

FORVALTNINGSREVISJON

Systemer og rutiner i byggeprosjekter samt
etterlevelse av disse

PROSJEKTPLAN



Melhus kommune

Januar 2022

FR 1203

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<p>Har Melhus kommune etablert en god prosjektstyring av byggeprosjekt?</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvilke systemer og rutiner har kommunen for styring av byggeprosjekter?• Hvilke rutiner har kommunen for å kontrollere om budsjetteringen er reell og om prosjektbudsjetter overholdes?• Hvordan sikrer kommunen at retningslinjene og rutinene etterleves i gjennomførte byggeprosjekt? <p>Har Melhus kommune rutiner for og oppfølging av at anskaffelsesregelverket følges i byggeprosjekt?</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvilke retningslinjer og veiledere bruker kommunen for anskaffelser av forprosjekt/mulighetsstudie, hovedprosjekt og funksjonsanalyser i byggeprosjekt?• Hvilke kontrollrutiner har kommunen for å sikre at anskaffelser gjennomføres etter lov og forskrift?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• KommuneLOven• AnskaffelsesLOven med tilhørende forskrifter• Prosjektstyringsmetodikk• Kommunens egne rutiner på området.• Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 9 og 45 fra forskningsprogrammet Concept. Welde, Aksdal og Grindvoll• Prosjektveiviseren, Digitaliseringsdirektoratet• Kommuneplanens samfunnsdel Melhus - 2025
Metode	Intervju og dokumentgjennomgang
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 320 timer• Oversendes sekretær 19. august 2022

Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Arve Gausen – arve.gausen@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Sunniva Tusvik Sæter</p> <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Margrete Haugum • Mette Sandvik <p>Eventuelt ekstern bistand</p>
Uavhengighetserklæring	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
Kontaktperson Melhus kommune	<p>Kommunedirektøren eller den som kommunedirektøren delegerer ansvaret til</p>

2 MANDAT

I dette kapitlet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon av planprosesser og prosjektstyring i sak 72/21. Prosjektet hadde følgende omtale i plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2024:

Norske kommuner eier og forvalter store verdier i fast eiendom, og det bygges og renoveres mye. Det oppstår ofte feil og kostnadsoverskridelser i byggeprosjekter, og kostnaden blir kanskje ikke optimal i forhold til nytte. Aktuelle innfallsvinkler i en forvaltningsrevisjon kan være å se på om Melhus kommune har tilfredsstillende system og rutiner for styring av byggeinvesteringer, om anskaffelser gjennomføres etter lov og forskrift, om budsjetteringen er reell om vedtatt budsjett overholdes, og om Melhus kommune har retningslinjer og veileder for anbudsforespørsel for forprosjekt/mulighetsstudie, hovedprosjekt og funksjonsanalyser. Hvis kommunen har slike retningslinjer og veiledere, etterleves disse?

Kontrollutvalget legger følgende spørsmålsstillinger til grunn for bestillingen:

- Hvilke systemer og rutiner har Melhus kommune for styring av byggeinvesteringer?
- Hvilke kontrollrutiner har Melhus kommune for å sikre at anskaffelser gjennomføres etter lov og forskrift.
- Hvilke rutiner har Melhus kommune for å kontrollere om budsjetteringen er reell og om prosjektbudsjett overholdes?
- Hvilke retningslinjer og veiledere har Melhus kommune for anbudsforespørsel for forprosjekt/mulighetsstudie, hovedprosjekt og funksjonsanalyser?
- Hvordan sikrer Melhus kommune seg at disse retningslinjene og rutinene etterleves?

I dialog i e-post med kontrollutvalget den 6.1.2022 ba revisor om innspill på byggeprosjekt som skulle følges opp i undersøkelsen. Kontrollutvalget ønsket at undersøkelsen ser på kommunens system, rutiner og kvalitetssikring for byggeprosjekt og hvordan disse etterleves og følges opp, og ikke har fokus på enkelte byggeprosjekt.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Investeringsprosjekt/byggeprosjekt

En vellykket prosjektgjennomføring er et byggeprosjekt som leverer til rett tid, med riktig ytelse og innenfor den vedtatte kostnadsrammen. Et godt styringsgrunnlag og realistiske planer kan

innebære riktig budsjett og avsetninger, korrekte fremdriftsplaner og en hensiktsmessig organisering, risikostyring med mer. Innholdselementer i et prosjektsstyringsgrunnlag vil normalt være følgende momenter¹: Initiating/planlegging, gjennomføring, avslutning og evaluering.

Den usikkerheten som er iboende i ethvert prosjekt gjør det utfordrende å estimere et sikkert beløp på forhånd for hvor mye et prosjekt kommer til å koste når det er ferdig. I teorien skiller man mellom to måter for estimeringsarbeidet: tradisjonell estimering av kostnader eller et stokastisk (sannsynlighetsbasert) kostnadsestimat². Det som skiller modellene, er at stokastisk kostnadsestimat synliggjør risikoen i kostnadsestimatet. På denne måten tydeliggjøres usikkerheten kostnadsestimatet bygger på for beslutningstakerne.

Concept er et forskningsprogram ved NTNU som utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. Rapport nr. 45 fra 2015 skrevet av Welde beskriver bruken av prosjektmodeller i kommunale investeringsprosjekt (byggeprosjekt). En prosjektmodell deles opp i ulike faser, hvor fasene er knyttet til oppgaver, eierskap eller ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. En prosjektmodell kan være gitt i form av et investeringsreglement med samlede rutiner og prosedyrer for investeringsprosjekter samt i egne prosjektmodell i kommunen.

Anskaffelser

Lov om offentlige anskaffelser kommer til anvendelse når kommuner inngår bygge- og anleggskontrakter, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner eksklusiv merverdiavgift. Anskaffelsesregelverket er basert på visse grunnleggende prinsipper som er nedfelt i lovens § 4. Bestemmelsen fastsetter at offentlige oppdragsgivere skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet. Disse legger føringer for hvordan kommunene anskaffer eksterne aktører til planlegging og gjennomføring av anskaffelser.

Kommunens økonomireglement

I økonomireglementet omhandler kapittel ni investeringsprosjekter. Kapitlet gir retningslinjer for enhetlig behandling og styring av investeringsprosjekt. Dette skal legges til grunn for byggeprosjekt. Instruksen beskriver hvordan disse skal saksbehandles og forholdet til

¹ DNV: Kvalitetssikring av prosjekter ISO 9001

² Kostnadsestimering under usikkerhet, Concept temahefte nr. 4:

https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010610/CONCEPT_kostnadsestimering_til+WEB.pdf/7fe95f32-0477-4468-b0e5-54589687c16d

kommunens plansystem og hva som skal foreligge av økonomisk informasjon før investeringer iverksettes. Videre beskrives det også at alle kommunale innkjøp skal skje i henhold til gjeldende lover og regler samt inngåtte samarbeidsavtaler. Samt at «Nødvendige anbud, i henhold til lov om offentlige anskaffelser, på de planlagte arbeider innhentes, og på dette grunnlag justere kostnadsoverslag og fremdriftsplan.»

Økonomisjef informerer om at økonomireglementet og investeringsreglementet er underlagt revidering og er planlagt behandlet våren 2022 i kommunestyret.

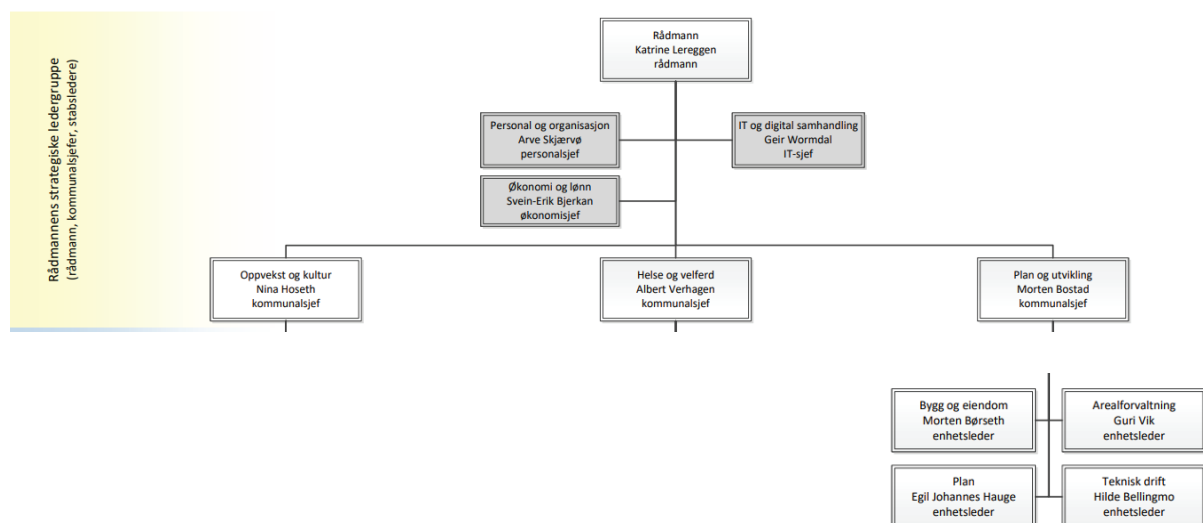
Internkontroll og kvalitetssikring

Kommuneloven § 25-1 fastsetter at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette er kommunedirektørens ansvar. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Loven stiller krav til at kommunedirektøren skal:

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

2.3 Kommunens organisering

Figur 1. Administrativ organisering i Melhus kommune



Ifølge kommunens handlingsplan for 2021-2024 har Melhus kommunes organisering som utgangspunkt klare roller og tydelig ansvar, god samhandling mellom virksomhetene og

ledere med delegert myndighet og myndiggjorte medarbeidere. Bygg og eiendom ligger under område for plan og utvikling og omfatter drift og vedlikehold, renhold, boligforvaltning og nybygging. Det beskrives videre at enheten prosjekterer og gjennomfører nybygg og rehabilitering på en kostnadseffektiv måte og med god kvalitet og positiv miljøpåvirkning.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 avgrenses prosjektet og problemstillingene i prosjektet utdypes. Kilder til revisjonskriteriene presenteres og metode for innsamling av data beskrives.

3.1 Avgrensing

Revisor vil se på om kommunens system og rutiner for å gjennomføre byggeprosjekt er hensiktsmessige. Videre se på hvordan kommunen sikrer og kvalitetssikrer at disse benyttes ved planlegging, gjennomføring og anskaffelser i byggeprosjekt i kommunen. Planprosesser avgrenses til å se på om kommunen har rutiner for å vurdere behov ved planlegging av byggeprosjekt.

3.2 Problemstillinger

Har Melhus kommune etablert en god prosjektstyring av byggeprosjekt?

- Hvilke systemer og rutiner har kommunen for styring av byggeprosjekter?
- Hvilke rutiner har kommunen for å kontrollere om budsjetteringen er reell og om prosjektbudsjetter overholdes?
- Hvordan sikrer kommunen at retningslinjene og rutinene etterleves i gjennomførte byggeprosjekt?

Har Melhus kommune rutiner for og oppfølging av at anskaffelsesregelverket følges i byggeprosjekt?

- Hvilke retningslinjer og veiledere bruker kommunen for anskaffelser av forprosjekt/mulighetsstudie, hovedprosjekt og funksjonsanalyser i byggeprosjekt?
- Hvilke kontrollrutiner har kommunen for å sikre at anskaffelser gjennomføres etter lov og forskrift?

3.3 Kilder til kriterier

- Kommuneloven
- Anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter
- Prosjektstyringsmetodikk
- Kommunens egne rutiner på området
- Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 45 fra forskningsprogrammet Concept. (2015), Welde, Aksdal og Grindvoll
- Prosjektveiviseren, Digitaliseringsdirektoratet
- Kommuneplanens samfunnsdel Melhus - 2025

3.4 Metoder for innsamling av data

En viktig del av datagrunnlaget vil være informasjon fra intervju med sentrale ansatte med ansvar og roller i tilknytning til kommunens prosjektstyring og kvalitetssikring av gjennomførte byggeprosjekt. Dette omfatter faglige rutiner, økonomiske rutiner og anskaffelser i byggeprosjekt. Intervju gir en større mulighet for å gå i dybden og få fram styrker og svakheter i kommunens rutiner for gjennomføring av byggeinvesteringer.

Revisor vil gjennomføre en dokumentgjennomgang av kommunens rutiner for gjennomføring av byggeprosjekt. Dette omfatter både faglige og økonomiske rutiner og rutiner for anskaffelser i byggeprosjekt. Videre vil vi se på hvilke rutiner og systemer som sikrer at ansatte med ansvar for planlegging og gjennomføring av byggeprosjekt følger disse. Det er et spørsmål om datagrunnlaget vil være tilstrekkelig. Det kan etter revisors vurdering være nødvendig i tillegg å se på om rutiner benyttes i byggeprosjekt for å få tilstrekkelig data i undersøkelsen. Vi foreslår å se på bruken og oppfølging av rutiner i byggeprosjektet Gimse skole og idrettshall (prosjekt nr. 2416). Byggeprosjektet er av vesentlig størrelse og har et totalbudsjett på kr 224 mill. Skolen med idrettshall er under bygging og forventet ferdigstilt 31.3.2022, ifølge siste tertialrapport i 2021.

Dokumentgjennomgangen vil underbygge intervjudata i undersøkelsen. Revisjonen vil se på overordnede styringsdokumenter, retningslinjer, prosjektrutiner, sjekklister, planer og maler relatert til kommunens byggeprosjekter etc.

Orkanger, 25.1.2021


Med vennlig hilsen

Arve Gausen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Direkte ☎ 404 96 309 eller ✉ arve.gausen@revisjonmidtnorge.no

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

	
Prosjekt nr: 1203	Kommune: Melhus kommune
Vurdering av uavhengighet - revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: rutiner og etterlevelse byggeinvesteringer	

<p>Hovedreferanse: Kommuneloven § 24-4 Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4 RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13 RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6 Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8</p>

Ansettelsesforhold:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Orkanger 14.01.2022

Arve Gausen
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no