

FORVALTNINGSREVISJON

Økonomi- og kostnadsstyring

Selvkost og investeringsprosjekt



Melhus kommune

Mai 2019

FR 1071



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra kommunes kontrollutvalg i perioden desember 2018 til mai 2019.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 77 nr. 4. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Arve Gausen, prosjektmedarbeider Espen Langseth, og kvalitetssikrere Unni Romstad og Anna Ølnes. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Melhus kommune, jf. kommuneloven § 79 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>2</sup> standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Orkanger, 20. mai 2019

*Arve Gausen*

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

Espen Langseth /s/

Prosjektmedarbeider

---

<sup>1</sup> Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## SAMMENDRAG

Revisjon Midt Norge SA har på oppdrag fra kontrollutvalget i Melhus kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon om beregning av selvkost og økonomistyring av investeringsprosjekt.

Kommunens tjenester for vann-, avløp- og septikk skal drives etter selvkostprinsippet. Dette betyr at inntekter og kostnader, på sikt, skal være like store. Inntekter og utgifter varierer fra år til år. Derfor har man krav til fondsregulering, for at selvkost ivaretas for hver av disse tjenestene. Det anbefales at kommunen har en spesifikk oppstilling utenfor regnskapet, som sikrer at selvkost ivaretas for disse tjenestene.

En vellykket styring av investeringsprosjekt er der hvor det leveres til rett tid, med riktig ytelse og innenfor den vedtatte kostnadsrammen. Et godt system med styringsgrunnlag og realistiske planer innebære eksempelvis fremdriftsplaner og risikostyring, riktig budsjett og korrekte avsetninger. Videre er det viktig å ha systemer for evaluering av avsluttede investeringsprosjekt for læring.

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

1. Følges gjeldende retningslinjer ved beregning av selvkost for vann og avløp?
2. Har kommunen betryggende økonomisk styring og kontroll i investeringsprosjekter?

For å svare på problemstillingene i undersøkelsen har vi intervjuet sentrale ansatte i kommunen. I tillegg har vi gjennomført en dokumentgjennomgang av sentrale dokumenter, prosedyrer og systemer for områdene og innhentet data for fem utvalgte investeringsprosjekt.

### Våre vurderinger knyttet til Selvkost:

Kommunen har en Avgiftsmodell hvor beregninger knyttet til selvkost for vann, avløp, septikk dokumenteres. Disse synes utført riktig for de fleste kostnader til disse tjenestene. Kommunen synes imidlertid å et lite bevisst forhold til hvilke indirekte kostnader som er relevante for selvkostområdet. Dette underbygges av det ikke er mulig å dokumentere detaljeringsgraden i nøklene som er benyttet for å fordele indirekte kostnader, samt at denne sist ble beregnet i 2007. Da ble indirekte kostnader anslått til å være 10 % av direkte kostnader. Vi ser at direkte kostnader har økt betydelig siden 2007, noe som legitimerer behovet for en ny dokumentert beregning av indirekte kostnader i kommunen. Det er videre noen mangler i selvkost knyttet til kommunens praksis for beregning av renter fra overskudd/underskuddsfond (ikke vesentlige), som ikke samsvarer med anbefalte retningslinjer.

### Våre vurderinger knyttet til kommunens investeringsprosjekter

Strengt tatt vet man ikke med 100 % sikkerhet hva byggeprosjektet vil koste før det står ferdig. Kommunens investeringsprosjekter kan til dels være komplekse prosjekter. Det kan ta lang tid å gjennomføre dem, og kompleksiteten på enkelte prosjekt tilsier at planleggingen og gjennomføringen av prosjektet kan by på uforutsette utfordringer.

Når det gjelder avsetning av midler til det enkelte investeringsprosjekt i handlingsplaner og vedtak, så varierer det hvor nøyaktig kommunen treffer med disse anslagene. Kommunen mangler en større grad av synliggjøring av risiko og usikkerhet i kostnadsestimatene ved oppstart av det enkelte investeringsprosjekt. Dette for å synliggjøre eventuelt manglende kunnskaper om planleggingsgrunnlaget. En større grad av formalisering av risikovurderinger og iverksetting av kontrolltiltak er etter vår vurdering nødvendig, ved vedtak om oppstart av kommunens investeringsprosjekter.

Kommunen har i gjennomføringsfasen etablert tilfredsstillende økonomistyring (rapportering og oppfølging) av investeringsprosjekt. Dette gjennom årlige tertialrapporteringer og årsrapport som behandles politisk og gir en tilfredsstillende statusbeskrivelse av det enkelte investeringsprosjekt.

Kommunen har et økonomireglement som gir overordnede føringer for gjennomføring av investeringsprosjekt. Kommunens krav til internkontroll av investeringsprosjekt består av overordnet rutiner i kommunens økonomireglement. Det synes å eksistere få standardiserte prosesser, metoder eller krav til gjennomføring av de overordnede rutinene. Gjennomføringen av prosjektene følger ikke noen ens metodikk i kvalitetssystemet for kommunens ansatte, og det synes å være opp til den enkelte å bestemme hvordan overordnede investeringsrutiner skal operasjonaliseres i kommunen. Dette gjelder også for evaluering og læring av gjennomførte investeringsprosjekt, hvor det ikke foreligger rutiner eller dokumentasjon knyttet til erfaringer av disse, noe som savnes. Det er imidlertid et system for å behandle et regnskapsmessig sluttregnskap for hvert investeringsprosjekt politisk, noe som er hensiktsmessig. Sluttregnskapene informerer imidlertid i liten grad om avvik og læring av det enkelte investeringsprosjekt, noe som savnes spesielt for større investeringsprosjekt i kommunen.

### Konklusjon

Vi konkluderer med at kommunen har beregnet selvkost for vann og avløp i hovedsak i samsvar med gitte føringer. Kommunen har imidlertid mangler knyttet til å dokumentere jevnlig fordelingsnøkler for beregning av andelen som belastes til indirekte kostnader, disse ble sist gjennomgått i 2007. Dette medfører behov for ny dokumentert gjennomgang av andelen

indirekte kostnader i kommunen. Det er videre noen mindre avvik knyttet til beregning av renter knyttet til overskudd- og underskudds fond.

Vi konkluderer med at kommunen i hovedsak har en betryggende økonomistyring av vedtatte investeringsprosjekt. Det mangler imidlertid en konkret risikovurdering av kostnadsestimat og hva disse innebærer i saken knyttet til vedtak om oppstart av det enkelte prosjekt.

Kommunen har økonomireglement som gir føringer for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Det mangler imidlertid felles ensartede rutiner og prosedyrer for gjennomføring av rutinene i kvalitetssystemet.

Revisor har sett mangler i planleggingsgrunnlaget, som forklarer avvik og behov for tilleggsfinansiering i disse. Videre har det vært endringer i investeringsprosjektene etter at kontrakt inngått, noe som har medført behov for tilleggsfinansiering i disse.

### Anbefaling

- Å gjennomføre en ny dokumentert beregning av andelen indirekte kostnader i Avgiftsmodellen for å sikre selvkost.
  - I tillegg praktisere anbefalte beregning av renter knyttet til overskudds- og underskuddsfond.
- Å iverksetter følgende tiltak for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter:
  - Beskrive risikoen i den enkelte kostnadsberegning for hvert investeringsprosjekt. Denne bør bestemmes ut fra en individuell og konkret risikovurdering av hvert enkelt prosjekts kostnadsestimat og kunnskap om planleggingsgrunnlaget.
  - Etablere felles rutiner i kvalitetssystemet for ensartet planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Videre gjennomføre en dokumenterte evaluering ved avslutning av investeringsprosjekt med mål om læring/forbedring.

# INNHALDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	7
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling.....	9
1.2 Problemstilling .....	9
1.3 Metode .....	9
2 Selvkost for vann og avløp .....	11
2.1 Revisjonskriterier.....	11
2.2 Data .....	12
2.2.1 Krav til selvkost.....	12
2.2.2 Selvkost vann og avløp i Melhus kommune .....	13
2.3 Vurdering.....	19
3 Investeringsprosjekter .....	20
3.1 Revisjonskriterier.....	20
3.2 Data .....	21
3.2.1 Planlegging og oppfølging av investeringsprosjekter.....	21
3.2.2 Data for utvalgte investeringsprosjekt .....	24
3.3 Vurdering.....	30
4 Høring .....	33
5 Konklusjoner og anbefalinger .....	34
5.1 Konklusjon.....	34
5.2 Revisor anbefaler kommunen følgende: .....	34
Kilder .....	36
Vedlegg 2 – Høringssvar .....	37

## Tabell

Tabell 1 Nøkkeltall Melhus kommune VA-tjenesten .....	14
Tabell 2 Selvkost for vann og avløp, tall i mill. kr. ....	15
Tabell 3 Direkte driftsutgifter for vann og avløp (regnskapstall, kroner). ....	16
Tabell 4 Forskjell i kommunens beregning og anbefalt beregning, tall i kr. ....	18
Tabell 5 Finansiering av Vannledning Lykkjvegen .....	24
Tabell 6 Finansiering av Lundamo høydebasseng.....	25
Tabell 7 Finansiering av Flå skole .....	27
Tabell 8 Finansiering av Hølonda helsehus .....	28
Tabell 9 Finansiering av avløp Martin Tranmælsveg .....	29



# 1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget har i sak 23/18<sup>3</sup> vedtatt en plan for forvaltningsrevisjon, hvor økonomistyring av investeringsprosjekt og selvkost var fokusområder. Kommunestyret vedtok plan for forvaltningsrevisjon i sak 45/18<sup>4</sup>. Undersøkelsen har sin bakgrunn i at det i flere sammenhenger har blitt pekt på en utvikling med at enkelte kommunale investeringsprosjekter har blitt dyrere enn opprinnelig forutsatt og om selvkost har vært riktig beregnet.

## 1.2 Problemstilling

Følgende problemstillinger er belyst i denne undersøkelsen:

1. Følges gjeldende retningslinjer ved beregning av selvkost for vann og avløp?

Vann og avløp reguleres av en rekke lover og forskrifter, og lovmessige krav er sentral i denne problemstillingen. Revisor ønsker å gjøre oppmerksom på at prosjektet omhandler ett utvalg av lovområder og er ikke dekkende for alle lovkrav for disse tjenestene. Revisor vil også presisere at prosjektet omfatter kommunale anlegg; ikke private. Vi har heller ikke undersøkt kvaliteten på tjenesten, eller om reglene om offentlige anskaffelser er fulgt.

2. Har kommunen betryggende økonomisk styring og kontroll i investeringsprosjekter?

Revisjonen ser ikke på anskaffelsen i investeringsprosjektet. Fokus i dette prosjektet er å se på den økonomiske utviklingen, og redegjøre hvorfor det har blitt slik.

## 1.3 Metode

For å besvare undersøkelsens problemstillinger har revisjonen benyttet intervju, dokumentanalyser og gjennomgang av fem utvalgte investeringsprosjekt.

En viktig del av datagrunnlaget er informasjon fra intervju med personer i nøkkelroller i tilknytning til problemstillingene revisjonen undersøker. Intervju gir en større mulighet for å gå i dybden og få fram nyanser som karakteriserer prosessene, og som ikke fanges av statistikk eller annen dokumentasjon. Vi har gjennomført oppstartsmøte med kommunen.

---

3 10.09.2018

4 18.09.2018

Vi har videre gjennomført egne intervjuer med følgende:

- Kommunalsjef Plan og utvikling
- Enhetsleder Bygg og eiendom
- Enhetsleder Teknisk drift
- Prosjektledere for 5 investeringsprosjekt.

Disse har verifisert innhentede data i denne undersøkelsen. De som er intervjuet har vært sentrale for beregning av selvkost og gjennomføring av de utvalgte investeringsprosjektene i undersøkelsen. Data har gitt relevant informasjon og dokumentasjon for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

#### Gjennomgang av investeringsprosjekt

Revisjonen har innhentet overordnede styringsdokumenter og informasjon om systemer og føringer knyttet til den overordnede styringen av prosjekter i kommunen. Videre har revisjonen sett på retningslinjer, prosjektrutiner, sjekklister, planer og maler relatert til kommunens investeringsprosjekter. Dokumentgjennomgangen har underbygget annen informasjon i undersøkelsen. Vi har også innhentet dokumentasjon knyttet til fem utvalgte investeringsprosjekt innen bygg, vann og avløp. Revisors oppsummering av det enkelte investeringsprosjekt er oversendt prosjektlederne til gjennomgang. Tilbakemeldinger fra prosjektledere på oppsummeringen er endret i rapporten.

Vi mener at informasjonen som er innhentet er tilstrekkelig for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

## 2 SELVKOST FOR VANN OG AVLØP

I dette kapitlet beskrives problemstillingen i undersøkelsen. Denne handler om gjeldende retningslinjer ved beregning av selvkost for vann og avløp følges.

### 2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanser som innsamlet data vurderes opp mot. Kriteriene hentes for eksempel fra lov, forarbeider, veiledere eller politiske vedtak. Alle kriterier skal komme fra autoritative kilder.

I Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg av 16. mars 2012 nr. 12 og forurensningsforskriften av 1. juni 2004 fremkommer følgende:

- Brukerne av kommunal vannforsyning og avløpshåndtering bør bære kostnadene forbundet med tjenestene.
- Kommunen er imidlertid ikke pålagt full kostnadsdekning.

Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14) gir føringer for hvordan kommunen skal beregne selvkost. Formålet med retningslinjene for beregning av selvkost er å gi veiledning til utmålingen av gebyrer for den enkelte betalingstjenesten, jf. omtale i boks 2.1. Retningslinjene utfyller dermed reglene om brukerbetaling i særlovgivningen. Retningslinjene har etter departementets erfaring tjent som en tolkningsfaktor og har i stor grad bidratt til å utvikle en ensartet praksis på selvkostområdene. Krav i retningslinjene beskrives nærmere i kapittel 2.2.1.

Revisjonen har vurdert om Melhus kommune har beregnet selvkost på gebyrområdene korrekt ved å kontrollere om:

- Relevante regnskapsposter for direkte kostnader er brukt i beregningene.
- Relevante regnskapsposter for indirekte kostnader er brukt i beregningene.
- Benyttede fordelingsnøkler for indirekte kostnader er dokumenterte.
- Relevante anleggsmidler for beregning av kapitalkostnader er brukt i beregningene.
- Benyttede avskrivningsperioder er rimelige.
- Håndtering av fondsmidler er i samsvar med retningslinjer.
- Relevante rentekostnader er benyttet i beregningen.

## 2.2 Data

I dette kapitlet presenteres en innledning med krav til beregning av selvkost. Videre beskrives data om kommunens beregning av selvkost innen vann og avløp. Data er hentet fra kommunens beregningsmodell for selvkost og intervju med relevante ansatte og dokumentgjennomgang.

### 2.2.1 Krav til selvkost

Formålet med finansieringsregime for selvkost er i retningslinjene<sup>5</sup> beskrevet på følgende måte:

*Sikre kommunen inndekning for kostnadene med utbygging, drift, vedlikehold og fornyelse av infrastruktur inklusiv god sikkerhet og beredskap. Videre gi handlingsrom for kostnadseffektive løsninger, slik at gebyrene blir så lave som mulige over tid. Dette fremme forutsigbarhet og stabilt gebyrnivået og best mulig rettferdig fordeling av gebyrene mellom ulike type abonnenter og mellom dagens og framtidige abonnenter.*

Selvkost er det øvre nivå for gebyr på enkelte kommunale betalingstjenester. Alle eiendommer som er tilknyttet offentlig vann og avløp, betaler vann- og avløpsgebyr. Man betaler enten for stipulert eller målt forbruk.

Gebyrene består av tilknytningsgebyr og årsgebyr. Tilknytningsgebyret er en engangsutgift. Årsgebyr består av et fastledd og et forbruksrelatert ledd. Fastledd er en grunnpris som reguleres hvert år.

Vann- og avløpstjenestene drives etter selvkostprinsippet. Det betyr at inntekter og kostnader, på sikt, skal være like store. Inntektene kommer hovedsakelig fra gebyrene. Kostnadene består av driftskostnader, administrasjonskostnader og kapitalkostnader (renter og avskrivninger).

Inntekter og utgifter varierer fra år til år. Derfor har man gjerne fondsregulering. Det betyr at overskudd eller underskudd blir overført fra ett år til de påfølgende. Overskudd kan for eksempel brukes til å fornye eksisterende vann- og avløpsanlegg eller gis tilbake til abonnentene i form av lavere gebyrer.

---

<sup>5</sup> Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14).

Ifølge selvkostkalkylen og selvkostprinsippet må inntekter fra årsgebyr og tilknytningsgebyr ikke overstige kommunens beregnede selvkost (nødvendige kostnader).

- Inntekter/kostnader \* 100 skal være  $\leq 100$  % over en 5-årsperiode. Inntekter og kostnader omfatter følgende:

<u>Inntekter:</u> + Årsgebyr + Tilknytningsgebyr = Sum gebyrinntekter  + Andre inntekter = Sum inntekter
--

<u>Kostnader:</u> + Indirekte henførbare driftsutgifter + Direkte driftsutgifter + Avskrivninger investeringer + Kalkulatoriske renter = Sum kostnader  - inntekter = Selvkost.
---

Årlige mindre- og merforbruk avsettes til et selvkostfond og må avregnes innen en femårsperiode. Regnskapet til kommunen skal danne basis for selvkostberegningene, hvor selvkostkalkylen vanligvis er en spesifikk oppstilling utenfor regnskapet.

### 2.2.2 Selvkost vann og avløp i Melhus kommune

I kommunens økonomiplan<sup>6</sup> beskrives status og utviklingstrekk for kommunens vann og avløpsnett. Vannleveranse fra MeTroVann og overføring av spillvann til Høvringen avløpsrensaneanlegg er satt i drift. Mengdemålinger dokumenterer at andel uregistrert forbruk (lekkasjer og ikke betalende forbrukere) er fortsatt stort på det kommunale forsyningsnettet. Videre viser mengdemålingene at andel fremmedvann er for stor. Videreføring av arbeidet med lekkasjereduksjon, kontakt med ikke-betalende forbrukere, kartlegging og sanering av funksjonsdårlige avløpsledninger vil være en prioritert oppgaver fremover.

Videre vises det i saken til en utvikling av vann- og avløpsgebyret i samme periode. Der legges det til grunn en økning av drikkevannsgebyret på 11 %. Rentekostnader i forbindelse med investeringene til MeTroVann gir utslag, sammen med generell økt aktivitet på vannforsyningssektoren. Fremover forventes det en årlig økning av gebyrene, dette for å ivareta et mindre fond til uforutsette hendelser. Det foreslås en reduksjon i avløpsgebyret på 6 %. Avløpsfondet har gjennom flere år blitt større, dette reduserer ved å budsjettere med et underskudd i driften fremover. Når det gjelder septikk, legges det ingen endring til grunn. Rådmannen sier at avgiftsnivået for vann og avløp i kommunen kan synes høyt, sammenlignet med enkelte nærliggende kommuner.

<sup>6</sup> 2019-2022, side 112, K-sak 72/2018.

Det er gjennomført en mulighetsstudie i fem kommuner hvor Melhus deltar. Dette for å se nærmere på muligheter for å etablere et interkommunalt samarbeid innen infrastrukturområdet, regionalt vann og avløpssamarbeid<sup>7</sup>. Følgende nøkkeltall for vann og avløp er hentet fra mulighetsstudiet og vist i neste tabell.

Tabell 1 Nøkkeltall Melhus kommune VA-tjenesten

<b>Vannforsyning 2017</b>	<b>Trondheim</b>	<b>Stjørdal</b>	<b>Melhus</b>	<b>Malvik</b>	<b>Skaun</b>	<b>Sum/snitt</b>
Innbyggere	193 501	23 964	16 424	13 820	8 000	255 709
Innbyggere tilknyttet (%)	98	68	76	89	73	93
Sum selvkost vann, kr/pers. tilkn.	1 026	1 329	1 715	1 713	1 738	1 136
Sum driftskostnader	666	969	1 176	1 420	1 421	771
Årsgebyr 150 m <sup>3</sup> /120 m <sup>2</sup> bolig	2 256	3 500	4 111	4 500	3 906	2 596
<b>Avløpstjenesten 2017</b>						
Innbyggere tilknyttet (%)	92	85	69	92	61	89
Sum selvkost avløp, kr/pers. tilkn.	1 112	1 655	2 581	1 161	2 306	1 262
Sum driftskostnader	648	880	1 579	918	1 464	748
Årsgebyr 150 m <sup>3</sup> /120 m <sup>2</sup> bolig	2 534	5 310	8 429	3 875	6 415	2 877

Kilde: Kinei AS, Mulighetsstudie 2018.

Rådmannen forteller at noen av forklaringene til kommunens avgiftsnivå er:

- Det har vært investert mye knyttet til kommunalt vann ved MeTroVann prosjektet som forklarer utgiftsøkningen.
- Innen avløp drifter kommunen ett desentralisert avløpsnett, som øker driftsutgiftene.
- Videre er det lavere andel av innbyggerne som er tilknyttet kommunalt vann - og avløpsnett. Dette medfører at det er færre å dele utgiften på i Melhus, sammenlignet med nærliggende kommuner.
- Det gis videre uttrykk for at behovet for investeringer knyttet til kommunens vann - og avløpsnett har vært betydelig og vil være det fremover.

Ved beregning av selvkost (etterkalkyle) for relevante gebyrområder benytter kommunen en Avgiftsmodell i Excel. Denne er utarbeidet for å tilfredsstille gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for vann, avløp og septikk. Modellen viser følgende utgifter til vann og avløp:

- Direkte driftsutgifter – arbeid, varer og tjenester som anvendes for å yte tjenesten,

<sup>7</sup> Etter initiativ fra administrasjonen i Melhus kommune har kommunene Malvik, Stjørdal, Melhus, Skaun og Trondheim kommune og er politisk forankret. Utarbeidet av kinei AS i 2018.

- Kalkulatoriske avskrivninger og renter – kostnadsfordeling av anskaffelseskost over brukstiden og den avkastning kommunen alternativt kunne oppnå ved plassering av tilsvarende beløp i markedet.
- Indirekte kostnader – administrasjonsfunksjoner som bidrar til tjenesteproduksjon,
- Inntekter og renteinntekter – brukerbetaling for tjenestene
- Bruk eller avsetning til bundet fond - over- eller underskudd tilbakeføres/brukes innen fem år.

På bakgrunn av regnskapsdata og fordelingsnøkler/kriterier, utarbeides en selvkostkalkyle. Denne sammenstiller kostnadene med inntektene, og beregner et årlig resultat som avregnes mot selvkostfond. Tabell 2 nedenfor viser noen nøkkeltall fra etterkalkylen for beregning av selvkost i Melhus kommune.

Tabell 2 Selvkost for vann og avløp, tall i mill. kr.

Rad	Nøkkeltall selvkost	Vannforsyning			Avløp		
		2016	2017	2018	2016	2017	2018
1	Direkte driftsutgifter	8,9	13,6	12,6	13,4	15,8	17,0
2	Kalk.avskrivning	4,5	4,6	4,7	7,3	7,9	7,7
3	Kalk. renter	1,8	2,2	2,8	2,8	3,7	4,7
4	Andel fellesutgifter	0,9	1,4	1,3	1,3	1,6	1,7
	<b>Kostnader</b>	<b>16,0</b>	<b>21,8</b>	<b>21,3</b>	<b>24,8</b>	<b>29,0</b>	<b>31,0</b>
5	Inntekter	15,3	18,1	18,8	25,4	29,1	31,3
6	Interne renteinntekter	0,1	0,1	0,0	0,2	0,2	0,3
7	<b>Netto</b>	<b>-0,6</b>	<b>-3,7</b>	<b>-2,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>

Kilde: Melhus kommune: Avgiftsmodell 2019 – 2022 Budsjett 2019 Regnskap 2018.xls

Vi ser av tabell 2 (rad 7) at med dagens gebyrinntekter går kommunen med underskudd på vannforsyningen, mens man går med noe overskudd innenfor avløpssektoren.

Vi vil videre se på forutsetningene som ligger til grunn for Avgiftsmodellen og redegjøre for disse på et overordnet nivå.

#### Direkte driftsutgifter

Direkte kostnader er de kostnader som direkte eller umiddelbart kan tilordnes den aktuelle tjenesten. Dette gjelder både faste og variable direkte kostnader. Alle direkte kostnader forbundet med å yte tjeneste, skal inngå i kalkylen, eksempelvis: lønn til ansatte, kjøp av varer og tjenester som inngår i tjenesteproduksjonen, og eventuelle overføringer.

Anvisningsmyndigheten for direkte kostnader for vann, avløp og septikk er delegert til enhetsleder ved Teknisk drift. Videre å sikre at disse er riktig fordelt mellom ulike

ansvarsområder: vann, avløp og septikk. Rådmannen har ikke andre kontrollrutiner knyttet til dette.

For gebyrområdet har vi summert opp de direkte kostnadene i regnskapet og avstemt dette mot Excel-modellen uten å finne avvik. Overføringen av relevante regnskapsposter fra Melhus kommunes årsregnskap til Excel-modellen synes å være korrekt, både når det gjelder hvilke regnskapsposter som er overført, og de spesifikke beløpene.

Vi ser at direkteutgifter knyttet til vann og avløp har økt i perioden 2013 – 2018, se tabell 3 nedenfor. I 2013 var direkte driftsutgifter regnskapsført med knappe 7,5 millioner kroner, mens det i 2017 var regnskapsført drøye 13,5 millioner kroner. Dette viser økningen kommunen har hatt i utgifter, blant annet gjennom MeTroVann prosjektet.

Tabell 3 Direkte driftsutgifter for vann og avløp (regnskapstall, kroner).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Direkte driftsutgifter vann	7 427 899	10 218 944	8 394 306	8 898 281	13 578 490	12 621 520
Direkte driftsutgifter avløp	13 122 713	14 745 418	13 122 713	13 371 169	15 806 695	16 952 396

Kilde: Melhus kommune.

Tabellen viser at direkte utgifter for vann har økt med kr 5,2 mill. og avløp med kr 3,8 mill. i perioden 2013-2018. Dette har betydning for indirekte utgifter som belastes med 10 % av de årlige direkte utgifter, og har hatt tilsvarende økning i Avgiftsmodellen for selvkost i samme periode.

#### Andel fellesutgifter - indirekte kostnader

Dette er henførbare administrative utgifter og knyttet til en andel av utgifter til regnskap, IKT, servicekontor, fakturering, innføring mm.

For indirekte kostnader vil spørsmålet være om det er utarbeidet hensiktsmessige og relevante fordelingsnøkler, dvs. dokumentasjon som viser hvordan ressursbruket er andelsmessig. Det er videre krav til at disse beregnes jevnlig og dokumenteres.

Indirekte kostnader ble vurdert siste gang i 2007 i kommunen, og ble utført etter sjablongprinsippet. Indirekte kostnader har blitt belastet med 10 % av direkte kostnader for alle år etter 2007, i Avgiftsmodellen for selvkost.



- Fra tabell 2 (rad 1) ser vi at direkte driftsutgifter for avløp i 2018 var på kr 17 mill., og indirekte kostnader settes til 10 % av dette. Følgelig blir indirekte kostnader i 2018 antatt å være 1,7 millioner, jf. tabell 2 (rad 4).
- Det foreligger ingen dokumentasjon fra kommunens beregning av indirekte utgifter og at andelen ble satt til 10 % i 2007.

I økonomiplan er det innarbeidet investeringer som har betydning for vann- og avløpsgebyrene fremover. I kommunens økonomiplan 2019-2022, er det vist til følgende fremtidige investeringer innen vann- og avløpsområdet:

- Vannforsyning Losenkrysset – Hermannstad, kr 1,5 mill.
- Vannledning E6, Melhus sentrum – Kvål, kr 2 mill.
- Eternittledning, Søberg – Teigen, kr 1.2 mill.
- Rehabilitering Lundalen avløpspumpestasjon, kr 3 mill.
- Avløpsanlegg, Meisevegen-Åsvegen, kr 1,5 mill.
- Avløpsanlegg, Losenkrysset – Hermanstad, kr 3 mill.
- Avløpsanlegg E6, Melhus sentrum Kvål, kr 2 mill.
- Avløpsanlegg, Lerlia, kr 0,3 mill.

### Kapitalkostnader

Kapitalkostnaden i selvkostkalkylen skal fange opp kostnader som oppstår når kapital bindes opp i en realinvestering (bygninger, anlegg mv.) Årlige kapitalkostnader består av to elementer:

- Avskrivningskostnader, dvs. kostnadsfordeling av anskaffelseskostnader over brukstiden.
- Alternativkostnaden (kalkulatorisk rentekostnad), dvs. den avkastning kommunen alternativt kunne oppnå ved å plassere penger tilsvarende (netto) investeringsbeløpet (etter avskrivninger) i markedet.

Utgangspunktet for selvkostberegningen er at netto anskaffelseskost ved en investering fordeles over den perioden som eiendelen er i bruk. På denne måten blir brukerbetalingene knyttet direkte opp mot bruken av eiendelen. Dette er gjort i selvkostkalkylen og synliggjort tabell 2, rad 2 og 3.

Det er ikke avdekket vesentlige feil knyttet til kommunens henføring av kapitalkostnader knyttet til de ulike gebyrområdene. For å vurdere hvorvidt grunnlaget for beregning av kapitalkostnader er korrekt, har vi avstemt anleggsmidler som kommer fram i etterkalkylen mot kommunens anleggsregister. Det er som del av denne kontrollen ikke avdekket avvik.

Rentenivå

Kalkylerenten er ment å reflektere kommunens rentekostnad på lånefinansierte anleggsmidler, samt bortfall av renteinntekt på egenkapitalfinansierte anleggsmidler over tid. Som kalkylerente benyttes 5-årig swaprente<sup>8</sup> med et tillegg på ½ prosentpoeng, ifølge retningslinjene.

Melhus kommune har i 2018 brukt en kalkulasjonsrente på 2,37 %. Dette samsvarer med gjennomsnittlig 5-årig swaprente i 2018 med et tillegg på 0,5 prosentpoeng.

Renter av overskuddsfondet

I kommunens Avgiftsmodell beregnes renteinntekter av selvkostfondet for vann, avløp og septikk fra inngående balanse (1.1.xx) i regnskapsåret. Ikke av inngående- og utgående balanse (31.12.xx) i regnskapsåret, delt på to, som er anbefalt av retningslinjene. Tabellen under er utarbeidet av Melhus kommune. Denne viser kommunens beregning og avvik til anbefalt beregning i retningslinjene.

Tabell 4 Forskjell i kommunens beregning og anbefalt beregning<sup>9</sup>, tall i kr.

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Vann</b>		3,24 %	2,44 %	2,63 %	2,68 %	1,94 %	1,65 %	1,98 %	2,37 %
	<b>Snitt</b>	111 399	150 758	206 958	207 243	125 424	90 292	65 904	6 048
	<b>Brukt</b>	63 324	120 097	192 742	222 758	138 642	95 433	102 182	35 460
	<b>Diff.</b>	-48 074	-30 661	-14 216	15 514	13 218	5 141	36 279	29 412
	<b>Akk. Diff</b>	<b>-48 074</b>	<b>-78 736</b>	<b>-92 952</b>	<b>-77 438</b>	<b>-64 220</b>	<b>-59 079</b>	<b>-22 801</b>	<b>6 612</b>
<b>Avløp</b>		3,24 %	2,44 %	2,63 %	2,68 %	1,94 %	1,65 %	1,98 %	2,37 %
	<b>Snitt</b>	200 311	226 194	301 134	301 095	208 694	182 457	230 602	287 466
	<b>Brukt</b>	166 334	176 439	297 436	310 957	210 594	175 881	226 840	280 526
	<b>Diff.</b>	-33 977	-49 754	-3 698	9 863	1 900	-6 576	-3 762	-6 940
	<b>Akk. Diff</b>	<b>-33 977</b>	<b>-83 732</b>	<b>-87 430</b>	<b>-77 567</b>	<b>-75 667</b>	<b>-82 243</b>	<b>-86 005</b>	<b>-92 945</b>
<b>Septikk</b>		3,24 %	2,44 %	2,63 %	2,68 %	1,94 %	1,65 %	1,98 %	2,37 %
	<b>Snitt</b>	102 804	63 146	41 370	36 869	41 843	49 793	74 701	93 336
	<b>Brukt</b>	109 275	72 547	57 931	25 308	35 020	41 390	69 835	95 240
	<b>Diff.</b>	6 471	9 401	16 560	-11 561	-6 823	-8 403	-4 866	1 904
	<b>Akk. Diff</b>	<b>6 471</b>	<b>15 872</b>	<b>32 432</b>	<b>20 871</b>	<b>14 049</b>	<b>5 646</b>	<b>780</b>	<b>2 684</b>

Kilde: Melhus kommune

Som en ser av oversikten over utgjør differansen kr 6 612,- innen tjenesten vann for hele perioden 2011-2018. Dvs. at dersom en hadde brukt snittet mellom inngående og utgående fond, hadde en over de siste åtte årene måtte inntektsføre kr 6 612 mindre for vann. Motsatt er tilfelle innen avløp, der måtte man inntektsføre kr 92 945 mer. Septikk, kr 2 684 mindre.

<sup>8</sup> Beregnes av kommunalbanken

<sup>9</sup> Tabell mottatt fra kommunalsjef for plan og utvikling i Melhus kommune

### Avskrivninger

Avskrivningstid synes å være i samsvar med kommunale regnskapsforskrifter, og kommunene bruker lineære avskrivninger (like avskrivninger alle år). Fra 20 til 40 års avskrivning på ulike anleggsmidler.

### Inntekter

Årsgebyret betales av abonnenter for å ha tilgang til kommunens vann- og avløpstjenester. Årsgebyret består av to gebyrer:

- Abonnementsgebyr - fastsettes per kvadratmeter areal og pris per kvadrat
- Forbruksgebyr - skal være basert på målt eller stipulert forbruk. Ved stipulert forbruk legges byggets areal til grunn for forbruksgebyret.

Vi ser fra tabell 2, rad 5 og 6 at inntektene fra årsgebyret er lavere for vann de siste tre år enn utgiftene. For avløp er det motsatt.

## **2.3 Vurdering**

Melhus kommune har i etablert en Avgiftsmodell og ført direkte driftskostnader til de aktuelle etterkalkylen etter gjeldende retningslinjer. Etter revisors vurderinger ser prinsippene for beregning av både avskrivninger og kalkulatoriske renter ut til å være i tråd med retningslinjene. De enkelte beregningene ser også ut til å være riktige.

Det ser ut til at kommunen ikke har tilstrekkelig oppmerksomhet på hvilke indirekte kostnader som er relevante for selvkostområdene. Dette underbygges av det ikke er mulig å dokumentere detaljeringsgraden i de nøklene som er benyttet for å fordele indirekte kostnader på det enkelte gebyrområdet i kommunen. Videre er fordelingsnøkkelen basert på et arbeid som ble utført i 2007. Det har videre vært betydelige økninger i direktekostnader siden 2007, som andelen indirekte kostnader (10 %) er blitt beregnet av, noe som også legitimerer behovet for en ny gjennomgang av disse.

- Fra 2016 til og med 2018 har eksempelvis de indirekte kostnadene økt med over kr 700 000 kroner uten annet fundament/realitet enn beregningen fra 2007. Dette legitimerer behovet for en ny dokumentert beregning av indirekte kostnader knyttet til kommunens selvkostmodell.

Det er videre noen mangler i kommunens praksis knyttet til beregningen av renter fra overskudd/underskudd i fondsavsetningen til Avgiftsmodellen. Dette samsvarer ikke med anbefalinger i retningslinjene for selvkost. Revisor har merket seg at endringene ikke er vesentlige for utgifter og inntekter i selvkostmodellen knyttet til vann, avløp og septikk.

### 3 INVESTERINGSPROSJEKTER

I dette kapitlet belyser vi problemstilling to om kommunen har betryggende økonomisk styring og kontroll i investeringsprosjekter.

#### 3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanser som innsamlet data vurderes opp mot. Kriteriene hentes for eksempel fra lov, forarbeider, veiledere eller politiske vedtak. Alle kriterier skal komme fra autoritative kilder.

Økonomiplanen skal vise hvordan kommunens investeringer i bygg og anlegg vil påvirke kommunens økonomi de neste fire årene, og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Årsbudsjettet er som regel første året i økonomiplanen, og beskriver ressursfordelingen i detalj for det gjeldende året.

Når det kommer til styring og organisering av investeringsprosjekter, har kommuneloven ingen bestemmelser eller standarder som pålegger kommunen å styre eller organisere investeringsprosjekter på en bestemt måte. Loven har imidlertid et generelt krav til at administrasjonssjefen legger frem saker for folkevalgte organer som er forsvarlig utredet. Videre skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (Kommunelovens § 23, pkt. 2).

*Hva er betryggende kontroll av investeringsprosjekter?*

En vellykket prosjektgjennomføring er et prosjekt som leverer til rett tid, med riktig ytelse og innenfor den vedtatte kostnadsrammen. Et godt styringsgrunnlag og realistiske planer kan innebære riktig budsjett og avsetninger, korrekte fremdriftsplaner og en hensiktsmessig organisering, risikostyring med mer. Innholdselementer i et prosjektsstyringsgrunnlag vil normalt være følgende momenter<sup>10</sup>: Initiating/planlegging, gjennomføring, avslutning og evaluering. Her har kommunene et investeringsreglement for gjennomføring av kommunale investeringsprosjekter. Reglementet definerer roller, krav til beslutningsunderlag og beslutningspunkter mellom ulike faser.

Den usikkerheten som er iboende i ethvert prosjekt gjør det umulig å estimere et beløp på forhånd hvor mye et prosjekt kommer til å koste når det er ferdig. Man skiller mellom to måter for estimeringsarbeidet: tradisjonell estimering av kostnader eller et stokastisk

---

<sup>10</sup> DNV: Kvalitetssikring av prosjekter ISO 9001

(sannsynlighetsbasert) kostnadsestimat<sup>11</sup>. Skille mellom modellene er ved kostnadsestimat som er sannsynlighetsbasert, synliggjøres risikoen i kostnadsestimatet til beslutningstakerne.

For å vurdere økonomistyringen i et prosjekt er det av interesse å se på kostnadsutviklingen i selve prosjektet – fra prosjektet kommer inn i økonomiplanen til prosjektet er ferdigstilt.

### Kriterier oppsummert

Nedenfor er det konkretisert hvordan revisjonskriteriene ovenfor brukes for å for å vurdere om kommunen har en tilfredsstillende gjennomføring av investeringsprosjekt.

- Ved oppstart av investeringsprosjekter må de økonomiske rammene bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, og vurderingene av usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger må være dokumenterte.
- Kommunen må ha god oppfølging av økonomien i investeringsprosjekt.
- Det bør også være etablert systematiske rutiner for planlegging, gjennomføring og avslutning/evaluering av investeringsprosjekt.

## **3.2 Data**

I dette kapitlet presenteres data fra intervju og gjennomgang av relevante dokumenter om planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. I tillegg har revisor innhentet nærmere informasjon om fem utvalgte investeringsprosjekt som presenteres i kapitlet. Først presenteres data om planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i kommunen.

### **3.2.1 Planlegging og oppfølging av investeringsprosjekter.**

De som er intervjuet sier at forslag om investeringsprosjekt innen bygg, vann- og avløpsanlegg legges frem til politisk behandling ut fra et gitt behov i kommunen. Behov for investeringsprosjekt kommer som følge av tilstandsvurderinger av eksisterende bygg, endret behov i tjenester ut fra befolkningssammensetning, eller lovpålagte krav etter tilsyn, for å nevne noe.

Kommunen utfører dels utredning/planlegging av investeringsprosjekt selv, dels kjøper kommunen tjenester knyttet til dette i markedet. Det leies ofte inn ekstern kompetanse for utredning og oppfølging av større investeringsprosjekt i kommunen.

- Dette avhenger dels av størrelsen på prosjektet, dels av kompleksitet, samt hvilken kompetanse man har internt.

---

<sup>11</sup> Kostnadsestimering under usikkerhet, Concept temahefte nr. 4:

[https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010610/CONCEPT\\_kostnadsestimering\\_til+WEB.pdf/7fe95f32-0477-4468-b0e5-54589687c16d](https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010610/CONCEPT_kostnadsestimering_til+WEB.pdf/7fe95f32-0477-4468-b0e5-54589687c16d)

Til større prosjekter gis det en bevilgning (politisk) slik at man kan starte arbeidet med å utrede og planlegge et investeringsprosjekt. Investeringsprosjekt varierer fra kr 100 000 til 400 mill. og grunnlagets arbeid varierer ut fra omfang. Etter at oppstart av investeringsprosjekt er vedtatt, legges årlige kapitalkostnader inn i budsjettet og økonomiplanen for å ivareta driftsmessige utgifter fremover.

Etter politisk behandling blir det opprettet et prosjektnummer i Agresso, og det blir utpekt en prosjektleder. Prosjektlederne er byggherrens representant i byggeprosjektene. De skal påse at prosjektene de har ansvar for, blir gjennomført innenfor vedtatte rammer og iht. kontrakt. Alle kostnader skal attesteres og anvises av prosjektleder og enhetsleder, og kostnadene blir belastet det aktuelle prosjektet. Prosjektleder benyttet Agresso Investering til å følge opp kostnadene og kontraktene på hvert enkelt investeringsprosjekt. Alle investeringsprosjekt slutføres med et regnskapsmessig sluttregnskap som legges frem til politisk behandling.

Det gjennomføres rapportering til politisk nivå for investering hvert tertial og i forbindelse med behandling av årsrapport. Det er månedlige møter om prosjektregnskapet for hvert investeringsprosjekt. Det er også byggemøter med leverandører hver 14 dag, hvor blant annet forslag til endringer diskuteres og besluttes.

Revisor har fått oversendt kommunens tertialrapporter i perioden 2014-2018 og årsregnskap i perioden 2016-2017. Rapporteringen synes å være i samsvar med krav i økonomireglement pkt. 9.3 og 9.4. Følgende blir behandlet:

- Gjennom prosjektets løpetid rapporteres det på påløpt kostnad i forhold til total kostnadsramme, fremdrift i form av forventet sluttdato, og en kort kommentardel.
- Det foretas budsjettjusteringer i forhold til hva som utgiftsføres for hvert enkelt investeringsprosjekt i inneværende år, innenfor den totale kostnadsrammen.
- Eventuelle behov for tilleggsbevilgninger.
- Når prosjektet er ferdigstilt blir det behandlet i en sluttoppstilling ofte sammen med flere prosjekter. Her vises total bevilgninger opp mot total medgått og det kommenteres hvordan mer/mindre forbruket er finansiert.
- Ved årsskifte blir investeringene finansiert i henhold til budsjett og finansiering som er vedtatt for hvert enkelt prosjekt.

#### Risiko i byggeprosjekt.

Prosjektledere forteller at det ikke foreligger maler eller skriftlige føringer på håndtering av risiko eller usikkerhet. Virksomhetsleder forteller at risiko knyttet til økonomisk måloppnåelse ikke er beskrevet for hvert byggeprosjekt, verken i oppstartsvedtaket eller i økonomiplanen (hvor alle investeringsprosjekt legges inn med ramme).

Hvis man vurderer at det er høy risiko i et prosjekt, så utredes dette administrativt. I den politiske saksbehandlingen blir risikoene i liten grad berørt eller beskrevet i saksfremlegget. Utredning eller erfaringstall legges til grunn for en reserveavsetning i hvert investeringsprosjekt, som også ivaretar risiko. Det er videre usikkerhet knyttet til de estimatene som legges til grunn i planleggingen, sett opp mot hva markedet priser disse til.

Det er byggherre som i hovedsak bærer risikoen for alle uforutsette forhold i et investeringsprosjekt, hvis dette ikke kontraktfestes. Leverandører vil som regel prise risikoen høyere enn hva det reelt koster kommunen. Derfor er det kommunen som i hovedsak tar størst risiko for gjennomføring av investeringsprosjekt i dag.

I alle større prosjekter utarbeides budsjettene nokså detaljert basert på erfaringstall. I disse budsjettene synliggjøres som regel en sikkerhetsmargin/avsetning som en egen post. Det er ikke beskrevet risiko knyttet til investeringsprosjekt til politisk behandling. Det er avsatt en risikopott på ca. 20 % av totale kostnader til uforutsette hendelser/tilleggskrav. Disse budsjettene blir vedlegg til sakene til politisk nivå, men vi kan sikkert bli bedre på å beskrive usikkerhet i grunnlaget for budsjettene, ifølge de som er intervjuet.

#### Rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekt

Kommunen har et økonomireglement som gir føringer på hvordan kommunens investeringsprosjekt skal planlegges, gjennomføres og avsluttes<sup>12</sup>. Der fremheves det eksempelvis at investeringer fremmes gjennom administrasjonssjefen i forbindelse med den årlige rullering av handlingsprogram m/økonomiplan/årsbudsjett. Arbeidet med forprosjekt og detaljprosjektering skal følge utviklingen i handlingsprogram m/økonomiplan /årsbudsjett. Bevilgning til forprosjekt skal være inntatt i årsbudsjett før planlegging igangsettes. Endelig investeringsramme inntas i årsbudsjettet når forprosjektet er avsluttet og klart for anbudsinnhenting. Bygging igangsettes i budsjettåret. Utover dette gir reglementet overordnede føringer til forprosjekt, detaljprosjekt, byggestart, oppfølging i byggetiden, prosjektrekskap, tilleggsbevilgninger, overlevering og sluttregnskap for investeringsprosjekt.

Økonomisjefen sier at økonomireglementet har stort sett vært uendret de siste 15 årene, og det er overmodent for en revisjon. Det er en ambisjon å revidere økonomireglementet i løpet av 2019. Ansatte fra Bygg og eiendom følger rutiner gitt i økonomireglementet for investeringsprosjekt, og sier videre at disse fungerer hensiktsmessig.

Flere prosjektledere forteller at det ikke finnes dokumenterte, helhetlige rutiner eller en prosjektmodell for planlegging, gjennomføring og avslutning av investeringsprosjekt i kommunens kvalitetssystem. Det redegjøres av de vi har intervjuet, at det er etablert noen interne rutiner og prosedyrer i den enkelte virksomhet. Disse oppfattes ikke å være helhetlige og samstemte mellom bygg og eiendom og teknisk virksomhet i kommunen. Det uttrykkes fra noen av de nylig tilsatte prosjektlederne fra teknisk virksomhet at det er usikkerhet knyttet til hvilke rutiner som skal brukes ved planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Det er revisors inntrykk at systemene baseres i stor grad på prosjektledere med lang erfaring, men at disse i mindre grad er dokumentert.

I større prosjekt har kommunen gjennomført noen evalueringsrunder med leverandørene etter at prosjektet er gjennomført. De som er intervjuet forteller at dette kan være nyttig, men at det er ingen fast rutine på erfaringsutveksling av gjennomførte investeringsprosjekt.

### 3.2.2 Data for utvalgte investeringsprosjekt

Vi har i dette kapitlet presentert data vedrørende gjennomføring av følgende utvalgte investeringsprosjekt:

- Lykkjvegen, vann, prosjektnummer 6037
- Lundamo høydebasseng, prosjektnummer 6009
- Flå skole, prosjektnummer 2311
- Martin Tranmælsveg, avløp, prosjektnummer 6220
- Hølonde Helsehus, prosjektnummer 2313

Data fra overnevnte investeringsprosjekt presenteres enkeltvis under:

#### **Vannledning Lykkjvegen (6037)**

Tabell 5 Finansiering av Vannledning Lykkjvegen

Vann – Prosjekt (6037)	Bevilgning
Oppstart i K-sak 71/16	Kr 600 000
Tilleggsbevilgning K-sak 118/16	Kr 600 000
Tilleggsbevilgning K-sak 78/17	Kr 800 000
Tilleggsbevilgning K-sak 42/18	Kr 900 000
Totalt bevilget	Kr 2 900 000

Kilde: Melhus kommune

Prosjektet ble igangsatt med bakgrunn i tilbakeslag i kjellere. Videre var det en konstatering fra TV-kontroll at eksisterende ledninger er i svært dårlig forfatning. Samtidig var den kommunale vegen i samme område i oppløsning og tiltak måtte prioriteres. Dette medførte at



man valgte å starte prosjektene samtidig og dermed fremskyndte rehabilitering av ledningsanlegget i Lykkjvegen. Utbygginga omfatter utskifting av vannledning og utskifting av eksisterende spillvann- og overvannsledninger på en strekning på ca. 300 meter<sup>13</sup>.

1. Det ble bevilget kr. 600 000 til vannledning Lykkjvegen prosjekt 6037, Tertialrapport 1/2016.
2. Det ble gitt en tilleggsbevilgning i 2017 på kr. 600 000,- til vannledning Lykkjvegen prosjekt 6037.
  - Økonomi- og handlingsplan 2017-2020, K-sak 118/16.
  - Detaljprosjektering ble igangsatt og det ble gjennomført anleggsarbeider sommeren 2017.
  - Det ble ikke beskrevet noen risikoer knyttet til kostnadene for valgt løsning.
3. Det ble gitt en ny tilleggsbevilgning på kr 800 000 i K-sak 78/17 og at kostnadsrammen er økt for hele prosjektet. Årsaken til at kostnadsrammen er økt er ikke beskrevet i saken.
4. Det ble gitt en tilleggsbevilgning på kr 900 000 i K-sak 42/18 og at kostnadsrammen er økt for hele prosjektet. Årsaken til at kostnadsrammen er økt er ikke beskrevet i saken.

Prosjektleder sier at det ble ikke gjennomført noe detaljert kostnadsoverslag tidlig i prosjektet. Det har medført at det ikke ble budsjettert på godt nok grunnlag tidlig i fasen. Budsjettet var for lavt i forhold til mottatt tilbud. Senere i prosjektet har kostnadsøkningen primært kommet som følge av forsinkelse i oppstart, noe som medførte vinterarbeider og arbeid med å ta ned og sette opp eksisterende forstøtningsmur.

Revisor har fått oversendt prosjektrengskapet for utbyggingen av vannledningen per 11.3.19 fra prosjektleder. Det viser at det er utgiftsført 2,3 mill. så langt i prosjektet for ny vannledning. Kontraktbeløp var på kr 1,87 mill. og godkjente endringsordrer til entreprenør var på kr 0,875 mill. Sluttregnskap er ikke oversendt kommunestyret per 11.3.19.

### **Lundamo høydebasseng (6009)**

Tabell 6 Finansiering av Lundamo høydebasseng

Høydebasseng – Prosjekt (6009)	Bevilgning
Oppstart i K-sak 16/10	Kr 10 000 000
Tilleggsbevilgning K-sak 35/13	Kr 3 330 000
Tilleggsbevilgning K-sak 40/15	Kr 6 500 000
Totalt bevilget	Kr 19 830 000

Kilde: Melhus kommune

<sup>13</sup> Økonomi- og handlingsplan 2017 -2020.

Melhus kommunestyre bevilget kr 10 mill. til Lundamo høydebasseng i kommunestyrets sak 16/2010. Bevilgningen ble gitt for å sikre et gjennomstrømningsbasseng, som skulle sikre brannvanndekning til Lundamo skole. Videre ble det beskrevet i saken at et gjennomstrømningsbasseng ikke vil kreve noen form for pumping (trykkøkning).

I saksutredningen i K-sak 35/13 knyttet til tilleggsbevilgning vises det til at overnevnte løsning krevde en ny trykkøkingsstasjon på Hovin for å bedre sikkerheten til abonnentene sør for Lundamo. Ved å endre utbyggingsplanene i form av å bygge et større basseng høyere opp i terrenget, og pumpe vannet opp, vil kommunen også løse utfordringer med trykkforholdene sørover mot Hovin. En tilleggsgevinst vil være økt forsyningssikkerhet nordover mot Ler og Kvål. Dette medfører økte kostnader til flytting og økt volum i bassenget, ledninger som følge av at bassenget er flyttet høyere i terrenget. Det var tre ulike alternativer for utbyggingen som ble fremlagt til kommunestyrets behandling, kommunestyret vedtok alternativ 3. Risiko knyttet til kostnadsestimat ble ikke beskrevet.

I tertialrapportene 1/2015, K-sak 40/15, ble det gitt en tilleggsbevilgning på kr 6,5 mill. Årsaken til tilleggsbevilgningen beskrives i saken som økt prisstigning grunnet to år fra budsjettgrunnlaget ble utarbeidet til anskaffelsen ble gjennomført. Videre behov for omfattende geotekniske undersøkelser pga. kvikkleire, og vesentlig anleggsendringer for gjennomføring av utbygginga grunnet dette. Det vises også til omfattende kartlegging og utgraving av kulturminner, kostnader til ekspropriasjon og økte prosjekteringskostnader i tillegg.

Prosjektleder sier at nytt VA-anlegg på Lundamo omfatter både vann og avløp. Dvs. det er lagt med spill- og overvannsledninger sammen med vannledningene i traseen fra vannpumpestasjonen til høydebassenget. Vann er prosjekt nummer 6009 og avløp er prosjektnummer 6218. Regnskapet for avløp ble avsluttet i 2018. Regnskapet for vann er ennå ikke avsluttet, da det gjenstår grunneiererstatninger. Disse er anslått til ca. kr. 500.000.-

I tertialrapport 2/2015 rapporteres det om fremdrift og utgifter samt at alt går som planlagt. I tertial 2/2016 rapporteres det at anlegget ble satt i drift i april 2016 og overtakelse er gjennomført. Utgifter er innenfor vedtatt budsjett. Erstatninger gjenstår.

**Flå skole (2311) - rehabilitering**

Tabell 7 Finansiering av Flå skole

Flå skole – Prosjekt (2311)	Bevilgning
Vurdering Oppstart, K-sak 16/14	Kr 625 000
Midlertidig lokaler, K-sak 1/2014, K-sak 39/14	Kr 720 000
Økonomi og handlingsplan 2015-2018, K-sak 80/14	Kr 44 855 000
Totalt bevilget	Kr 46 200 000

Kilde: Melhus kommune

I økonomi og handlingsplan 2013-2016 ble det avsatt midler til utredning og investering av oppgradering Flå skole<sup>14</sup>. Utbygginga ble grunnet i kapasitetsutfordringer ved skolen, jf. skolebruksplan 2012, k-sak 93/12. Det ble nedsatt en egen prosjektgruppe som utarbeidet funksjonsanalyse for oppgradering av bygget. Det ble innleid ekstern arkitekt for utarbeiding av løsningsforslag og kostnadsberegninger.

Kommunestyret vedtok i tertialrapport 1/2014 etablering av midlertidige lokaler ved Flå skole knyttet til utbyggingen med kr 720 000. I kommunestyret sak 16/14 ble fire ulike alternativer utredet for rehabiliteringsprosjektet Flå skole. Kommunestyret vedtok å gå videre med alternativ A 2. Dette medførte en større utbygging med kapasitet til 210 elever og finansiering for oppstart av forprosjekt til 0,625 mill. kr. Alternativ A 2 ble den gang beregnet til kr 80 mill. jf. saksutredningen til vedtaket, det ble vist til usikkerhet i kostnadsestimatet, men ikke hvilken usikkerhet dette hadde.

Med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak i sak 16/14 ble det igangsatt forprosjekt for ny skole. Ny ekstern arkitekt ble innleid. I saken ble det lagt frem en forenklet løsning for utbyggingen, som ble utviklet i samsvar med føringer beskrevet i alternativ A 2. I rådmannens forslag til nye investeringer<sup>15</sup> ble utbygginga av Flå skole omtalt, (side 22). Denne viser et rehabiliteringsprosjekt med følgende forhold: rehabilitering, 3 klasserom i 2. etasje i nybygget over ny flerbrukshall, ombygging gymsal og skolekjøkken. Det ble vedtatt kr 44,855 mill. inkl. mva. til rehabilitering av skolen i Økonomi og handlingsplan.

I påfølgende tertialrapporter til kommunestyret i 2016 og 2017, vises det til at utbygginga går som forutsatt knyttet til fremdrift og forbruk. Ifølge prosjektrekningsrapport i 2019 er det bokført utgifter på 36,3 mill. eks mva. og et mindreforbruk på 0,5 mill. kr. Videre vises det til

14 K-sak 107/12

15 K-sak 80/14

totalt kr 3,58 mill. i endringsordrer i denne investeringen. Det er ikke behandlet sluttregnskap til politisk behandling for utbygginga ved undersøkelsestidspunktet.

### **Hølonda helsehus (2331)**

Tabell 8 Finansiering av Hølonda helsehus

Hølonda helsehus – Prosjekt (2331)	Bevilgning
Oppstart i K-sak 107/12	Kr 500 000
Detaljeringsprosjekt i K-sak 86/13	Kr 20 000 000
Tilleggsbevilgning etter anbud i K-sak 58/14	Kr 12 200 000
Nytt kjøkken og uteområde K-sak 71/16	Kr 6 250 000
Totalt bevilget	Kr 38 950 000

Kilde: Melhus kommune

Kommunestyret vedtok utredning av ny demensavdeling ved Hølonda helsehus i økonomi- og handlingsplan 2013-2016, k-sak 107/12. Det ble bevilget kr 500 000 til utredningen av ny demensavdeling.

Kommunestyret vedtok en kostnadsramme for forprosjektet på kr 20 mill. i økonomi- og handlingsplan 2014-2017 ut fra forventede kostnader. Det lå ingen risikovurdering knyttet til kostnadsestimat eller alternative valg for utbygging i saken.

Kommunestyret vedtok etter anbudsåpning ny finansiering av utbygginga i K-sak 58/14. Det ble bevilget kr 32,2 mill. Det ble i saken vist til ulikhetene mellom kostnadsramme i forprosjektet og etter anbudsrunderen. Det ble avsatt en post på uforutsette kostnader på kr 3,8 mill. (17,5 %) i kostnadsrammen.

I saken ble det vist til at det var vanskelig å finne kostnadsreducerende tiltak for utbygginga. Det ble videre vist til konsekvenser ved å utsette utbygginga av ny demensavdeling og sansehage. På dette grunnlaget vedtok kommunestyret ny kostnadsramme for utbygginga.

I tertialrapport 1/2016, K-sak 71/16, vedtok kommunestyret en tilleggsbevilgning på Hølonda helsehus på kr 6,25 mill. Det vises til at det er avdekket en del kostnader som det ikke var tatt høyde for i tidligere vedtak. Det nevnes her:

- Veger og parkeringsarealer tilknyttet helsehuset, hvor masser ikke kunne benyttes og måtte skiftes ut. Utskifting av tilknyttede murer til veg- og parkeringsanleggene.
- Høyspent som gikk over eiendommen måtte legges i jordkabel, hvor det måtte etableres ny trafokiosk
- Bekkelukkingen under sansehagen måtte skiftes ut. I tillegg ble det avdekket flere mangler ved utgravingen av tomten.

- Sentral til pasientanlegg måtte skiftes ut.
- Under riving av gammelt bygg kom det fram behov for utskifting av vinduer, i tillegg til manglende branntetning, som måtte etableres på nytt.
- Behov for å gjøre endringer på kjøkkenet, da dette måtte demonteres for å nå tekniske installasjoner og settes opp på nytt. Videre ble det avdekket hygieniske og HMS-mangler ved dagens kjøkken.
- Behov for større fellesrom til alle som bor og arbeider på helsehuset (Kåret).

I påfølgende tertialrapporter i 2016, 2017 og 2018 vises det til at prosjektet gjennomføres som forventet ut fra tidligere vedtak. Fremlagte prosjektrengskap viser at utbygginga er innenfor gjeldende ramme. Sluttregnskap er ikke vedtatt av kommunestyret.

### **Avløp Martin Tranmælsveg (6220)**

Tabell 9 Finansiering av avløp Martin Tranmælsveg

Avløp – Prosjekt (6220)	Bevilgning
Oppstart i K-sak 86/13	Kr 1 200 000
Tilleggsbevilgning i K-sak 109/15	Kr 300 000
Tilleggsbevilgning i K-sak 71/16	Kr 1 500 000
Totalt bevilget	Kr 3 000 000

Kilde: Melhus kommune

Kommunestyret vedtok oppstart av utbygginga i økonomi- og handlingsplanen for 2014-2017, K-sak 86/13. Det ble bevilget kr 1,2 mill. til utbygginga av avløpsanlegget. Avløpsanlegget omfattet en strekning på ca. 350 meter, fra fv. 708 og Nordover til Melhushallen. Dette skulle ivareta overføring av avløpsvann fra Bagøya sør for fylkesvegen.

Kommunestyret vedtok en tilleggsbevilgning på kr 300 000 i økonomi- og handlingsplan 2016-2019, K-sak 109/15. I saken ble dette begrunnet med at utbygginga ble utsatt i påvente av en sentrumsplan for å avklare status til veien fremover. Rådmannen foreslo derfor at veggen skulle bygges etter normer for fylkesveg med miljøgateprofil. I tillegg måtte utbygginga ses i sammenheng med bakgrunn i vedtak om å igangsette bygging av ny Gimse barneskole. Skolen planlegges i samme område hvor dagens hovedvannledning til Melhus sentrum ligger. Det er videre en eldre eternitt ledning som vurderes å være svært sårbar og utsatt, når prosjektet med Gimse barneskole begynner. Et brudd på denne ledningen ble vurdert til å få store konsekvenser. Det ble av sikkerhetsmessige årsaker valgt å prioritere en alternativ forsyning til Melhus sentrum før skoleprosjektet begynner. Ved å legge en ny vannledning i Martin Tranmæls veg, med nok kapasitet til å forsyne Melhus sentrum, gjør at sårbarheten blir vesentlig redusert. Denne løsningen forutsetter at det ble opprettet en forbindelse gjennom en

ny vannledning, langs Hølundvegen fra Martin Tranmæls veg, til en vannkum på Gimsan (prosjekt 6017 – Hovedvannledning Melhus sentrum - øst/vest). Dette medførte behov for noen mindre endringer av tidligere prosjekteringer, før bygging igangsettes.

Kommunestyret vedtok en tilleggsbevilgning på kr 1,5 mill. i Økonomi- og handlingsplan 2016 – 2019, K-sak 71/16. Prosjektet gjelder prosjektering og legging av ny spillvannsledning langs Martin Tranmæls veg, som i nord vil følge ny hovedvannledning østover ned mot Bagøya, og videre inn i Martin Tranmæls veg. Den nye spillvannsledningen erstatter eksisterende spillvannsledning som hadde for lite fall og var i dårlig stand. Sammen med spillvannsledning, erstattes eksisterende overvannsledning i en strekning på 500 meter i Martin Tranmæls veg. Strekingen på 350 meter ned mot Bagøya, legges det en ny spillvannsledning.

Tertialrapporteringen i 2016 og 2017 viste at prosjektet ble gjennomført som forutsatt. I årsmelding 2017, K-sak 34/18, ble det vist at prosjektet var avsluttet og at det var 4 % overforbruk. Det oversendte prosjektrengskapet for utbygginga viste et forbruk på kr 2,91 mill., noe som ligger under kommunestyrets totale bevilgninger for utbygginga.

### 3.3 Vurdering

Vi har vurdert kommunens investeringsprosjekt ut fra følgende operasjonaliserte kriterier i denne undersøkelsen. Økonomiske rammer ved oppstart må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, herunder dokumentert vurdering av usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l. Kommunen må ha god oppfølging av økonomien i investeringsprosjekt. Det bør også være etablert rutiner for planlegging, gjennomføring og evaluering av investeringsprosjekt.

Kostnader er et av parameterne som omfattes av stor interesse i planleggings- og gjennomføringsfasen av investeringsprosjekter. Dette fordi der er lett å konkludere om man er innenfor budsjett, dels fordi det kan ha ringvirkninger på andre områder dersom budsjettet overskrides. Kommunens investeringsprosjekter kan være til dels omfattende prosjekter. Det tar lang tid å gjennomføre dem, og kompleksiteten tilsier at planleggingen og gjennomføringen av prosjektet kan by på uforutsette utfordringer. En viktig del av arbeidet med å gjennomføre et investeringsprosjekt, er derfor å lage et godt estimat på prosjektkostnadene. Videre er det sentralt å ha et bevist forhold til håndtering av risiko og usikkerhet.

Felles for de prosjektene vi har sett på er at de har et kostnadsestimat med påslag for usikkerhet. Det er imidlertid i liten grad en konkret beskrivelse av usikkerheten i kostnadsestimatene i hvert investeringsprosjekt. Her er det anbefalt å beskrive usikkerheten som faktisk ligger i kostnadsestimatene, og hva usikkerheten innebærer. En høy usikkerhet innebærer økt risiko for tilleggsfinansiering og en lav risiko det motsatte. Felles for fire av de

fem investeringsprosjektene er at man bare i liten grad har truffet på de kostnadsestimatene som innledningsvis har blitt lagt frem.

Kommunen synes å ha en hensiktsmessig administrativ dialog og politisk rapportering. Dette sikrer en hensiktsmessig økonomistyring ved gjennomføring av investeringsprosjekter. Dette gjennom tertialrapporteringer og årsrapport årlig for alle investeringsprosjekter, som legges frem til politisk behandling.

Kommunen har kun overordnede rutiner når det gjelder planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Krav til internkontroll og gjennomføring består av overordnede rutiner i kommunens økonomireglement. Det synes å eksistere få standardiserte administrative prosesser, metoder eller krav til styring og gjennomføring av prosjekter i kommunens kvalitetssystem. Gjennomføringen av prosjektene følger ikke noen ens metodikk og synes å være opp til den enkelte å bestemme. Det å ha en felles oppfatning av hvordan overordnede rutiner i økonomireglementet skal håndteres og praktiseres, er viktig for å sikre en betryggende internkontroll, ut fra vår vurdering. Videre er det vår vurdering at:

- Kommunens økonomireglement knyttet til investeringsprosjekt ikke er endret over tid og at det er behov for revisjon av disse.
- Beskrivelser av kontroller i prosessene gir ikke sikkerhet for at det vil bli gjennomført betryggende kontroll i alle trinn i prosessen og i vesentlige aktiviteter.
- Det foreligger ikke ensartede skriftlige retningslinjer eller rutiner for utarbeidelse av kalkyler for investeringsprosjekter, eller for hvem som er ansvarlig for å utarbeide og kvalitetssikre kalkyler.
- Revisjonen mener at både manglende retningslinjer og rutiner for utarbeidelse av kalkyler, og manglende krav om formalisert kvalitetssikring av kalkyler, medfører en risiko for økt mangler i kalkylene.
- Manglende dokumenterte risikovurderinger medfører at vurderingene som gjøres ikke er etterprøvbare.

### Evaluering og avslutning

Prosjektstyringssystemet bør inkludere prosedyrer for avslutning av prosjekt, inkludert prosedyre for overtakelse/overlevering av leveransen og avslutning av prosjektregnskapet. Det bør også være utformet en rutine for evaluering av prosjekt for å sikre kontinuerlig forbedring av prosjektstyringen i kommunen. Sluttrapport er også anbefalt for avslutning av investeringsprosjekt.

Kommunen legger fram et regnskapsmessig sluttregnskap for investeringsprosjekt i tertialrapportene og i årsrapporten. Disse omfatter i liten grad kommentarer til avvik eller

forbedringspunkter knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Kommunen har av og til sluttevaluering sammen med entreprenør, men det er ingen faste rutiner eller dokumentasjon knyttet til disse. Kommunene bør ha en fast gjennomgang etter at investeringsprosjektet er gjennomført, knyttet til erfaringer. Dette legger bedre til rette for å lære over tid og ikke gjør eventuelle feil om igjen. Behov for å vurdere endringer av maler og rutiner vil være viktig målsetting for dette arbeidet.

### Årsaker til avvik

Årsakene til kostnadsøkninger kan være mange. På noen områder er årsakene åpenbare og skriftlig dokumentert, på andre områder kan identifikasjon av årsaker være vanskelig.

Endringen i anslagene frem mot inngåelse av kontrakt indikerer at analyser/vurderinger ikke har vært grundige nok fra starten av planlegging av prosjektet. Økningen i forventede kostnader før anbud skyldes i noen grad manglende oversikt over risiko og omfang. Å basere estimater kun på den delen av prosjektet medfører usikkerhet, øker risikoen for kostnadsøkninger etter kunngjøring av prosjektet. Det siste og mest relevante kostnadsanslaget er det anslaget som brukes i forbindelse med utlysning av anbudet. Her vil det være detaljerte mengdeanslag og alle relevante forhold bør være kommet frem i dette nivået. Det er anbudet som definerer hva som er markedsprisen på oppdraget som skal gjennomføres, ikke tidligere kostnadsestimat.

Konsekvensene av eventuell mangelfull prosjektering viser seg i endringskostnadene fra anbudsbeslutning til ferdig sluttoppgjør. Enkelte endringer er planlagte og forventede, andre endringer har medført økte prosjektkostnader. Der det er mange endringer i prosjektet etter anbudet, er en viktig årsak til dette at det var betydelige mangler ved anbudsgrunnlaget som ble benyttet ved utlysning av investeringsprosjektet og at ytterligere behov har fremkommet i gjennomføringsfasen. Det har vært mangler både i planleggingsgrunnlaget og etter at kontrakt er inngått i fire av de fem utvalgte investeringsprosjektene vi har sett på i denne undersøkelsen.



## **4 HØRING**

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Melhus kommune, den 7.5.2019 med høringsfrist 22.5.2019. Revisor mottok hørings svar på foreløpig rapport i e-post den 16.5.2019, fra kommunalsjef Plan og utvikling på vegne av rådmannen. Hørings svaret er vedlagt rapportens vedlegg 1. Rådmannen har ikke merknader til rapportens innhold.

## 5 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 5.1 Konklusjon

Revisor hadde følgende problemstilling i denne undersøkelsen:

1. Følges gjeldende retningslinjer ved beregning av selvkost for vann og avløp?

Vi konkluderer med at kommunen har beregnet selvkost for vann og avløp i hovedsak i samsvar med gitte føringer. Kommunen har imidlertid mangler knyttet til å dokumentere jevnlig fordelingsnøkler for beregning av andelen som belastes til indirekte kostnader, disse ble sist gjennomgått i 2007. Dette medfører behov for ny dokumentert gjennomgang av andelen indirekte kostnader i kommunen. Det er videre noen mindre avvik knyttet til beregning av renter knyttet til overskudd- og underskudds fond.

2. Har kommunen betryggende økonomisk styring og kontroll i investeringsprosjekter?

Vi konkluderer med at kommunen i hovedsak har en betryggende økonomistyring av vedtatte investeringsprosjekt. Det mangler imidlertid en konkret risikovurdering av kostnadsestimat og hva disse innebærer i saken knyttet til vedtak om oppstart av det enkelte prosjekt.

Kommunen har økonomireglement som gir føringer for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Det mangler imidlertid felles ensartede rutiner og prosedyrer for gjennomføring av rutinene i kvalitetssystemet.

Revisor har sett mangler i planleggingsgrunnlaget, som forklarer avvik og behov for tilleggsfinansiering i disse. Videre har det vært endringer i investeringsprosjektene etter at kontrakt inngått. Dette har medført behov for tilleggsfinansiering til disse.

### 5.2 Revisor anbefaler kommunen følgende:

- Å gjennomføre en ny dokumentert beregning av andelen indirekte kostnader i Avgiftsmodellen for å sikre selvkost.
  - I tillegg praktisere anbefalte beregning av renter knyttet til overskudds- og underskuddsfond.
- Å iverksetter følgende tiltak for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter:
  - Beskrive risikoen i den enkelte kostnadsberegning for hvert investeringsprosjekt. Denne bør bestemmes ut fra en individuell og konkret risikovurdering av hvert enkelt prosjekts kostnadsestimat og kunnskap om planleggingsgrunnlaget.

- etablere felles rutiner i kvalitetssystemet for ensartet planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Videre gjennomføre en dokumenterte evaluering ved avslutning av investeringsprosjekt med mål om læring/forbedring.

## KILDER

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg
- Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-3/14)
- DNV: Kvalitetssikring av prosjekter ISO 9001
- Kostnadsestimering under usikkerhet – Concept Temahefte nr. 4, NTNU, Frode Drevland.
- Melhus kommunens økonomi- og handlingsplan

## VEDLEGG 1 – HØRINGSSVAR

Høringssvar mottatt i e-post den 16.5.19.

Basert på dagens gjennomgang i vårt fagnettverk, har ikke rådmannen noen merknader til høringsrapporten knyttet til forvaltningsrevisjon av selvkost og investeringsprosjekt i Melhus kommune.



**Morten Bostad**  
kommunalsjef

Mobil 90920866  
[www.melhus.kommune.no](http://www.melhus.kommune.no)



Postadresse: Postboks 2565, 7735 STEINKJER

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no)