



Vestfold
og Telemark
revisjon

Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter

Forvaltningsrevisjon | Drangedal kommune

Innhold

1. Innledning	7
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	7
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	7
1.3. Avgrensning	7
1.4. Metode og kvalitetssikring	8
1.5. Kommunedirektørens uttalelse	8
2. Kort om utvalgte investeringsprosjekter	9
2.1. Kroken barnehage	9
2.2. Brannstasjonen – garasje og garderobe	10
2.3. Prestestranda renseanlegg – biologisk rensetrinn	11
3. Ansvar og organisering	12
3.1. Revisjonskriterier	12
3.2. Rutiner og reglement	14
3.3. Ansvar og beslutninger i casene	16
3.4. Revisors vurdering	20
4. Utredning av beslutningsgrunnlag	22
4.1. Revisjonskriterier	22
4.2. Saksutredning – rutiner og praksis	23
4.3. Saksutredning/beslutningsgrunnlag i casene	23
4.4. Revisors vurdering	27
5. Oppfølging og rapportering	29
5.1. Revisjonskriterier	29
5.2. Rutiner for oppfølging og rapportering	30
5.3. Rapportering og oppfølging i casene	31
5.4. Revisors vurdering	32
6. Konklusjoner og anbefalinger	34
6.1. Konklusjoner	34
6.2. Anbefalinger	34
Litteratur og kildereferanser	35
Vedlegg	36
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	36
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	38

Sammendrag

Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Drangedal kommune i sak 21/20.

Forvaltningsrevisjonen er bestilt i samsvar med Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, vedtatt i kommunestyret i sak 48/20.

Kontrollutvalget har vedtatt at Kroken barnehage skal brukes som case i forvaltningsrevisjonen. Vi har i tillegg sett på prosessene ved ombygging av brannstasjonen og Prestestranda renseanlegg.

Vi har undersøkt følgende problemstilling:

I hvilken grad har kommunen rutiner og tiltak for å sikre forsvarlig gjennomføring av investeringsprosjekt?

Vi har funnet at Drangedal kommune i liten grad har formelle rutiner og systematiske tiltak for gjennomføring av investeringsprosjekter.

Om ansvar og organisering

Drangedal kommune har ikke særskilte rutiner (investeringsreglement/prosjektmodell) for gjennomføring av investeringsprosjekter. Drangedal er en liten kommune, og det går normalt sett år mellom hver gang kommunen gjennomfører større prosjekter. Alle kommuner bør ha rutiner og retningslinjer for å gjennomføre investeringsprosjekter. Drangedal har sjelden større investeringsprosjekter, noe som etter vår vurdering gir økt behov for rutiner og retningslinjer for gjennomføringen.

Drangedal kommune er i gang med å utarbeide prosjekthåndbok for investeringsprosjekter. Denne skal etter planen skal gjelde fra 2021. Kommunen skal også utarbeide økonomireglement. Økonomireglement er et krav fra 2020. Vi mener at kommunen bør vurdere å samordne arbeidet med prosjekthåndboken med arbeidet med nytt økonomireglement. Dette er fordi at noen rutiner bør være felles for hele kommunen, og fordi at det er elementer i prosjekthåndboken som bør politisk behandles.

Det er viktig å ha klarlagt hvem som har fullmakter og ansvar for gjennomføring og framdrift de ulike fasene i et investeringsprosjekt. Kommunestyret i Drangedal har delegert fullmakt til

rådmannen¹. Rådmannen har fullmakt innenfor vedtatt budsjett, så lenge det ikke dreier seg om prinsipielle saker. Rådmannen har delegert fullmakt knyttet til investeringsprosjekter videre til kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk, men det er noe uklart hvilke fullmakter som egentlig er delegert til dette nivået. Delegeringsfullmakter bør være klare, slik at det ikke skapes tvil om hvem som har ansvar og fullmakt til hva.

Om utredning av beslutningsgrunnlag

Drangedal kommune har ikke gitt føringer for hva saksutredninger om investeringsprosjekter skal inneholde. Vi har lagt grunn at for å oppfylle kravet om forsvarlig utredning, må kommunen utrede behov for investeringen, kostnader og alternativer. Vi mener at kommunen til en viss grad har gjort det i alle de tre undersøkte investeringsprosjektene. Omfanget av og innholdet i saksutredninger varierer i de undersøkte prosjektene. Det fremstår generelt som noe tilfeldig hvordan investeringssakene blir utredet.

Prosjekter blir som hovedregel vedtatt av kommunestyret i budsjettbehandlingen. Vi mener at budsjettsaken alene som regel ikke vil oppfylle krav til forsvarlig saksutredning for større investeringer. Om det er behov for mer omfattende utredning, vil ha sammenheng med prosjektets størrelse og om det er prinsipielle problemstillinger. Prosjekter som ikke er av prinsipiell karakter, kan normalt gjennomføres innenfor rådmannens fullmakt når kommunestyret har bevilget midler.

Om oppfølging og rapportering

Kommunen har ikke formaliserte rutiner for oppfølging av prosjekter. Rutiner om dette er under arbeid. Vi mener at slike rutiner bør avklare hvordan prosjekter skal følges opp administrativt, for eksempel avklare ansvar og fullmakter til kommunale prosjektledere/byggeledere samt gi føringer om intern rapportering.

Rapportering fra administrasjonen til kommunestyret skal gjøres minimum to ganger gjennom året. Det skal rapporteres både på drift og investering. Med unntak av i 2017, har ikke rådmannen rapportert til kommunestyret i samsvar i krav i kommuneloven. I 2017 ble det rapportert på status og framdrift på investeringsprosjekter vår og høst. De andre årene har det vært halvårsrapportering på investeringsprosjekter, dvs. én gang gjennom året.

Når det gjelder innhold i rapportene til kommunestyret, er kravet at det skal rapporteres på utviklingen i inntekter og utgifter. Det har kommunen gjort i rapportene sine. Kommunen kan gi føringer om hvilken annen informasjon som skal inngå i rapportene.

¹ I ny kommunelov har kommunens øverste administrative leder tittelen kommunedirektør. Delegeringene av fullmakt er omtalt over er utarbeidet før denne endringen.

Det er rapportert om Kroken barnehage i tillegg til de faste rapporteringspunktene. Det er rapportert om Brannstasjonen og Prestestranda renseanlegg i de ordinære halvårs- og status rapportene.

Anbefalinger

Vi mener at Drangedal kommune bør

- fortsette arbeidet med å etablere tiltak og rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter
- sikre at rapportering fra administrasjonen til kommunestyret skjer i samsvar med krav i kommuneloven
- vurdere å gi føringer for saksutredning

Bø 22. oktober 2020

Vestfold og Telemark revisjon IKS

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Drangedal kommune i sak 21/20. Forvaltningsrevisjonen er bestilt i samsvar med Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, vedtatt i kommunestyret i sak 48/20.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2, første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstilling

I hvilken grad har kommunen rutiner og tiltak for å sikre forsvarlig gjennomføring av investeringsprosjekt?

I samsvar med kontrollutvalgets vedtak vil vi bruke Kroken barnehage som case i forvaltningsrevisjonen. Vi har i tillegg valgt ut investeringsprosjektene på brannstasjonen og Prestestranda renseanlegg.

Revisjonskriteriene² i denne forvaltningsrevisjonen er primært hentet fra kommuneloven. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor.

1.3. Avgrensning

Vi vurderer ikke om anskaffelser er gjennomført i samsvar med regelverket. Vi vurderer heller ikke forholdet til selvkost knyttet til avløpsinvesteringen.

² Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Metodene i denne forvaltningsrevisjonen er dokumentgjennomgang og intervju. Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 6. oktober 2020, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra Drangedal har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Kort om utvalgte investeringsprosjekter

Kontrollutvalget har vedtatt at Kroken barnehage skal brukes som case i prosjektet. Vi har i tillegg valgt to mindre prosjekter som er ferdig nå i 2020. Dette er ny garasje og nytt garderobeanlegg på brannstasjonen og ombygging av Prestestranda renseanlegg.

2.1. Kroken barnehage

I 2015 ble det satt opp et modulbygg ved Kroken barnehage for å oppfylle til krav til plass for de barna som allerede gikk i barnehagen. Modulbygget var ikke ment som en permanent løsning. Etter et benkeforslag ved behandlingen av budsjett- og økonomiplan 2016-2019, bevilget kommunestyret 7,1 mill.kr til prosjektering og bygging av Kroken barnehage.

Det ble nedsatt en prosjektgruppe som skulle vurdere hva som skulle gjøres med Kroken barnehage. Prosjektgruppa presenterte 4 alternativer for kommunestyret i desember 2017. Ett av alternativene var å bygge ny barnehage. Kommunestyret vedtok å bygge ny 4-avdelingsbarnehage med 96 plasser.

Prosjektering av ny barnehage pågikk i 2018. Samtidig var barnetallet i Kroken synkende. Barnehagens plassbehov var ikke lenger like stort, og rådmannen var bekymret for kostnaden ved å bygge ny barnehage. Rådmannen fikk fullmakt til også å utrede 3-avdelingsbarnehage.

Forprosjekt/skisse på ny barnehage ble lagt fram for kommunestyret i juni 2019. Det viste seg at kostnaden ved å bygge 3-avdelingsbarnehage var nesten like høy som kostnaden ved å bygge 4-avdelingsbarnehage. Kommunestyret vedtok å bygge 4-avdelingsbarnehage. Barnehagen er kostnadsberegnet til 57,2 mill. kr.³

Våren 2020 la rådmannen fram sak for kommunestyret om å skrinlegge utbyggingen, og i stedet ruste opp eksisterende bygg. Årsaken til dette var at barnetallet fortsatt var synkende, og eksisterende barnehage var stor nok i forhold til det som nå var behovet. I tillegg var rådmannen bekymret for kostnadene, og for hvilken betydning de ville ha for de andre tjenestene i kommunen. Kommunestyret opprettholdt vedtaket om å bygge ny barnehage.

³ Alle kostnadstall oppgis inklusiv merverdiavgift med mindre annet er sagt. Bevilgninger til investeringsprosjekter skal budsjetteres brutto, dvs. inklusiv merverdiavgift, selv om kommunen vil bli kompensert for merverdiavgiften.

Kroken barnehage hadde byggestart i juni i år og skal være ferdig i september 2021. Siste prognose er at barnehagen vil koste 60,8 mill. kr.

2.2. Brannstasjonen – garasje og garderobe

Kommunestyret bevilget midler til brannstasjonen i budsjettet for 2016 og 2017 med til sammen 2,8 mill. kr. I utgangspunktet var bevilgningen tiltenkt ny garasje, vaskerom og plass til å tørke slanger. Disse midlene ble etter hvert omprioritert. Brannstasjonen hadde fortsatt behov for garasje, men tørking av slanger var ikke lenger så aktuelt, fordi man brukte andre typer slanger. Da man innhentet tilbud på bygging, viste det seg at bevilgningen var for lav. Rammen ble derfor økt til 3,5 mill. kr i budsjettet for 2018.

I perioden 2016-2018 gjennomførte Arbeidstilsynet tilsyn hos kommunale brann- og feiervesen. Hensikten med tilsynene var å undersøke om virksomhetene hadde nødvendige tiltak for å redusere risiko for helseskader og sykdom knyttet til helseskadelig eksponering for brannrøyk. I Drangedal avdekket tilsynet at brannstasjonen ikke oppfylte krav til ren og uren sone i garderobene. Det ble avsatt kr 500 000 i budsjettet for 2018 for å oppfylle Arbeidstilsynets krav.

Avsatt ramme var ikke tilstrekkelig, og formannskapet ble forelagt sak om tilleggsfinansiering i februar 2019. Formannskapet ble forelagt to alternativer. Alternativ 1 var å bygge på eksisterende brannstasjon. Alternativ 2 var å flytte brannstasjonen og innrede i industrilokalene til Vestmar Eiendom. Rådmannen innstilte på alternativ 1. Formannskapet sendte saken tilbake til administrasjonen. De ønsket at rådmannen skulle utarbeide et bredere beslutningsgrunnlag som tok hensyn til ROS-analysen, og vurderte samarbeid med andre kommunale tjenester og private aktører.

Rådmannen presenterte ny sak for kommunestyret i mai 2019. ROS-analyse og samarbeid var nå vurdert, uten at det endret rådmannens innstilling. Han mente fortsatt at alternativ 1 var det beste. Alternativ 1 hadde en beregnet kostnad på 6,8 mill. kr. Kommunestyret vedtok dette alternativet og økte rammen med 2 mill. kr.

Kommunestyret behandlet ny sak om tilleggsfinansiering sommeren 2020. Arbeidstilsynet stilte krav om garderobe for både menn og kvinner, det var ikke hensyntatt i de opprinnelige planene. I tillegg var det behov for en brannhydrant utenfor brannstasjonen. Kommunestyret økte rammen med 1,4 mill. kr.

Arbeidet med brannstasjonen startet opp i 2019, og vil avsluttes i løpet av høsten 2020. Det er forventet at prosjektet vil holde seg innenfor kostnadsrammen.

2.3. Prestestranda renseanlegg – biologisk rensetrinn

Kommunestyret bevilget 4 mill. kr til ombygging av Prestestranda renseanlegg i budsjettet for 2019. Renseanlegget hadde behov for å øke renskapasiteten, bla. fordi de skulle ta imot avløp fra Holte Gård slakteri. Da tilbudene for ombyggingen kom inn, viste det seg at bevilget ramme var for lav. Kommunestyret økte bevilgningen til 6,5 mill. kr i juni 2019.

Arbeidet på renseanlegget pågikk sommer og høst 2019. Prosjektet ble gjennomført innenfor kostnadsrammen.

3. Ansvar og organisering

3.1. Revisjonskriterier

Regelverk

- Kommuneloven § 13-1 sier at et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.⁴
- Kommuneloven § 13- 1 sier videre at kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.⁵
- Kommuneloven § 14-2 sier at kommunestyret skal vedta regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement).⁶
- Kommuneloven § 31-3⁷ sier at kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er under betryggende kontroll.

Internkontroll

Betryggende kontroll innebærer å etablere internkontroll. Internkontroll forutsetter at kommunen har oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter er kompliserte prosesser som kan sette store krav til kompetanse, og som kan ha store økonomiske konsekvenser for kommunen. Det vil si at investeringsprosjekter vil være et risikoområde i de fleste kommuner. KS sin veileder *Orden i eget hus - Kommunedirektørens internkontroll* sier følgende om internkontroll for store investeringsprosjekt:

⁴ Tilsvarende bestemmelse stod i gammel kommunelov § 23 nr. 4.

⁵ Tilsvarende bestemmelse stod i gammel kommunelov § 23 nr. 2.

⁶ Dette er et krav i ny kommunelov. Det var ikke et tilsvarende krav i gammel kommunelov.

⁷ Tilsvarende bestemmelse stor i gammel kommunelov § 23 nr. 2. § 31-3 er en overgangsbestemmelse som gjelder inntil § 25-1 *Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen* trer i kraft.

For kommunen og fylkeskommunen som utbygger er det viktig å ha oversikt og kontroll på store utbyggings- og investeringsprosjekt. Det vil blant annet innebære tydelig organisering, med avklarte roller og delegering, gode rutiner om kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis der avvik og uforutsette situasjoner håndteres i tråd med avklarte prosedyrer, avtaleoppfølging med leverandører, og faste punkter for rapportering og analyse av fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektene.

Økonomireglement/investeringsreglement/prosjektmodell

Kravet om økonomireglement er nytt fra 2020. Bestemmelsen lovfester en plikt for kommunestyret til å fastsette nærmere regler for kommunens og fylkeskommunens økonomiforvaltning (økonomireglement). Bestemmelsen stiller ikke krav til innholdet i økonomireglementet. Innholdet i økonomireglementet vil bero på øvrige lov- og forskriftskrav til økonomiforvaltningen, økonomifaglige normer og en risiko- og vesentlighetsvurdering for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Selv om det i perioden 2016-2020 ikke var et lovfestet krav om økonomireglement, har økonomireglement vært ansett som en del av rådmannens internkontroll. Investeringsreglement/prosjektmodell kan inngå i økonomireglementet, eller det kan vedtas som et selvstendig reglement.

Det finnes mange eksempler på prosjektmodeller (i kommuner ofte omtalt som investeringsreglement) som bla. brukes i statlige organer, herunder statens prosjektmodell, prosjektveiviseren (Difi) og Statsbyggs modell. Mange kommuner har også egne prosjektmodeller/investeringsreglement.

I Concept-rapport nr. 45⁸ er det redegjort for de viktigste aspektene i en prosjektmodell og hva som er sentralt i tidligfasen av et prosjekt. De viktigste aspektene i en prosjektmodell er:

- klar faseinndeling
- klare beslutningspunkter
- kvalitetssikret grunnlag for beslutninger
- enkelhet

Normal vil en prosjektmodell deles opp i forskjellige faser. Litt forenklet kan man si at alle prosjekter består av en tidligfase og en gjennomføringsfase. I tidligfasen skal utbygger vurdere behov, velge konsept og prosjektere. Gjennomføringsfasen inkluderer den mer detaljerte planleggingen og levering av prosjektet. I tidligfasen behøves det en aktiv beslutning for å gå videre, mens i gjennomføringsfasen kreves det en aktiv beslutning for å stoppe.

⁸ Kommunale investeringsprosjekter. Prosjekter og krav til beslutningsunderlag. Concept rapport nr. 45.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha rutiner/tiltak som
 - klargjør ansvar og fullmakter for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter
 - avklarer prosess, faser og beslutningspunkter for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter

3.2. Rutiner og reglement

Økonomi- og investeringsreglement

Drangedal kommune har ikke økonomireglement. Kommunen skal utarbeide økonomireglement i samsvar med nytt lovkrav, men det er foreløpig ikke noen plan for når reglementet skal være ferdig. Drangedal kommune har heller ikke investeringsreglement eller prosjektmodell som gir retningslinjer for gjennomføring av prosjekter.

Kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk er i gang med å utarbeide prosjekthåndbok for investeringsprosjekter som etter planen skal innføres fra 2021. Vi har ikke foretatt noen fullstendig gjennomgang av utkastet til prosjekthåndbok. Vi ser at det i utkastet bla. blir redegjort for ønsket prosjektmodell med beslutningspunkter og prosjektfaser. Utkastet inneholder også diverse rutiner og beskrivelser av prosesser og ansvar i prosjektarbeidet.

Vedtak om investeringsprosjekter

- Investeringsprosjekter må ikke igangsettes uten at prosjektet er fullfinansiert (vedtas årlig i forbindelse med budsjettbehandlingen)
- KST 63/08 – prosedyre for kommunale tjenesteenheter ved behov for nytt areal. Brukerne må betale for kapitalutgifter og ev. økte driftsutgifter som følger av at tjenesteenheten får nytt areal.

Delegeringsreglement

Kommunestyret har delegert fullmakter til andre politiske organ og til rådmannen. Delegeringsreglementet som ble vedtatt 28. april 2016⁹ sier at

- kommunestyret fatter vedtak i alle saker der ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak

⁹ Dette delegeringsreglementet gjelder for perioden 2016-2019. Det skal vedtas nytt delegeringsreglement i 2020.

- rådmannen har myndighet til avgjørelse i alle saker som ikke er av prinsipiell karakter. Dette vil være saker av mindre rekkevidde og rutinemessig karakter, i samsvar med innarbeidet praksis gjennom tidligere vedtak i enkeltsaker.
- rådmannen har ansvar for å iverksette vedtatt budsjett
- rådmannen har anvisningsrett på alle utgifter og inntekter på budsjettet
- rådmannen avgjør videredelegering av sine fullmakter

Rådmannen har videredelegert fullmakter til kommunalsjefene. Vi finner ikke skriftlig delegering som gjaldt fra 2016 fra rådmannen til kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk. Vi er forelagt delegering til kommunalsjefen fra mars 2019. Ifølge rådmannen¹⁰ samsvarer denne med de fullmaktene kommunalsjefen var delegert fra 2016.

- Kommunalsjef delegeres investeringsfullmakt og er oppdragsgiver/prosjekteier for vedtatte investeringsprosjekter i Drangedal kommune.
- Prosjekteieren får delegert det overordnede beslutnings- og ansvarsfullmakter på det faglige og økonomiske planet innenfor rammer gitt av kommunen/fagansvarlig på området.
- Denne fullmakten kan prosjekteier delegeres videre også utenfor egen sektor når det gjelder bestilling av oppdrag.
- Myndigheten til å iverksette investeringer gjelder innenfor fastlagt budsjetttramme.
- Kommunalsjef kan ikke anvise på investeringsutgifter

Ifølge rådmannen har investeringsfullmakt og budsjettansvar for investeringer ligget i en gråsoner mellom kommunalsjef og rådmannen. Han sier at kommunalsjef indirekte har budsjettansvar for aktuelle investeringer, mens rådmannen har hatt det overordnede ansvaret. At anvisningsfullmakt ikke er delegert, må ses i sammenheng med dette.

Det er ikke definert hva det innebærer å ha investeringsfullmakt.

Kommunalsjef kan delegeres egne fullmakter videre til nærmeste underordnede ledernivå innen sektoren med mindre annet følger av særlov. Fullmakter knyttet til gjennomføring av investeringsprosjekter er ikke formelt delegert til andre i sektoren.

¹⁰ Vi bruker betegnelsen rådmann for vedkommende som var rådmann i Drangedal kommune fram til 1. juni. Hans etterfølger omtales som kommunedirektør.

3.3. Ansvar og beslutninger i casene

Case 1 – Kroken barnehage

Vedtak - beslutningspunkter

- KST 104/15 – *Budsjett 2016 og økonomiplan 2016-2019*. Kommunestyret bevilget 1 mill. kr til prosjektering av Kroken barnehage i 2016, og 2,3 mill. kr og 3,8 mill. kr til utbygging i hhv. 2017 og 2018.
- KST 72/17 – Konseptvalg Kroken barnehage. Kommunestyret vedtok at det skulle bygges en 4-avdelingsbarnehage med 96 plasser.
- KST 24/19 – Ny Kroken barnehage – skisseprosjekt/forprosjekt – valg av alternativ. Kommunestyret vedtok alternativ for 4-avdelingsbarnehage.
- KST 49/20 – Vedr. bygging av ny barnehage i Kroken. Utbygging av Kroken barnehage skal gjennomføres i samsvar med tidligere vedtak.

På formannskapsmøte 27. november 2018 fikk rådmannen fullmakt til også å utrede 3-avdelingsbarnehage.

Kommunestyret har bevilget rammer gjennom den årlige budsjettbehandlingen. Sommeren 2020 hadde kommunestyret i sum bevilget 48,1 mill. kr til byggingen av barnehagen. Restfinansiering skal innarbeides i budsjettet for 2021.

Det har i tillegg vært orienteringer for kommunestyret og andre utvalg, herunder:

- KST 48/17 – Rapportering på status og fremdrift – investeringsprosjekter. Rådmannen blir bedt om å legge fram sak om utbygging av Kroken barnehage for behandling av budsjett 2018. I saken blir rådmannen bedt om å foreslå tidsplan for gjennomføring av prosjektet.
- KST 82/17 – Ny Kroken barnehage – status skisse/forprosjekt. Rådmannens informasjon om fremdrift og valg vedrørende massiv-tre og entreprisform ble tatt til orientering.

Prosess og framdrift

Kommunalsjef for kunnskap, mangfold og kultur hadde ansvaret for å følge opp budsjettvedtaket om Kroken barnehage (KST 104/15). Det var ikke fattet noe endelig vedtak om utbygging, og derfor var det fagsektoren som skulle utrede hvilket behov barnehagen hadde.

Rådmannen nedsatte en prosjektgruppe¹¹ og en referansegruppe¹² i juni 2016. Gruppene var i funksjon fram til desember 2017. Rådmannen utarbeidet ikke mandat for gruppene.

Prosjektgruppa definerte selv sine hovedoppgaver på første møte 16. juni 2016. Gruppa skulle vurdere

- en organisering som bygger på et pedagogisk grunnsyn med de rombehov dette innebærer og alternative løsninger som ivaretar dette
- en utvidelse av barnehagen som ikke forringer uteområdet
- en gjennomføring av prosjektet der barnehagen kan drives forsvarlig i utvidelses-/byggeperioden
- en totalløsning som er fremtidsrettet og har et perspektiv på minimum 20 år
- en nøktern og økonomisk forsvarlig løsning innenfor gitte rammer

Prosjektgruppa knyttet til seg arkitektfirmaet Planhuset for å vurdere alternativ for barnehagen. Gruppa la opp til politisk behandling og valg av alternativ senhøsten 2016, men slik gikk det ikke. Gruppas arbeid pågikk i hele 2016 og videre inn i 2017. Prosjektgruppa avla sin rapport 20. april 2017 og innstilte på at det skulle bygges ny barnehage. Dette alternativet kostet betydelig mer enn hva som var bevilget så langt. På formannskapetets økonomiseminar i mai 2017, kom det ønske om å kvalitetssikre forprosjektet ytterligere før endelig vedtak. Kvalitetssikring ble gjennomført av ekstern arkitekt høsten 2017. Fremdriftsplanen er nå at prosjektering skal starte så snart forprosjektet er vedtatt, med byggstart våren 2019.

Kommunestyret tok stilling til forprosjektet i desember 2017, der vedtaket ble at kommunen skulle bygge ny barnehage. Kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk overtok ansvaret for prosjektet etter dette vedtaket.

Det ble satt ned en ny prosjektgruppe som skulle jobbe med skisseprosjekt for ny barnehage. Kommunen inngikk kontrakt med Norsjø Arkitekter AS og med HL Engineering v/Helge Larsen (prosjektleder). Kommunen gikk ikke videre med planene fra forprosjektet. I stedet valgte man å starte helt på nytt med å planlegge ny barnehage. Kommunen hadde kjøpt nabolomt til den gamle barnehagen og hadde derfor flere alternativer for plassering av barnehagen. Gruppa hadde i alt 15 møter i perioden mars 2018 til februar 2019.

¹¹ Prosjektgruppa bestod av kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk, kommunalsjef for kunnskap, mangfold og kultur, leder Kroken barnehage, hovedverneombud og tillitsvalgt Utdanningsforbundet.

¹² Referansegruppa bestod av leder hovedutvalget OMK, foreldrerepresentant Kroken barnehage, plasstillitsvalgt Fagforbundet og verneombud/ansattes representant Kroken barnehage.

Faglig sett måtte konseptet med å bygge 3-avdelingsbarnehage vurderes som et annet prosjekt enn 4-avdelingsbarnehage. Kommunen anslår at de brukte et halvt år på å utrede 3-avdelingsbarnehagen, og at utredningen kostet ca. 100 000 kr per måned.

Skisseprosjekt på 3- og 4-avdelingsbarnehage ble lagt fram for kommunestyret i juni 2019. Kommunestyret vedtok å bygge 4-avdelingsbarnehage. Detaljprosjektering pågikk høsten 2019. Byggingen av barnehagen ble utlyst i januar 2020. 15. april var planlagt byggestart.¹³

Rådmannen la fram sak for kommunestyret i mai 2020 om å stoppe utbyggingen. Kommunestyret ville at byggingen skulle gjennomføres som vedtatt.

Byggestart er i kontraktene med entreprenørene satt til 1. juni 2020. Byggingen er nå i gang.

Case 2 – Brannstasjonen

Vedtak – beslutningspunkter

- *KST 70/17 – Budsjett og økonomiplan 2018-2021.* Kommunestyret hadde tidligere i forbindelse med budsjettet for 2016 og 2017 bevilget i alt 2,8 mill. kr til garasje på brannstasjonen. Bevilgningen ble nå økt til 3,5 mill. kr (2018). Dette ble gjort etter at avsatt ramme 2017 budsjettet hadde vist seg å være for liten ift. innkomne tilbud. Det ble også vedtatt en ramme på 0,5 mill. kr for å følge opp pålegg fra Arbeidstilsynet.
- *KST 98/18 – Budsjett og økonomiplan 2019-2022.* Bevilgningen på 0,5 mill. kr var ikke brukt, og ble videreført i budsjettet for 2019. Bevilgningen på 3,5 mill. kr ble også videreført.
- *KST 13/19 – Brannstasjon – finansiering av tilbygg – Oppfyllelse av arbeidstilsynets krav.* Kommunestyret vedtok ombygging av brannstasjonen og økte kostnadsrammen med 2 mill. kr.
- *KST 58/20 Finansiering brannstasjonen.* Kommunestyret vedtok å utvide utbyggingen for å tilfredsstille krav fra Arbeidstilsynet om kjønnsdelte garderober og å bygge ny brannhydrant. Kostnadsrammen ble økt med 1,4 mill. kr.

Prosess og fremdrift

Kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk har hatt ansvaret for denne utbyggingen. Teamleder for teknisk forvaltning/brannsjef har vært prosjekt- og byggeleder for prosjektet.

Det har vært bevilget midler til ombygging av brannstasjonen siden 2016. Brannstasjonens behov har endret seg fra 2016 bl.a. på grunn av pålegg fra Arbeidstilsynet, og budsjettmidlene ble

¹³ Iflg. PA-bok for Kroken barnehage

omprioritert. Bortsett fra i budsjettsakene, behandlet kommunestyret investeringen for første gang våren 2019. Kommunestyret tar i saken stilling til hvor brannstasjonen skal ligge, og til økt kostnadsramme.

Kommunen har brukt arkitektfirmaet Planhuset til å prosjektere og utarbeide kostnadsoverslag.

Byggingen av brannstasjonen ble utlyst i oktober 2019. Kommunestyret utvidet kostnadsrammen sommeren 2020.

Prosjektet skal avsluttes høsten 2020.

Case 3 – Prestestranda renseanlegg

Vedtak – beslutningspunkter

- KST 95/18 – Budsjett og økonomiplan 2019-2022. Kommunestyret bevilget 4 mill. kr til ombygging av Prestestranda renseanlegg.
- KST 22/19 – Prestestranda renseanlegg – behov for økt budsjetttramme. Kommunestyret økte bevilgningen til 6,5 mill. kr.

Prosess og fremdrift

Kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk har hatt ansvaret for denne utbyggingen.

Teamleder for vann og avløp har vært prosjektleder. Byggeleder er leid inn fra Sweco.

I 2017 fikk Driftsassistansen i Telemark (Sweco Norge AS) i oppdrag av kommunen å vurdere behovet for utbygging av Prestestranda renseanlegg. Sweco anbefalte å bygge ut renseanlegget.

Kommunestyret bevilget midler til renseanlegget i budsjettbehandlingen for 2019. Det ble opplyst i budsjettsaken at prosjekteringen snart er ferdig, og at byggingen skal lyses ut på nyåret. Da tilbudene for ombygging var kommet inn, viste det seg at avsatt ramme var for liten.

Kommunestyret økte bevilgningen til utbyggingen i mai 2019.

Ombyggingen var ferdig i november 2019.

3.4. Revisors vurdering

Drangedal kommune har ikke særskilte rutiner (investeringsreglement/prosjektmodell) for gjennomføring av investeringsprosjekter. Drangedal er en liten kommune, og det går normalt sett år mellom hver gang kommunen gjennomfører større prosjekter. KS anbefaler at kommunene har gode og tydelige rutiner og retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter. Drangedal kommune gjennomfører sjelden store investeringsprosjekter. Det innebærer at kommunen har mindre erfaring med slike prosjekter, noe som etter vår vurdering fører til økt behov for rutiner og retningslinjer for gjennomføringen. Prosjekthåndboken som er under arbeid, inneholder mange av elementene som kommunen hittil har manglet, og en slik prosjekthåndbok vil være et nyttig hjelpemiddel for kommunen. Vi mener at kommunen bør vurdere å samordne arbeidet med prosjektboken og nytt økonomireglement. Dette fordi at noen rutiner bør være felles for hele kommunen og fordi det er elementer i utkastet til prosjekthåndbok som bør politisk behandles, f.eks. prosjektmodell og beslutningspunkter.

Det er viktig å ha klarlagt hvem som har fullmakter og ansvar for gjennomføring og framdrift de ulike fasene i et investeringsprosjekt. For eksempel hvilke beslutningspunkt en skal ha, og hvilke beslutningspunkt som skal til politisk behandling. Investerings størrelse og til dels art, vil normalt ha innvirkning på hvor mange politiske beslutningspunkt som anses som nødvendig. Det varierer hvor mange beslutningspunkter det har vært i de tre prosjektene som vi har gjennomgått. Kroken barnehage har vært til behandling i kommunestyret mange ganger. De mest sentrale sakene i prosjektet er behandlingen av forprosjektet i 2017 og skisseprosjektet i 2019. Når det gjelder Prestestranda rensaneanlegg har kommunestyret bare tatt stilling til kostnadsrammen. Dersom opprinnelig bevilget ramme hadde vært tilstrekkelig, så hadde dette prosjektet blitt gjennomført på bakgrunn av budsjettvedtaket alene.

Klare føringer for prosess og beslutningspunkter kan sikre bedre fremdrift investeringsprosjektene. Vi ser at for to av de undersøkte prosjektene har det tatt lang tid fra første bevilgning ble gitt til prosjektet ble igangsatt.

Kommunestyret i Drangedal har delegert fullmakt til rådmannen. Rådmannen har fullmakt innenfor vedtatt budsjett, så lenge det ikke dreier seg om prinsipielle saker. Hvilke saker som regnes som prinsipielle i investeringsprosjekter er ikke nærmere definert, og vil oftest være en skjønnsmessig vurdering. Investerings størrelse og formål kan ha betydning for om en sak anses som prinsipiell.

Det er uklart hvilke fullmakter rådmannen har delegert til kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk. Det bør ikke være tvil om hvem som har budsjettansvar. Budsjettansvar henger normalt sett sammen med anvisningsfullmakt.

Det er kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk som har hatt ansvaret for å gjennomføre de tre undersøkte prosjektene. Det er brukt både kommunale og innleide prosjekt- og byggeledere i de tre undersøkte prosjektene. Dette er nærmere omtalt under punkt 5. Vi mener det

bør være klart hvilke oppgaver og ansvar som tilligger disse rollene. Dette er til dels omtalt i utkastet til prosjekthåndbok. Det bør være samsvar mellom formelle delegeringer av fullmakter og beskrivelser av ansvar og oppgaver i en prosjekthåndbok ev. økonomireglement.

4. Utredning av beslutningsgrunnlag

4.1. Revisjonskriterier

Regelverk

- Kommuneloven § 13-1 sier 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.
- Kommuneloven § 14-4 sier at økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

I Concept-rapport nr. 45¹⁴ er fem kommunale investeringsprosjekter studert. Fire av prosjektene opplevde store utfordringer knyttet til forsinkelser og kostnadsoverskridelser, og den langsiktige nytten av prosjektene er usikker. Concept mener at det er et fellestrekk for disse fire prosjektene at beslutningsgrunnlaget ikke var godt nok. Verken behov eller alternative løsninger var utredet. Kostnaden var anslått for lavt og uten vurdering av usikkerhet.

Concept-rapporten gir følgende anbefalinger om retningslinjer og praksis for investeringsprosjekter i kommunene.

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

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen må sikre at behov, alternativer og kostnader er forsvarlig utredet i beslutningsgrunnlaget for investeringsprosjektet

¹⁴ Kommunale investeringsprosjekter. Prosjekter og krav til beslutningsunderlag. Concept rapport nr. 45.

4.2. Saksutredning – rutiner og praksis

Kommunestyret bevilger ramme til investeringsprosjekter gjennom den årlige behandlingen av budsjett- og økonomiplanen. For noen prosjekter utgjør budsjettbehandlingen kommunestyrets investeringsbeslutning, dvs. kommunestyret blir ikke forelagt egne saker om investeringen. I rådmannens budsjettdokument er det en egen del som gjelder investeringer.¹⁵ Den består av en tabell over investeringer i planperioden og en del med korte beskrivelser av noen av prosjektene i tabellen. Ifølge rådmannen er det gjerne størrelsen på prosjektet /investeringen som har vært avgjørende for hvor mye informasjon som er gitt i tekstdelen. Han sier videre at det i prinsippet bare er investeringer som man ikke har forutsett ved budsjettbehandlingen som krever egne saker. Større investeringsprosjekter vil også kreve egen saksbehandling i kraft av sin kompleksitet.

Kommunen har ikke skriftlige rutiner for saksutredning. Praksis har vært at rådmannen leser og gjennomgår alle saker som skal til politisk behandling.

4.3. Saksutredning/beslutningsgrunnlag i casene

Case 1 - Kroken barnehage

Behov

I rapporten fra prosjektgruppa¹⁶ som lå til grunn for kommunestyrets konseptvalg i sak 72/17, blir behovet vurdert til 96 plasser¹⁷ for store barn, dvs. barn 3 år og eldre. Barn under 3 år regnes som to plasser. I rapporten blir behovet begrunnet med at Kroken er det området i Drangedal som har størst potensiale for befolkningsvekst, og man regner med at 96 plasser vil dekke behovet i 8-10 år frem i tid. Det fremkommer ikke av saken eller rapporten fra prosjektgruppa hvordan man kommet fram til dette tallet.

Det er stilt spørsmål ved behovet i senere saker. Rådmannen fikk fullmakt til å utrede 3-avdelingsbarnehage i november 2018. Bakgrunnen for dette var blant annet nedgang i antall barn i Kroken.

Rådmannen la fram egen sak for kommunestyret våren 2020 (KST 49/20), der han foreslår å skrinlegge prosjektet. Begrunnelsen er nedgang i barnetallet og den høye kostnaden. I saken blir det fremlagt et notat som viser tall og prognoser for folketallsutvikling. Notatet er utarbeidet av kommunalsjef for kunnskap, mangfold og kultur.

¹⁵ Vi har tatt utgangspunkt i budsjett- og økonomiplan 2020-2023.

¹⁶ Datert 24.april 2017

¹⁷ Barnehagelovgivningen skiller mellom barn over og under 3 år. Veiledende arealnorm sier at det skal være 4 m² lekeareal per barn over 3 år og om lag 1/3 mer for barn under 3 år. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke og oppholdsarealet inne.

Antall barn i barnehagen 2015-2020

- Januar 2015 – 53 barn
- Januar 2016 – 65 barn
- Januar 2017 – 64 barn
- Januar 2018 – 61 barn
- Januar 2019 – 52 barn
- Januar 2020 – 49 barn

Ifølge notatet vil det i august 2020 være behov for 57 barnehageplasser (46 barn) i Kroken barnehage. Notatet viser prognoser på at barnetallet i Kroken barnehage vil ligge mellom 41 og 49 barn i perioden 2021 til 2023. Prognosene er usikre. Rådmannen konkluderer med at eksisterende barnehage oppfyller krav til leke- og oppholdsareal, og at ny barnehage vil ha tilnærmet dobbelt så stort areal enn hva som er behovet.

Alternativer som er utredet og vurdert

Vedtaket om å bevilge midler til Kroken barnehage ble gjort etter et benkeforslag i kommunestyret i budsjettsaken i 2016. Det var med andre ord ikke utredet på forhånd hva som skulle gjøres med barnehagen eller hvor mye det ville koste.

Prosjektgruppa startet sitt arbeid høsten 2016. Gruppa vurderte hvordan eksisterende bygg kunne utnyttes. Gruppa ønsket også å vurdere ny barnehage som et alternativ. Arkitektfirmaet Planhuset ble engasjert for å lage skisser for ny barnehage. Prosjektgruppa presenterte fire alternativer:

1. Oppgradering av eksisterende bygg for å tilfredsstille krav til barnehagedriften. Vil gi 58 barnehageplasser.
2. Oppgradering av barnehagen og sette et opp nytt permanent bygg på fundamentene til modulbygget. Vil gi 81 barnehageplasser.
3. Ombygging og utbygging av dagens bygg. Vil gi 83 barnehageplasser.
4. Helt ny barnehage. Vil gi 96 plasser.

Gruppa vurderte fordeler og ulemper ved alle alternativer, og konkluderte med at alternativ 4 var det beste alternativet. Kommunestyret vedtok å bygge ny 4-avdelingsbarnehage, jf. alternativ 4 i prosjektgruppas rapport. 3-avdelingsbarnehage ble også etter hvert utredet etter ønske fra rådmannen. Kommunestyret behandlet forprosjekter på 3-avdelings- og 4-avdelingsbarnehage i sak 24/19, og vedtok å bygge 4-avdelingsbarnehage.

Kostnader

I budsjett og økonomiplanen for 2016-2019 ble det lagt en inn en kostnadsramme på i alt 7,1 mill. kr. Kostnadene var ikke utredet på forhånd.

I KST 24/19 *Konseptvalg* er det presentert kostnader på fire ulike alternativ. Det fremkommer av saken at kostnadsoverslagene er usikre fordi prosjektet er i en tidlig fase, og også fordi uteområder

og inventar ikke er regnet med. Usikkerheten er ikke tallfestet. Byggekostnaden varierer fra 8,1-25,9 mill.kr eksklusiv mva. for de ulike alternativene. Alternativ 4 hadde høyest byggekostnad. Prosjektgruppa beregnet også årskostnad per barnehageplass for de fire alternativene. Årskostnaden lå mellom 24 000 kr og 30 000 kr eksklusiv mva. per plass for de fire alternativene.

I KST 24/19 blir prosjektet kalkulert til 57,2 mill. kr (2018-kr). I dette beløpet ligger tomtekjøp og kostnader medgått i perioden 2016-2019. Lønns- og prisstigning og finansieringskostnader er ikke medtatt i kalkylen. Med ferdigstilling i 2021 er disse kostnadene anslått til 3,6 mill. kr.

Kommunen har redegjort for usikkerhet i kostnadsanslag i rapporten for skisseprosjektet¹⁸ som ligger som vedlegg til KST 24/19. Kalkyleusikkerheten blir der anslått til +/- 10-20 %. Usikkerheten er ikke finansiert. Kommunen skriver i rapporten at det er et bevisst valg å ikke å legge inn sikkerhetsmargin. Dette er fordi at byggebudsjettene kan bli for «romslige» dersom usikkerheten finansieres på et tidlig stadium, og at byggeprosjektene derfor kan bli unødvendig dyre. Kommunen skriver at det er meget viktig at beslutningstakerne har et avklart forhold til dette og at det innebærer en økonomisk risiko for kommunen å gjøre det på denne måten.

Case 2 – Brannstasjonen

Behov

Det fremkommer av tabell over investeringer i budsjettene for 2016 og 2016 at bevilgningen skal gå til garasje, vaskerom og tørkerom. Det er ikke gitt noen nærmere beskrivelse av investeringen. I budsjettet for 2018 blir det informert om at prosjektert ombygging er godkjent av Arbeidstilsynet og AMU. Ombyggingen er ikke beskrevet nærmere i saken. I samme sak informeres det om at garasjen som skal bygges, skal brukes til å tørke slanger.

I KST 13/19 og 58/20 blir det redegjort for at brannstasjonen må bygges om for å møte krav fra Arbeidstilsynet.

Alternativer

I FSK 16/19 blir det presentert to alternativer for brannstasjon som oppfyller Arbeidstilsynets krav og behovet for garasjeplass. Det ene alternativet er et tilbygg til eksisterende brannstasjon (alt. 1), og de andre alternativet innebærer å bygge garderobeanlegg, kontorer, vaskerom og garasje i industrilokalene til Vestmar eiendom.

Rådmannen anbefalte alternativ 1, fordi han anså det som det mest gunstige for brannstasjonens tilgjengelighet og for kostnadene.

Formannskapet sendte saken tilbake til administrasjonen fordi de ønsket at rådmannen skulle utarbeide et bredere beslutningsgrunnlag. Formannskapet bad rådmannen vurdere fremtidig

¹⁸ I rapporten for skisseprosjektet er det tatt inn et eget vedlegg om kalkyleusikkerhet generelt.

løsning for brannstasjon, med hensyn på den kommende ROS analysen, og med hensyn til samvirke med andre kommunale tjenester, herunder å vurdere om dagens kommunale verksted kan samarbeide med eller kjøpe tjenester av private aktører.

ROS-analysen avdekket at tettbebyggelsen på Neslandsvatn ikke kunne nås innenfor krav om innsatstid på 20 minutter, slik som brannstasjonen er plassert. I ROS-analysen er dette ikke vurdert som et stort risikoområde.

Saken om utbyggingen av brannstasjonen ble tatt opp igjen i KST 13/19. Rådmannen opprettholdt sin anbefaling om alternativ 1. Det skal iverksettes forebyggende tiltak for å kompensere for at utrykningstiden til Neslandsvatn er for lang.

Kostnader

Vi kjenner ikke om det lå kostnadsberegninger til grunn for bevilgninger i budsjettet for 2016 og 2017. I alt var det bevilget 2,8 mill. kr i budsjettet for 2017. Dette beløpet var for lavt i forhold til tilbud som ble innhentet, og bevilgningen ble derfor økt til 3,5 mill. kr i 2018-budsjettet.

Kostnadsoverslag for to de alternativene følger med KST 16/19. Begge alternativene har en kostnad på 6,8 mill. kr. Det er da lagt inn en sikkerhetsmargin på 8 %.

Det blir også presentert kostnader for å bygge brannhydrant og garderobe som oppfyller Arbeidstilsynets krav i sak 58/20. Samlet kostnad for dette blir anslått til 1,4 mill. kr.

Case 3 – Prestestranda renseanlegg

Behov

Ifølge KST 95/18 må renseanlegget bygges om, fordi man forventer økt påkobling av kunder. Det er nærmere redegjort for hvorfor renseanlegget må bygges om i sak KST 22/19. Behovet for økt renskapasitet, gjør at renseanlegget må bygges om for å tilfredsstille krav i forurensningsloven.

Alternativer

Det er ikke presentert alternativer for utbygging i kommunestyresaken.

Kostnader

Sweco Norge AS har vurdert behovet for utbygging av renseanlegget på oppdrag fra Drangedal kommune. I Swecos rapport fra april 2018 blir kostnaden for foreslåtte tiltak på renseanlegget anslått til 4,2 mill. kr eks mva. Da er det det lagt inn en sikkerhetsmargin på 15 %. Denne rapporten er ikke politisk behandlet.

Usikkerhet i prosjektet er ikke omtalt i budsjettsaken (KST 95/18).

I KST 22/19 er kostnadsanslaget oppjustert til 6,5 mill. kr eks. mva. Dette anslaget er satt opp etter at kommunen har innhentet tilbud på arbeidet. Sikkerhetsmarginen er nå satt til 5 %.

4.4. Revisors vurdering

Drangedal kommune har ikke gitt føringer for hva saksutredninger om investeringsprosjekter skal inneholde. Det kan gis føringer om dette i et investeringsreglement eller i eget reglement om saksutredning.

Vi har lagt grunn at for å oppfylle kravet om forsvarlig utredning, må kommunen utrede behov for investeringen, kostnader og alternativer. Vi mener at kommunen til en viss grad har gjort det i alle de tre undersøkte investeringsprosjektene, men vi har også noen kommentarer til utredningene.

Prosjekter blir som hovedregel vedtatt av kommunestyret i budsjettbehandlingen. Vi mener at budsjettsaken alene som regel ikke vil oppfylle krav til forsvarlig saksutredning for større investeringer. Behovet for mer omfattende utredning, vil ha sammenheng med prosjektets størrelse og om det er prinsipielle problemstillinger. Prosjekter som ikke er av prinsipiell karakter, kan normalt gjennomføres innenfor rådmannens fullmakt når kommunestyret har bevilget midler.

Omfanget av og innholdet i saksutredninger varierer mye i de undersøkte prosjektene. Det fremstår generelt som noe tilfeldig for hvordan investeringssakene blir utredet. Naturlig nok har det vært flest saker om Kroken barnehage.

Behovet

For at kommunen skal gjøre de riktige investeringene, må det først gjøres en utredning av hva som er det faktiske behovet. For noen investeringer vil det være enkelt å fastslå behovet, mens for andre investeringer vil behovsvurderingen kreve omfattende analyser.

Når det gjelder Kroken barnehage, har det vært tvil om behovet. Spørsmål om hva som er det framtidige behovet for barnehageplasser har ført til diskusjoner og forsinkelser i prosjektet. Behovet blir i forprosjektet fastslått til å være ny 4-avdelingsbarnehage med 96 plasser. Vi tar ikke stilling til om behovet for barnehageplasser er riktig vurdert, men vi mener at det burde ha vært synliggjort i saksutredningen til forprosjektet hvordan man hadde kommet fram til 96 plasser. Bedre utredning/synliggjøring av premissene og behovet tidlig i prosjektet, kunne ha gitt større sikkerhet for riktige valg i prosessen videre.

Brannstasjonen og renseanlegget er betydelig mindre prosjekter enn Kroken barnehage. Det bør likevel gjøres en vurdering av behovet. Når det gjelder brannstasjonen, er det ut ifra saksutredningene vanskelig å få et helhetlig bilde av hva som egentlig er behovet til brannstasjonen.

Behovet til renseanlegget blir beskrevet med én linje i budsjettsaken. Det er mer informasjon om hvorfor renseanlegget må bygges om i saken om tilleggsbevilgning. Men dersom investeringen

ikke hadde trengt tilleggsbevilgning, ville ikke kommunestyret ha fått mer informasjon om investeringen enn det som stod i budsjettsaken.

Alternativer

Kommunen bør utrede alternative måter å løse behovet sitt på. Igjen vil størrelsen og kompleksiteten av et prosjekt ha betydning for hva som er forsvarlig utredning av alternativer.

Det er utredet flere alternativer for ombygging av Kroken barnehage. Dette har til viss grad sammenheng med usikkerhet om behovet. Det er også utredet to alternativer for ombygging av brannstasjonen. Kommunestyret er ikke forelagt alternative måter å løse renseanleggets behov.

Kostnadsanslag

Generelt er kostnadsanslag svært usikre tidlig i et prosjekt og sikrere etter hvert som man nærmer seg byggestart. De første bevilgningene som gis, er basert på overordnede anslag som ofte ligger langt under den endelige prosjektkostnaden. Det er derfor viktig at usikkerheten i kostnadsanslagene ikke blir undervurdert. Særlig i større prosjekter kan det ha store økonomiske konsekvenser om usikkerheten blir undervurdert.

Usikkerhet i kostnadsoverslagene er behandlet forskjellig i de undersøkte prosjektene. Ved valg av konsept for ny barnehage blir det opplyst om at kostnadene er usikre. Ved behandlingen av skisseprosjektet er usikkerheten tallfestet, men ikke finansiert. Dette er et bevisst valg fra kommunens side. Det er godt redegjort for kalkyleusikkerhet i prosjektet i saken. Eventuell finansiering av usikkerhet, må vurderes opp mot kravet om budsjettrealisme. Dersom man ikke finansierer usikkerhet for prosjekter med usikre kostnadsoverslag, dvs. der sannsynligheten for at kostnaden blir høyere enn anslaget er stor, vil det medføre at budsjettet ikke er realistisk.

I de to mindre prosjektene er det lagt inn sikkerhetsmarginer i kostnadsoverslagene, og sikkerhetsmarginene er finansiert.

5. Oppfølging og rapportering

5.1. Revisjonskriterier

Regelverk

- Etter kommuneloven § 13-1 skal kommunedirektøren påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.¹⁹
- Kommuneloven § 14-5 sier at kommunedirektøren minst to ganger i året skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.²⁰
- Forskrift om årsbudsjett § 10 som gjaldt fram til 2020, sier at administrasjonssjefen gjennom budsjettåret skal legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter. Det fremgår av merknaden til forskriften at denne bestemmelsen angir at slik rapportering skal skje med jevne mellomrom og minimum to ganger årlig.
- Kommuneloven § 14-2 sier at kommunestyret skal vedta regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement).²¹
- Kommuneloven § 31-3 sier at kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er under betryggende kontroll.²²

Disse bestemmelsene innebærer at kommunen må ha tiltak for å sikre at kommunestyrets vedtak om investeringsprosjektene blir gjennomført slik som kommunestyret har vedtatt, og innenfor den kostnadsramme som er vedtatt.

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak for å følge opp avtaler med entreprenører og følge med på at arbeidet skjer i samsvar med avtalt kvalitet og pris, herunder økonomireglement.
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre informasjonsflyt og rapportering fra administrasjonen til politisk nivå.

¹⁹ Tilsvarende bestemmelse stod i gammel kommunelov § 23 nr. 2

²⁰ Gjelder fra 2020.

²¹ Dette er et krav i ny kommunelov. Det var ikke et tilsvarende krav i gammel kommunelov.

²² Tilsvarende bestemmelse stor i gammel kommunelov § 23 nr. 2. § 31-3 er en overgangsbestemmelse som gjelder inntil § 25-1. *Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen* trer i kraft.

5.2. Rutiner for oppfølging og rapportering

Reglement og rutiner

Drangedal har ikke økonomireglement, og heller ikke formaliserte rutiner for oppfølging av investeringsprosjekter. Rutiner for gjennomføring og oppfølging av prosjekter er under utarbeidelse, jf. 3.2.

Det er ikke formalisert hvilke fullmakter og ansvar kommunale prosjektledere²³ og byggeledere har.

Intern rapportering og oppfølging av prosjekter

Kommunen har ikke formelle rutiner for intern rapportering fra f.eks. fra prosjektleder/byggeleder til kommunalsjef, eller fra kommunalsjef til rådmann/kommunedirektør. Det er heller ikke formelle rutiner for samarbeid mellom kommunalsjef og økonomisjef om pågående investeringer. Samarbeid/rapportering internt i kommunen og i sektoren skjer uformelt og etter behov.

Kommunale prosjekt- og byggeledere har tilgang til kommunens regnskapssystem, og må bruke regnskapssystemet til å holde oversikt over kostnadene i prosjektet. Kommunen har ikke særskilte systemer for å følge opp prosjektene sine.

Rapportering til kommunestyret

I perioden 2016 – 2020 har kommunen hatt rapportering på økonomi, herunder investeringer, hvert halvår. Fra 2017 har kommunen også rapportert på økonomi for 1. kvartal hvert år, men disse rapportene gjelder bare driftsbudsjettet.

Kommunestyret bad i KST 94/16 rådmannen om å finne en egnet måte å holde kommunestyret regelmessig orientert om fremdrift og status i de enkelte investeringsprosjektene i planstrategiens handlingsplan og handlingsplanen i kommuneplanens samfunnsdel.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over økonomirapportering (inkl. investeringer) til kommunestyret i perioden 2016-2020.

Tabell 1 Rapportering til kommunestyret

År	Kommunestyresaker	
2016	67/16	Regnskap 1. halvår 2016
2017	13/17	Rapportering status og framdrift investeringsprosjekter
	47/17	Regnskap 1. halvår 2017
	48/17	Rapportering status og framdrift investeringsprosjekter
2018	70/18	Investeringsprosjekter 2018 - halvårsrapport
	72/18	Regnskap 1. halvår 2018
2019	61/19	Regnskap 1. halvår 2019

²³ Det er foretatt en formell deling av fullmakt til prosjektleder for Prestestranda renseanlegg i august 2020.

2020	79/20	Regnskap 1. halvår 2020
------	-------	-------------------------

Halvårsrapportene inneholder oversikt over budsjetttrammer og påløpt kostnad for investeringsprosjektene. Som hovedregel er det prosjekter der det er behov for budsjettjusteringer som er omtalt i saksutredningen.

I 2017 og 2018 var det egne rapporteringer om investeringer. I disse sakene er det gitt noe mer informasjon om framdrift og status enn hva som står i sakene om halvårsregnskapet.

Årsregnskap og årsmeldinger kommer i tillegg til det som er redegjort for over.

5.3. Rapportering og oppfølging i casene

Case 1 – Kroken barnehage

I dette prosjektet har kommunen innleid prosjektleder, mens byggeleder er ansatt i kommunen.

Det er utarbeidet prosjektrutiner for byggefasen (PA-bok). PA-boka inneholder rutiner for rapportering, fullmakter til å godkjenne og rekvirere tilleggs- og endringsarbeider, møtestrukturer mm.

Kommunalsjef for plan, eiendom og kommunalteknikk er tiltakshaver for prosjektet. Tiltakshaver og prosjektleder fatter i samarbeid byggherrens beslutninger i prosjektet. Byggeleder har fullmakt til å rekvirere tilleggsarbeider for inntil kr 100 000, dersom det oppstår situasjoner der normale rutiner ikke kan følges.

Rapportering

Fra februar 2016 til november 2017 ble det rapportert jevnlig på framdrift til hovedutvalg for oppvekst, mangfold og kultur. Etter at kommunestyret valgte konsept i desember 2017, har det vært én orientering om framdrift til utvalget i 2018 og én i 2019. Det har vært tre orienteringssaker til hovedutvalg for plan, teknikk, næring og miljø i 2018 og 2019.

Det har også vært egne orienteringssaker om Kroken barnehage for formannskapet og kommunestyret:

- FSK 72/17 (oktober 2017)
- KST 82/18 (oktober 2018)
- KST 4/18 (referatsak – desember 2018)

Det har også vært orienteringssaker til rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

De ordinære halvårsrapportene og statusrapportene på investeringsprosjekter kommer i tillegg.

Case 2 – Brannstasjonen

Teamleder for teknisk forvaltning har vært prosjekt- og byggeleder for prosjektet. Bortsett fra at det har vært faste byggemøter, er det ikke etablert særskilte rutiner for å følge opp prosjektet.

Det er ikke delegert særskilte fullmakter til teamleder i forbindelse med dette prosjektet. Teamleder har ikke hatt fullmakt til å rekvirere endrings- eller tilleggsarbeider i prosjektet. Alle rekvisisjoner blir avgjort av kommunalsjefen.

Brannstasjonen er omtalt i halvårs- og statusrapportene for 2017 og utover, jf. tabell 1

Case 3 – Prestestranda renseanlegg

Teamleder for vann- og avløp har vært prosjektleder for prosjektet, mens byggeleder er innleid. Det er ikke gitt særskilte fullmakter til teamleder knyttet til dette prosjektet. Teamleder har godkjent endrings- og avviksmeldinger i prosjektet. Praxis har vært at større ting har blitt diskutert med kommunalsjef.

Bortsett fra at det har vært faste byggemøter, har det ikke vært formelle rutiner for å følge opp prosjektet. I praksis er de daglige morgenmøtene på renseanlegget også brukt til å følge opp byggingen.

Renseanlegget er omtalt i halvårsrapporteringen for 2019.

5.4. Revisors vurdering

Kommunen har ikke formaliserte rutiner for oppfølging av prosjekter, men rutiner om dette er under arbeid. Vi mener at slike rutiner bør avklare hvordan prosjekter skal følges opp internt, for eksempel avklare ansvar og fullmakter til kommunale prosjektledere/byggeledere samt gi føringer om intern rapportering.

Det varierer hvordan de tre undersøkte prosjektene er fulgt opp. For prosjektet om Kroken barnehage er det utarbeidet egne rutiner (PA-bok) for hvordan prosjektet skal følges opp, og roller og fullmakter er avklart. Tilsvarende rutiner er ikke laget for de to mindre prosjektene. Byggemøtet er et fast møtepunkt mellom entreprenører og byggherre i prosjektene. Ellers er det i praksis mye opp til prosjektlederne hvordan prosjektene følges opp og rapporteres.

Når det gjelder rapportering fra administrasjonen til kommunestyret var kravet at dette skulle skje minimum to ganger gjennom året i perioden fra 2016 til 2020. Fra 2020 er det krav om tertialrapportering. Kravet er at det skal rapporteres både på drift og investering. Med unntak av i 2017, har ikke administrasjonen rapportert til kommunestyret i samsvar i krav i kommuneloven. I 2017 ble det rapportert på status og framdrift på investeringsprosjekter vår og høst. De andre årene har det vært halvårsrapportering på investeringsprosjekter. Det er rapportert om Kroken barnehage i tillegg de faste rapporteringspunktene. Brannstasjonen og Prestestranda renseanlegg er det rapportert om i de ordinære halvårs- og status rapportene.

Kravet er at det skal rapporteres på utviklingen i inntekter og utgifter. Det har kommunen gjort i rapportene sine. Det kan gis føringer om hvilken annen informasjon som skal inngå i rapportene. Slike føringer har ikke kommunen gitt.

6. Konklusjoner og anbefalinger

6.1. Konklusjoner

Vi mener at Drangedal kommune i liten grad har hatt formelle rutiner og systematiske tiltak for gjennomføring av investeringsprosjekter.

Kommunen har ikke investeringsreglement eller andre rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter. Fullmakter for gjennomføring av investeringsprosjekter er til dels uklare eller fraværende. Rapportering fra administrasjonen til kommunestyret har ikke vært i samsvar med kravene i den perioden som vi har undersøkt.

6.2. Anbefalinger

Vi mener at Drangedal kommune bør

- fortsette arbeidet med å etablere tiltak og rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter
- sikre at rapportering fra administrasjonen til kommunestyret skjer i samsvar med krav i kommuneloven
- vurdere å gi føringer for saksutredning

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon
- LOV 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (opphevet)
- Forskrift 15. desember 2000 nr. 1423 om årsbudsjett (opphevet)

Rapporter og veiledninger

- KS (2020). Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll.
- Welde, M., Aksdal, J. og Tyholt Grindvoll, I.L., (2015). Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag. Concept-rapport nr. 45. Norges teknisk-vitenskapelige universitet.

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Drangedal kommune

Sektor for bygg, eiendom og kommunalteknikk.

Vestfold og Telemark revisjon IKS
Postboks 2805
3702 SKIEN

Deres ref.	Vår ref.	Dato
	20/01380-4	21.10.2020

Svar - Høring forvaltningsrevisjon «Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter»

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Drangedal kommune i sak 21/20. Forvaltningsrevisjonen er bestilt i samsvar med Plan for forvaltningsrevisjon 2020-23, vedtatt i kommunestyret i sak 48/20.

Revisjonen tar opp følgende problemstilling: «I hvilken grad har kommunen rutiner og tiltak for å sikre forsvarlig gjennomføring av investeringsprosjekt?».

Kontrollutvalget har vedtatt at Kroken barnehage skal brukes som case i forvaltningsrevisjonen. Det er i tillegg også sett på prosessene ved ombygging av brannstasjonen og Prestestranna renseanlegg.

Anbefalinger og konklusjon fra Vestfold og Telemark revisjon

«Vi mener at Drangedal kommune bør

- fortsette arbeidet med å etablere tiltak og rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter
- sikre at rapportering fra administrasjonen til kommunestyret skjer i samsvar med krav i kommuneloven
- vurdere å gi føringer for saksutredning»

Kommunedirektøren er i stor grad enig med revisjonens beskrivelse og konklusjoner. Vi ser på rapporten som et godt bidrag i kommunens forbedringsarbeid når det gjelder planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter.

Vi ser også at vi har vært på rett vei når vi har startet arbeidet med å utarbeide prosjekthåndbok for investeringsprosjekt. En slik håndbok vil gi oss mye av systematikken og formaliseringen som etterlyses av revisjonen.

Om ansvar og organisering

Vi mener at Drangedal kommune til en viss grad har hatt formelle rutiner og systematiske tiltak for gjennomføring av investeringsprosjekter. Dette er i større grad tilfelle ved store og komplekse prosjekter. Drangedal kommune er i gang med å utarbeide prosjekthåndbok for investeringsprosjekter. Denne skal etter planen skal gjelde fra budsjettåret 2021. Kommunen skal også utarbeide økonomireglement som søkes samordnet ift. arbeidet med prosjekthåndboken.

Rådmannen har delegert fullmakt knyttet til investeringsprosjekter videre til kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk. Kommunalsjefen har videre delegert fullmakter til prosjekt- og

Postadresse
Drangedal kommune
Gudbrandsveien 7
3750 Drangedal

Besøksadresse
Gudbrandsveien 7
3750 DRANGEDAL
www.drangedal.kommune.no

Telefon: +47 35 99 70 00

Epost: postmottak@drangedal.kommune.no

Bankgiro: 2635 07 00284
Org.nr.: 933277481

byggeledere når det gjelder investeringsprosjekter. Denne siste delegeringen ble gjort august 2020 etter at dette behovet ble avdekket gjennom arbeidet med revisjon.

Om utredning av beslutningsgrunnlag

Gjennom arbeidet med innføring av prosjekthåndbok for investeringer mener vi at revisjonens anbefalinger ift. kravet om forsvarlig saksutredning i ulike faser imøtekommes og oppfylles.

Om oppfølging og rapportering

Drangedal kommune vil formalisere rutiner for oppfølging av investeringsprosjektene. Rutiner om dette er under arbeid. Vi mener at deler av dette allerede er på plass ved delegering til prosjekt- og byggeledere. Rapportering fra administrasjonen til kommunestyret skal gjøres minimum to ganger gjennom året.

Med hilsen

Hans Bakke
Kommunedirektør

Tor Jørgen Naas Melås
Kommunalsjef

Brevet er godkjent elektronisk.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartbrev 25. mai. Oppstartsmøte ble holdt 17. juni med kommunedirektør, kommunalsjef bygg, eiendom og kommunalteknikk og teamleder for teknisk forvaltning til stede.

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden fra juni til september.

Innsamling av data

Vi har kartlagt og gjennomgått kommunens rutiner og praksis for gjennomføring av investeringsprosjekter. Dette er gjort ved intervju og dokumentgjennomgang av tre utvalgte investeringsprosjekter.

Kontrollutvalget vedtok at Kroken barnehage skulle brukes som case i forvaltningsrevisjonen. Vi har i tillegg valgt ut investeringsprosjektene som har vært på brannstasjonen og Prestestranda renseanlegg. Grunnen til dette er at vi også ønsket å se på praksis i investeringsprosjekter som var ferdige.

De utvalgte investeringsprosjektene er brukt for å se hvordan kommunens praksis har vært på de kontrollpunktene som revisjonskriteriene utgjør. Vi har ikke foretatt noen fullstendig gjennomgang eller vurdering av investeringsprosjektene.

Vi har intervjuet

- tidligere rådmann (fram til 1. juni 2020)
- kommunalsjef bygg, eiendom og kommunalteknikk
- teamleder teknisk forvaltning (prosjektleder for brannstasjonen og byggeleder for Kroken barnehage)
- team vann og avløp (prosjektleder Prestestranda renseanlegg)
- økonomisjef

Referat fra intervjuene er bekreftet av kildene. Vi har også snakket med ordfører for å få mer informasjon om bakgrunnen for vedtaket om forvaltningsrevisjonen.

Vi har gjennomgått:

- Delegeringsreglement for Drangedal kommune 2016-2019
- Delegering av fullmakt fra rådmann til kommunalsjef for bygg, eiendom og kommunalteknikk (mars 2019)
- Delegering av fullmakt fra kommunalsjef bygg, eiendom og kommunalteknikk til prosjektleder/byggeleder (august 2020).
- PA-bok Kroken barnehage
- Budsjett- og økonomiplaner for perioden 2016 – 2020

- Rapportering om økonomi i perioden 2016-2020
- Relevante saker om Kroken barnehage, Prestestranda renseanlegg og brannstasjonen. Det er nærmere redegjort for hvilke saker som er sett på i rapporten.
- Referat fra prosjektgruppa til Kroken barnehage fra 2016 og 2017.

Vi har også sett igjennom utkast til prosjekthåndbok for Drangedal kommune som kommunen ønsker å innføre fra 2021.

Det er også innhentet noe informasjon/avklaringer på epost.

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant.

Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. beskrivelsene ovenfor.

Vi har tatt hensyn til de muligheter og begrensninger som ligger i datagrunnlaget. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres og rapporteres i samsvar med lov og forskrift, og god kommunal revisjonsskikk, jf. kommuneloven §24-2. Denne forvaltningsrevisjonen

er gjennomført i samsvar med kommuneloven, forskrift om kontrollutvalg og revisjon og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon²⁴.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

²⁴ Gjeldende RSK 001 for denne forvaltningsrevisjonen ble fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA). Ny RSK 001 er fastsatt i august 2020, men trer først i kraft for revisjoner som starter etter 1.10.20.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 35 91 70 30 / 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no