Styring og gjennomføring av investeringsprosjekter

Forvaltningsrevisjon | Larvik kommune

25: 3909 402

Innhold

Sammendrag 3

1. Innledning 6
   1.1. Kontrollutvalgets bestilling 6
   1.2. Problemstilling og revisjonskriterier 6
   1.3. Avgrensning 7
   1.4. Metode og kvalitetssikring 7
   1.5. Kommunedirektørens uttalelse 7

2. Rutiner og tiltak 8
   2.1. Myndighet, ansvar og roller 8
   2.2. Revisors vurdering av myndighet, ansvar og roller 17
   2.3. Kompetanse og ressurser 18
   2.4. Revisors vurdering av kompetanse og ressurser 20
   2.5. Utredning, gjennomføring og rapportering 21
   2.6. Revisors vurdering av utredning, gjennomføring og rapportering 32

3. Gjennomføring av investeringsprosjekter 35
   3.1. Stavern skole – 2020-2024 35
   3.2. Tanum – ombygging til hjemmetjenesten 2022-2025 49
   3.3. Lillevik renseanlegg – 2023 og videre 56

4. Konklusjoner og anbefalinger 64
   4.1. Konklusjoner 64
   4.2. Anbefalinger 66

Litteratur og kildereferanser 67

Vedlegg 68
   Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse 68
   Vedlegg 2: Revisjonskriterier 71
   Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring 80

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik kommune i sak 33/24. Bakgrunnen for bestillingen er at det ble oppdaget feil i rapporteringen av kostnader fra rehabiliteringen av Stavern skole, samt at prosjektstyring/investeringsprosjekter ble utpekt som et risikoområde i risikovurderingen som lå til grunn for plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028.

I forvaltningsrevisjonen undersøker vi om Larvik kommune har etablert rutiner og tiltak som sikrer forsvarlig styring og gjennomføring av investeringsprosjekter. Vi har undersøkt om kommunen har

- rutiner og tiltak som sikrer at myndighet, ansvar og roller i investeringsprosjekter er tydelig plassert.
- kompetanse og ressurser til å iverksette vedtatte investeringsprosjekter.
- rutiner og tiltak for utredning, gjennomføring og rapportering av investeringsprosjekter.

Vi har undersøkt om tre investeringsprosjekter er gjennomført i samsvar med rutiner som gjaldt på det tidspunktet de ble vedtatt og gjennomført. Vi har undersøkt om prosjektene

- har blitt vedtatt av kommunestyret i strategidokument/årsbudsjett.
- har blitt forsvarlig utredet før de legges fram for politisk behandling.
- har etablert en prosjektorganisasjon med prosjektleder, prosjektgruppe, kvalitetskontrollør og eventuelt styringsgruppe for store prosjekter.
- har blitt gjennomført innenfor kommunestyrets vedtatte, bindende budsjettramme.
- har fulgt administrative rutiner for styring og rapportering.
- er rapportert til kommunestyret i tråd med eget reglement.

Våre funn og vurderinger

Har kommunen etablert rutiner og tiltak som sikrer forsvarlig styring og gjennomføring av investeringsprosjekter?

Larvik kommune har etablert rutiner for å plassere myndighet, ansvar og roller i styring og gjennomføring av investeringsprosjekter, men det er visse uklarheter og mangler i rutinene. Disse er:

- Kommunestyret vedtar investeringsprosjekter per tjenesteområde, mens økonomireglementet angir at det skal gjøres per virksomhetsområde.
- Kommunestyret vedtar rammebevilgninger selv om økonomireglementet angir at investeringsbudsjettet skal vedtas per prosjekt.
- Det er ikke godt nok kjent i organisasjonen hvilke prosjekter som omfattes av investeringsreglementet.

- Rollen som prosjektutvikler er ikke beskrevet.
- Delegeringsreglement omtaler ikke delegering knyttet til investeringsprosjekter.

Kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser for å iverksette nåværende investeringsprosjekter, men kommunen selv påpeker behovet for økt bemanning ved gjennomføring av større, vedtatte prosjekter.

Kommunen har delvis etablert tiltak som sikrer at beslutninger om investeringsprosjekter er forsvarlig utredet. Prosjekter som utredes etter nytt investeringsreglement og legges fram for kommunestyret etter mal for saksframlegg, vil inneholde nødvendig informasjon for kommunestyret til å fatte vedtak.

Investeringer som ikke omfattes av reglementet, som er investeringer under 10 millioner kroner og rammebevilgninger, får kun kommunestyret informasjon om i strategidokumentet. I strategidokumentet er mange prosjekter veldig kortfattet omtalt.

Kommunen har rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter.

Kommunen har etablert rutiner og tiltak for rapportering av investeringsprosjekter – både administrativt og politisk – som ivaretar de økonomiske rapporteringskravene i kommuneloven. Det er imidlertid noen mangler i rutinene. Disse er:

- Rapportering av prosjekter på Kommunalteknikk viser ikke hvilken rammebevilgning de er finansiert fra. Det er dermed vanskelig for kommunestyret å se hvordan en rekke VA-prosjekter er finansiert.
- I 1. og 2. rapportering blir risikoen knyttet til økonomien i investeringsprosjekter beskrevet som *lav, middels* og *høy*. Hva som ligger i disse begrepene, er ikke definert og bør forklares.

Blir investeringsprosjekter gjennomført og rapportert i samsvar med gjeldende krav og rutiner?

Vi har vurdert gjennomføringen av tre investeringsprosjekter. Disse er Stavern skole, Tanum – ombygging til hjemmetjenesten og Lillevik renseanlegg. Krav og rutiner er delvis etterlevd.

Stavern skole ble ikke gjennomført og rapportert i samsvar med gjeldende krav og rutiner. Prosjektet ble vedtatt i strategidokumentet, men ikke utredet før første vedtak. Vi mener prosjektet var forsvarlig utredet da endelig investeringsbeslutning ble tatt med unntak av realistisk budsjettramme. Prosjektet var ikke administrativt organisert i samsvar med gjeldende rutiner, og rutiner for økonomistyring ble ikke fulgt.

Tanum – ombygging til hjemmetjenesten ble i all vesentlighet gjennomført i samsvar med gjeldede krav og rutiner. Prosjektet manglet omtale i strategidokumentene.

Lillevik renseanlegg er det største investeringsprosjektet Larvik kommune har gjennomført. Prosjektet er fortsatt i en tidlig fase. Vi mener at prosjektet hittil i hovedsak er gjennomført i samsvar med gjeldende krav og rutiner.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- sikre at myndighet, ansvar og roller knyttet til investeringsprosjekter er tilstrekkelig hensyntatt og beskrevet i delegeringsreglement og rutiner.
- sikre at reglement og rutiner for utredning og gjennomføring av investeringsprosjekter er samordnet og helhetlige.
- sikre at det gis tilstrekkelig informasjon om investeringsprosjekter i strategidokument og rapporteringer.
- sikre at praksis for styring og rapportering av investeringsprosjekter er i tråd med reglement og rutiner.

Skien, 18.03.2025

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik kommune i sak 33/24. Bakgrunnen for bestillingen er at det ble oppdaget feil i rapporteringen av kostnader fra rehabiliteringen av Stavern skole. Prosjektstyring/investeringsprosjekter ble også utpekt som et risikoområde i risikovurderingen som lå til grunn for plan for forvaltningsrevisjon 2024-2028.

Tittelen på rapporten er styring og gjennomføring av investeringsprosjekter. I vedtatt prosjektplan ble begrepene bygge- og anleggsprosjekter brukt. Larvik kommuner bruker begrepet investeringsprosjekter i sine dokumenter, og vi har valgt å bruke investeringsprosjekter. Forvaltningsrevisjonen omhandler investeringer i tjenesteområde Eiendom og teknisk drift.

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 problemstillinger:

1. Har kommunen etablert rutiner og tiltak som sikrer forsvarlig styring og gjennomføring av investeringsprosjekter? Vi vil se på
    a. Organisering og kompetanse
    b. Rutiner, reglement
    c. Oppfølging og rapportering

2. Blir investeringsprosjekter gjennomført og rapportert i samsvar med gjeldende krav og rutiner?

Revisjonskriteriene[1] i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven, anbefalinger om kommunedirektørens internkontroll, kommunens vedtak, reglementer og rutiner og anerkjent praksis for store offentlige investeringsprosjekter. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

[1] 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.

1.3. Avgrensning

Vi har ikke undersøkt om reglene om offentlige anskaffelser er overholdt.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anja Hjelseth, med Anne Hagen Stridsklev som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ansatte i kommunen, og gjennomgått relevante reglement og vedtak. Vi har også kartlagt styring og gjennomføring i utvalgte investeringsprosjekter.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 18.03.25, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Rutiner og tiltak

Problemstilling 1: Har kommunen etablert rutiner og tiltak som sikrer forsvarlig styring og gjennomføring av investeringsprosjekter?

2.1. Myndighet, ansvar og roller

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal ha rutiner og tiltak som sikrer at myndighet, ansvar og roller i investeringsprosjekter er tydelig plassert**

2.1.1. Reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer

Kommunestyret vedtok reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer i sak 292/23.

Larvik kommune har organisert det politiske arbeidet i 5 hovedutvalg i tillegg til kommunestyret og formannskapet.

Disse er:

- Hovedutvalg for budsjett og økonomi
- Hovedutvalg for eiendom og teknisk drift
- Hovedutvalg for helse, omsorg og mestring
- Hovedutvalg for miljø, kultur og næring
- Hovedutvalg for oppvekst og kvalifisering

I tillegg har kommunen planutvalg og kommuneplanutvalg.

Ifølge punkt 1.9.3. i reglementet har hovedutvalget for eiendom og teknisk drift ansvaret for prosjekter innen eiendom, bygg og anlegg. De andre hovedutvalgene er ikke delegert tilsvarende ansvar, men prosjektutvikler Eiendom og teknisk drift oppgir at det er praksis at oppstart av større investeringsprosjekter forankres i relevant hovedutvalg. Hvis man for eksempel skal sette i gang et prosjekt med bygging av nytt sykehjem, vil dette forankres i hovedutvalget for helse, omsorg og mestring.

2.1.2. Delegasjonsreglement

Kommunestyret vedtok delegeringsreglement i sak 291/23.

I dette reglementet har kommunestyret delegert myndighet til:

- Formannskapet
- Ordfører
- Andre politiske organer
- Styrene i de kommunale foretakene
- Kommunedirektøren

Delegering til hovedutvalgene (punkt 4.1 – 4.4)

- *Hovedutvalget kan ta initiativ og fremme saker innen hovedutvalgets ansvarsområde. I saker hovedutvalget ikke er delegert avgjørelsesmyndighet, behandles sakene videre av formannskapet og kommunestyret dersom forslag til vedtak har økonomiske konsekvenser ut over delegert myndighet. I saker der hovedutvalget ikke er delegert avgjørelsesmyndighet, men der sakene ikke har økonomiske konsekvenser utover delegert myndighet, sluttbehandles sakene av kommunestyret.*

- *Fatte vedtak innen rammen av hovedutvalgets ansvarsområde i økonomisaker, forutsatt at dette er i hovedsak er i samsvar med vedtak gjort av kommunestyret, f.eks. i budsjett og økonomiplan, og ikke er i strid med kommunestyrets delegering til kommunedirektøren.*

- *Hovedutvalget forvalter bevilgede midler innenfor budsjettets rammer og forutsetninger.*

Delegering til kommunedirektøren (punkt 6.1, 6.6, 6.9 og 6.10)

6.1 Generelle vedtaksmyndighet

Kommunedirektøren gis i samsvar med kommuneloven § 13-1 sjette ledd myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker og saker av ikke prinsipiell karakter som ikke er delegert til andre.

6.6 Økonomi

Kommunedirektøren delegeres myndighet til å disponere vedtatte budsjetterte bevilgningsrammer på kommunestyrets vedtaksnivå.

Det er en forutsetning for fullmakten at:

- *disponeringen ikke er i konflikt med mål og prioriteringer i årsbudsjett/ økonomiplan eller andre politiske vedtak.*
- *disponeringen ikke er av prinsipiell betydning.*

6.9 Videredelegering

Kommunedirektøren kan delegere til andre den myndighet kommunedirektøren har i henhold til dette reglementet. Slik delegering skal gjøres skriftlig.

Følgende forutsetninger gjelder for økonomisaker:

- *Vedtatte rammer innen vedkommende ansvarsområde endres ikke.*
- *Endringer er ikke i konflikt med mål og prioriteringer i årsbudsjett/ økonomiplanen, eller andre politiske eller administrative vedtak.*
- *Endringer er ikke av prinsipiell betydning.*

6.10 Forutsetninger for delegering til kommunedirektøren og videredelegering fra kommunedirektøren

Det er en forutsetning for delegering til kommunedirektøren, og videre delegering fra kommunedirektøren til ledere at:

- *saken ikke er av prinsipiell betydning og kommunedirektøren har myndighet til å treffe avgjørelser*
- *utøvelse av ovennevnte myndighet ikke er i konflikt med angjeldende lover eller forskrifter*
- *avgjørelsen ikke medfører økonomiske forpliktelser som ikke er budsjettert*
- *avgjørelsen ikke får konsekvenser for andre virksomheter eller fagområder*
- *vedtak truffet etter fullmakt gitt i punktene over skal refereres skriftlig for det respektive politiske utvalg så snart som mulig, såfremt ordfører bestemmer det.*

2.1.3. Økonomireglement

Larvik kommune vedtok nytt økonomireglement 15.05.2024 i sak 070/24. Eget investeringsreglement (se omtale nedenfor) og finansreglement inngår i økonomireglementet.

Økonomireglement

I kapittel 3 om kommunens plan- og økonomisystem, står det under kommunestyrets budsjettfullmakt:

Kommunestyret vedtar investeringsbudsjettet fordelt på prosjekter innenfor hvert av virksomhetsområdene. Kommunestyrets vedtatte investeringsbudsjett er å anse som en bruttobevilgning.

I kapittel 9 om disponeringsfullmakt står det følgende:

Med disponeringsfullmakt menes myndighet til å disponere bevilgningene i årsbudsjettet. Myndigheten til å disponere bevilgningene som er ført opp i årsbudsjettet (disponeringsfullmakten) ligger som utgangspunkt til kommunedirektøren.

Kommunedirektøren har disponeringsfullmakten knyttet til bruk av bevilgede midler. Salg av formuesverdier faller utenfor den lovbestemte disponeringsfullmakten og skal være vedtatt av kommunestyret. Disponeringsfullmakten gir ikke myndighet til å foreta anskaffelser og utstede utbetalingsordre utover det som følger av årsbudsjettet.

Kommunestyret kan gi disponeringsfullmakt til andre enn kommunedirektøren.

Etter kommuneloven vil en bevilgning på driftsbudsjettet bare kunne brukes til driftsformål. Men 2. punktum åpner imidlertid for at kommunestyret kan gi underordnet organ myndighet til å avgjøre at deler av en bevilgning i driftsbudsjettet skal overføres og benyttes til å finansiere utgifter som skal føres i investeringsregnskapet. Derfor må det organ som har disponeringsfullmakten, normalt kommunedirektøren, redusere driftsbevilgningen og øke overføringsbevilgningen til investeringsregnskapet. I tillegg må investeringsbevilgningen økes og også øke overføringsbevilgningen fra driftsregnskapet. Kommunedirektøren har denne myndigheten i Larvik kommune og kan gjøre mindre investeringer som finansieres av driftsmidlene. Dette skal rapporteres til kommunestyret i tertialrapportene.

Bevilgningsmyndighet og disponeringsfullmakt praktiseres som følger i Larvik kommune for investeringsbudsjettet:

Kommunestyret vedtar investeringsbudsjettet på prosjektnivå. For øvrig følges de reglene som er vedtatt i kommunens reglement for investeringer.

I strategidokument 2024-2027 og strategidokument 2025-2028 har kommunestyret vedtatt investeringsprosjekter for hvert tjenesteområde. I budsjettet for 2025[2] bevilget kommunestyret nesten 150 millioner kroner til investeringer gjennom rammebevilgninger, og ikke som enkeltprosjekter.

Investeringsreglement

Kommunestyret vedtok investeringsreglement 15.05.2024 i sak 069/24. Tidligere var investeringer kort omtalt i et eget kapittel i økonomireglementet fastsatt i 2018.[3] I dette kapittelet forholder vi oss til økonomi- og investeringsreglementet vedtatt i 2024.

[2] Kommunestyresak 324/24

[3] Økonomireglementet fra 2018 var ikke politisk vedtatt. Det var først i kommuneloven gjeldende fra 1.1.2020 det kom krav om at kommunestyret selv skal vedta økonomireglement.

Investeringsreglementet gjelder *store investeringe*r definert som investeringer med en anskaffelseskostnad på 10 millioner kroner eller mer. Eksempler på store investeringer er formålsbygg, infrastruktur, kulturbygg, idrettsanlegg og IKT/digitalisering. Investeringsreglementet gjelder ikke for rammebevilgninger til investeringer.

Kommunalsjef for Eiendom og teknisk drift bekrefter at investeringsreglementet skal gjelde alle store investeringer over 10 millioner kroner både innenfor Eiendom og Kommunalteknikk. I intervjuene mener imidlertid flere av de vi har snakket med fra Kommunalteknikk at det nye investeringsreglementet ikke gjelder deres område.

Investeringsreglementet definerer roller og funksjoner som har ansvar for investeringsprosjekter. Disse er:

- Prosjekteier: Kommunedirektør
- Bestiller og eier: Kommunedirektør representert ved kommunalsjef
- Utfører: Den virksomheten som skal ha ansvar for gjennomføring

2.1.4. Administrativ organisering og delegering

Larvik kommune har fem tjenesteområder, som vist i figuren under. Fire av områdene leverer tjenester og ett er stabsområde.

Figur 1 Administrativ organisering - inndeling i tjenesteområder

Administrativt delegeringsreglement er vedtatt 30. mars 2023 av kommunedirektøren. Følgende er delegert til kommunalsjefene når det gjelder økonomi:

- *Den enkelte kommunalsjef gis fullmakt gjennom delegering til å disponere nettorammen for det enkelte rapporteringsområde/virksomhetsområde som inngår i tjenesteområdet.*
- *Den enkelte kommunalsjef gis fullmakt til å gjøre endringer i detaljbudsjettet for hvert rapporteringsområde/virksomhetsområde, begrenset til at nettorammen for hvert rapporteringsområde/virksomhetsområde ikke endres, at endringene ikke er i konflikt med*

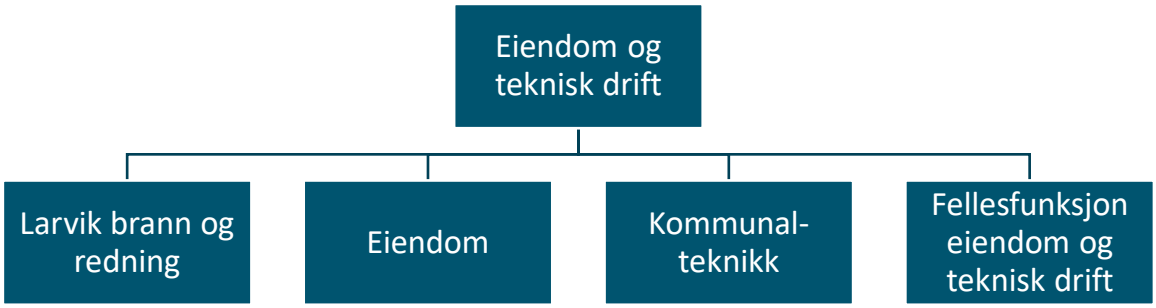
mål og prioriteringer i årsbudsjett/økonomiplan, andre politiske vedtak og at endringene ikke er av prinsipiell betydning. Fullmakten gjelder innenfor ett og samme budsjettår.

- *Kommunalsjefene skal rapportere månedlig i månedsrapport om tjenesteområdets økonomiske stilling.*

Det administrative deleringsreglementet angir at Larvik kommune har tre ledernivåer:

- Ledernivå 1: Kommunedirektør, assisterende kommunedirektør, kommunalsjef
- Ledernivå 2: Virksomhetsledere/ledere/spesialfunksjoner på tilsvarende nivå
- Ledernivå 3: Avdelingsledere

Figuren under viser hvordan tjenesteområde Eiendom og teknisk drift er organisert. Eiendom og teknisk drift har 3 virksomheter; Larvik brann og redning, Eiendom og Kommunalteknikk.



Figur 2 Administrativ organisering - kommunalområde Eiendom og teknisk drift

Fellesfunksjonen har 9 ansatte som blant annet har ansvar for prosjektutvikling, mulighetsstudier og strategier i tidligfasen i utviklingsprosjekter. Fellesfunksjonen bistår også med økonomisk og juridisk rådgiving innenfor tjenesteområdets ansvar.

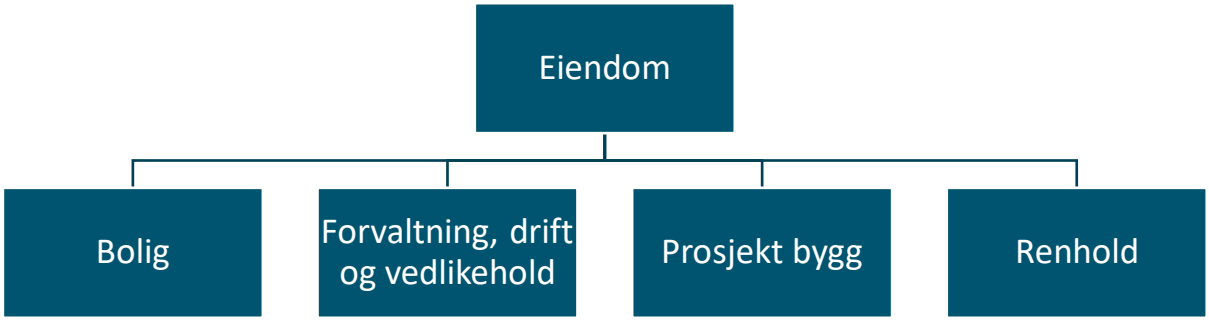
I delegeringsreglementet, er virksomhetslederen delegert følgende innenfor økonomi:

Den enkelte virksomhetsleder delegeres videre fullmakt til å disponere nettorammen for det enkelte rapporteringsområde, til å gjøre endringer i detaljbudsjettet for hvert rapporteringsområde/virksomhetsområde, begrenset til at nettorammen for hvert rapporteringsområde/virksomhetsområde ikke endres, at endringene ikke er i konflikt med mål og prioriteringer i årsbudsjett/økonomiplan, andre politiske vedtak, beslutninger fattet av kommunedirektør eller kommunalsjef og at endringene ikke er av prinsipiell betydning. Fullmakten gjelder innenfor ett og samme budsjettår.

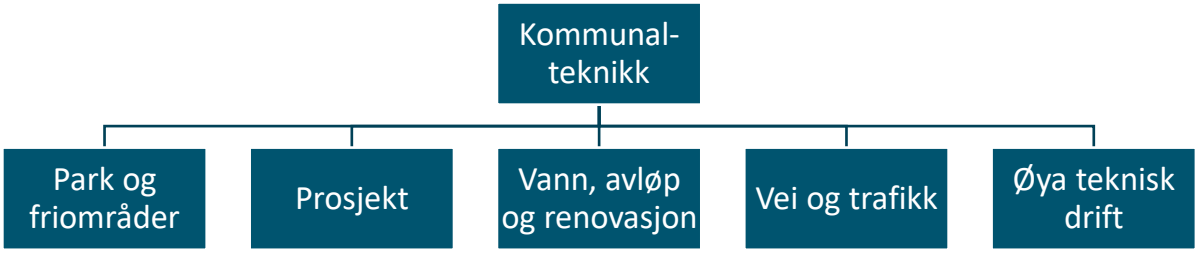
Virksomhetslederen skal rapportere månedlig om virksomhetens/avdelingens økonomiske stilling, sykefravær, internkontroll og kvalitetsavvik.

De to figurene under viser hvordan virksomhetene Eiendom og Kommunalteknikk er organisert. Hver av virksomhetene har en avdeling som arbeider med prosjekter, og som er ledet av en avdelingsleder. Avdelingslederne er ikke delegert noen generell myndighet knyttet til økonomi og/eller investeringsprosjekter i reglementet. De har imidlertid delegert myndighet til å forvalte lov om offentlige anskaffelser innenfor sitt tjenesteområde.

Vi får oppgitt at det er virksomhetslederne, som har budsjettmyndighet, som underskriver kontrakter. Endringsmeldinger som holder seg innenfor budsjettrammen kan signeres av prosjektleder.



Figur 3 Administrativ organisering - virksomhet Eiendom



Figur 4 Administrativ organisering - virksomhet Kommunalteknikk

2.1.5. Organisering av prosjekter

Prosjektavdelingene til Eiendom og Kommunalteknikk var fra 2019 til 2022 slått sammen til en virksomhet direkte underlagt kommunalsjefen. Denne virksomheten ble splittet opp igjen fra 1.1.2023. Kommunalteknikk oppdaterte rutinene sine i 2023. Eiendom har fulgt rutinene til den sammenslåtte virksomheten til nå, men er nå i ferd med å oppdatere rutinene sine slik at de skal samsvare med det nye investeringsreglementet.

Kommunen er også i gang med å bytte kvalitetssystem fra TQM til Compilo, og i den forbindelse skal alle rutiner flyttes over.

Både Eiendom og Kommunalteknikk styrer prosjekter som enten er bevilget via rammebevilgninger eller som er vedtatt som enkeltprosjekter av kommunestyret.

Både Eiendom og Kommunalteknikk har rutine for organisering av prosjekt. Disse er i hovedsak likelydende og gjelder både om prosjektene finansieres av rammebevilgninger eller om det er enkeltprosjekter vedtatt av kommunestyret.

> *Rutinen skal sikre at prosjekter blir organisert på en hensiktsmessig måte, og fungere som en veileder når en organiserer et prosjekt. Rutinen gjelder for alle med prosjektlederansvar samt avdelingsledere og virksomhetsleder. Avdelingsleder kan beslutte en annen prosjektorganisering enn den som er beskrevet i denne rutinen dersom det er hensiktsmessig for det enkelte prosjekt.*

Avdelingslederne utpeker deltakere i prosjektgruppen (programgruppe er også brukt) etter forespørsel fra prosjektleder. Virksomhetsleder utpeker kvalitetskontrollør for hvert prosjekt. I tillegg inneholder rutinen:

- beskrivelse av oppgavene til prosjektdeltagerne (de som deltar i prosjektgruppen). Rutinen legger også vekt på at de som er blitt med i en prosjektgruppe skal prioritere arbeidet.
- føringer for når det skal brukes styringsgrupper
- informasjon om prosjektmøter og byggemøter
- mindre punkter om:
    - oppfølging av beslutninger
    - endring av beslutning
    - utførelse av arbeidsoppgaver
    - delegering av arbeidsoppgaver
    - avtaler med konsulenter/entreprenører/grunneiere/rettighetshavere
    - forsinkelser
    - prosjektdokumenter

Virksomhetene har rutine for byggeledelse. Kommunalteknikk engasjerer som oftest ekstern byggeleder. På eiendom har enten prosjektleder eller en annen intern ressurs rollen som byggeleder. Ekstern byggeleder brukes unntaksvis på eiendom.

Begge virksomhetene har egen rutine om prosjektledelse som klargjør prosjektledernes ansvar og myndighet. Begge virksomhetene har huskeliste/sjekkliste for prosjektlederne.

Virksomhetsleder Eiendom sier at de setter ned prosjektgruppe/programgruppe etter behov. Det gjøres for store prosjekter, men for mindre, avgrensede prosjekter, så oppleves det ikke hensiktsmessig og andre kontrollfunksjoner er tilstrekkelig (se 2.5.3 Rapportering). De utnevner heller ikke kvalitetskontrollør, men har tredjepartskontroll i noen prosjekter.

I rutinen for organisering av prosjekt, så står det i Kommunalteknikk sin at det skal etableres styringsgrupper i alle større vei-, vann- og avløpsprosjekter med en forventet endelig kontraktssum fra 50 millioner og oppover. Her deltar prosjektleder, avdelingsleder prosjekt, økonomirådgiver Kommunalteknikk, representant fra forvaltningen og virksomhetsleder. Kommunalsjefen kan delta ved behov. Rutinen angir at styringsgruppene skal ha spesielt søkelys på økonomi og fremdrift.

Tilsvarende står det i rutinen for samhandling prosjekt på Eiendom at det skal vurderes å etablere en styringsgruppe når kostnadsrammen overstiger 50 millioner kroner. Styringsgruppen skal bestå av prosjekteier, prosjektleder, enhetsleder og brukerrepresentant. Her er prosjekteier definert som virksomhetsområde formålsbygg. Det var slik organiseringen var fra 2019. I dag heter det virksomhetsområde Eiendom.

Prosjektutvikler

For eiendomsprosjekter vedtatt av kommunestyret over 10 millioner kroner, vil prosjektet etter etablert praksis i startfasen følges opp av prosjektutvikler Eiendom og teknisk drift. Prosjektutvikler hører til kommunalsjefens stab. Hvis en legger til grunn det nye investeringsreglementet, så vil prosjektutvikler håndtere idéfase, konseptfase og forprosjektfase før prosjektavdelingen overtar når prosjektet skal i gang med gjennomføringsfasen.

Vi finner ikke noen stillingsinstruks eller beskrivelse av rollen som prosjektutvikler i reglementene eller rutinene vi har fått oversendt, men vi er kjent med at prosjektutvikler arbeider med å oppdatere kvalitetssystemet med nye rutiner for de første fasene i investeringsprosjekter etter at investeringsreglementet ble vedtatt i 2024.

I presentasjon til hovedutvalget for budsjett og økonomi 5. mars 2024[4] om hvordan Larvik kommune driver prosjekter er prosjektutvikler Eiendom og teknisk drift presentert med følgende punkter:

- Jobber på tvers av virksomhetsområdene, og samarbeider tett med kommunalsjefene som representerer våre brukere.
- Det jobbes strategisk og langsiktig, iht vedtatte planer.
- Det er faste samarbeidsmøter med virksomhetene hver 14 dag, der vi går gjennom pågående prosjekter, fremtidige prosjekter og ser på status og endringer.
- Prosjektutvikler skriver og fremmer saker for politisk behandling, kommuniserer med brukere, gjør anskaffelser, ivaretar byggherreforskriften/SHA, følger opp økonomi og fremdrift. Er også ansvarlig for anskaffelse av utførende etter godkjent forprosjekt.

[4] https://www.larvik.kommune.no/media/mgfjvgzb/hvordan-driver-vi-prosjektledelsepptx.pdf

Helse og mestring har en egen prosjektutvikler som arbeider med å realisere strategiplanene for tjenesteområdet. I byggeprosjekter innenfor Helse og mestring, så ivaretar prosjektutvikler Helse og mestring brukerens perspektiv.

2.2. Revisors vurdering av myndighet, ansvar og roller

Larvik kommune har etablert rutiner og tiltak som sikrer at myndighet, ansvar og roller i investeringsprosjekter er tydelig plassert. Det er kommunestyret selv som vedtar investeringsbudsjettet. Hovedutvalget for eiendom og teknisk drift har ansvar for å følge opp prosjekter innen eiendom, bygg og anlegg. Kommunedirektør/kommunalsjef har i rollen som prosjekteier/bestiller ansvar for å følge opp de politiske vedtakene. Virksomhetene har ansvar for gjennomføring av prosjektene.

Det er likevel noen uklarheter. Dette gjelder:

Roller og ansvar – politisk nivå
Økonomireglementet angir at det er kommunestyret selv som vedtar investeringsbudsjettet fordelt på prosjekter innenfor hver av virksomhetsområdene. I strategidokumentene for 2024-2027 og 2025-2028 ble investeringene vedtatt per tjenesteområde. Det innebærer at kommunestyret vedtar investeringsbudsjett på et mer overordnet nivå enn økonomireglementet legger opp til. Kommunen bør avklare hvilket nivå investeringsbudsjettet skal vedtas på, og sørge for at det er samsvar mellom reglement og praksis.

En del av investeringsbudsjettet vedtas som rammebevilgninger[5], og ikke fordelt på prosjekter. Det er ikke i tråd med økonomireglementet, som sier at investeringsbudsjettet skal vedtas per prosjekt. Vi mener det kan være hensiktsmessig å bruke rammebevilgninger, men at det bør være samsvar mellom reglement og praksis.

Roller og ansvar – administrativt nivå
Kommunen har investeringsreglement som gjelder for investeringer på 10 millioner kroner eller mer. Reglement definerer ulike roller for gjennomføring av investeringsprosjekter. Kommunalteknikk mener at de ikke er omfattet av reglementet. Det er imidlertid ikke noe i reglementet som tilsier at det ikke skulle gjelde for Kommunalteknikk.

Både Eiendom og Kommunalteknikk har flere rutiner for organisering og gjennomføring av investeringsprosjekter. Eiendom bruker prosjektutvikler i store investeringsprosjekter, men det

[5] I budsjettet for 2025 utgjør rammebevilgninger nesten 150 millioner kroner, jamfør kommunestyresak 324/24

finnes ingen rutiner som beskriver rollen til prosjektutvikler i investeringsprosjekter. Det mener vi kan gjøre det uklart når prosjektutvikler og senere prosjektleder har ansvar for prosjektet.

Generelt
Delegasjonsreglementene nevner ikke investeringsprosjekter spesifikt. Det er heller ikke noe krav om det, men teksten i delegasjonsreglementet om økonomi bærer preg av at den er tilpasset driftsbudsjettet.

Kommunedirektøren er delegert myndighet til å disponere vedtatte budsjetterte bevilgningsrammer på kommunestyrets vedtaksnivå. I det administrative delegasjonsreglementet er det videre delegert til kommunalsjefer og virksomhetsleder at de kan disponere nettorammen for det enkelte rapporteringsområde/virksomhetsområde, samt foreta endringer innenfor samme nettoramme. Fullmakten til å gjøre endringer er begrenset til at endringene ikke er i konflikt med mål/prioriteringer i årsbudsjett/økonomiplan, andre politiske vedtak og at endringene ikke er av prinsipiell betydning.

I realiteten vil ikke fullmakten til endringer av nettoramme gjelde for investeringsprosjekter, siden økonomireglementet sier at kommunestyret skal vedta investeringsbudsjettet fordelt på prosjekter. I tillegg sier økonomireglementet at kommunestyrets vedtatte investeringsbudsjett er å anse som en bruttobevilgning.

Kommunen bør vurdere om delegering knyttet til investeringsprosjekter skal komme tydeligere fram i delegasjonsreglementet.

2.3. Kompetanse og ressurser

Revisjonskriterium:

- **Kommunen skal ha kompetanse og ressurser til å iverksette vedtatte investeringsprosjekter**

2.3.1. Generelt

I saksframlegget til årsevalueringen for 2023[6], så står det at *fremdriften i investeringsprosjekter ligger bak budsjett, spesielt innen Eiendom og teknisk drift. Det er flere årsaker til at investeringene lå forholdsvis langt under budsjett, jf sak om siste gangs gjenbevilgninger fra 2023 til 2024 (KST 036/24). Avviket tyder allikevel på at ambisjonene fortsatt ligger høyere enn hva viser seg å være praktisk gjennomførbart.*

[6] Kommunestyresak 078/24

I sak om siste gangs gjenbevilgninger investeringer fra 2023 til 2024[7] er det redegjort for at det samlet er gjenbevilget til sammen 46 prosent av opprinnelig investeringsbudsjett fra 2023 til 2024. Det inkluderer saken om siste gangs gjenbevilgning, samt gjenbevilgning i 2. rapportering 2023.[8] Til sammenligning utgjorde gjenbevilgningen fra 2022 til 2023 63,7 prosent av opprinnelig budsjett.

Det pekes på følgende årsaker til hvorfor bevilgninger ikke er brukt opp:

- Forsinkelser i fremdrift på grunn av ikke mottatt utstyr fra leverandør.
- Manglende avklaringer, forberedelser og tidsbruk der kommunen selv ikke har kontroll.
- Forsinkelser i fremdrift på grunn av manglende utført arbeid hos leverandør.
- Forsinkelser etter omprioriteringer og redusert kapasitet som følge av tiltakene knyttet til pandemien.
- Investeringsrammer og tidligere vedtatte gjenbevilgninger som ligger for høyt ift hva som er realistisk å gjennomføre, både fra kommunens og leverandørers ståsted. Det pekes på at gjenbevilgningsbehovet er redusert fra foregående år.
- Forsinkelser i fremdrift på grunn av endret prioritering i bruk av egne medarbeidere/håndverkere.
- Forsinkelser i fremdrift på grunn av behov for lengre utredningstid enn tidligere antatt.
- Forsinkelse som følge av ubesatte stillinger i kommunen.
- Ikke-mottatte fakturaer før regnskapsslutt.

Det pekes på at gjenbevilgningsbehovet er redusert fra foregående år.

I strategidokumentet for 2025-2028[9] ble det gjenbevilget 171 millioner kroner fra 2024 til 2025. I opprinnelig budsjett 2024 var det vedtatt 608 millioner kroner i investeringer i varige driftsmidler.[10] Foreløpig utgjør gjenbevilgningen 28 prosent av opprinnelig budsjett for 2024. Hva endelig gjenbevilgning fra 2024 til 2025 blir vil først være avklart når regnskapet for 2024 er avsluttet.

2.3.2. Ansattressurser i Eiendom og Kommunalteknikk

Prosjektlederne med ansvar for investeringsprosjekter er nå organisert i to prosjektavdelinger under virksomhetene Eiendom og Kommunalteknikk. I perioden 2019-2022 var prosjektlederne samlet i en virksomhet direkte under kommunalsjefen. Flertallet av de som er intervjuet er fornøyd med at det fra 2023 igjen er to prosjektavdelinger under virksomhetslederne. Hovedårsaken til

[7] Kommunestyresak 036/24
[8] Kommunestyresak 158/23
[9] Kommunestyresak 324/24
[10] Kommunestyresak 275/23

dette er fordelen med nærhet til forvaltningsavdelingene, og felles virksomhetsleder for både prosjekt og forvaltning.

Eiendom
På Eiendom består avdelingen prosjekt bygg av 4 ansatte. Avdelingsleder har 30 prosent stilling som avdelingsleder, og 70 prosent som prosjektleder. Avdelingen har ansvar for bygge- og rehabiliteringsprosjekter, prosjektledelse av tekniske driftsprosjekter og energibesparende prosjekter på kommunens eiendommer.

Både virksomhetsleder Eiendom og avdelingsleder for prosjekt mener at man, med dagens nivå på investeringer/prosjekter, har nok bemanning. Men det vil være behov for mer ressurser når store prosjekter skal gjennomføres i årene framover. Avdelingsleder prosjekt bygg sier også at det er lagt en plan for å øke kompetansen i avdelingen siden det har vært en del utskifting av ansatte de siste årene. De har imidlertid lite ressurser til kompetanseheving.

Kommunalteknikk
Innenfor Kommunalteknikk består avdeling prosjekt av 6 ansatte. Avdelingsleder har 100 prosent stilling som avdelingsleder. Avdelingen har prosjektledelsen av investeringer innenfor vei, vann, avløp, renovasjon og park.

Både virksomhetsleder Kommunalteknikk og avdelingsleder for prosjekt mener de har kapasitet og kompetanse til å følge opp vedtatte investeringsprosjekter. Avdelingsleder prosjekt mener at dersom det kommer flere store prosjekter, så må de ansatte flere. Virksomhetsleder påpeker at kompetansen som trengs for oppfølging av investeringsprosjekter er svært konkurranseutsatt og at det tidvis kunne vært ønskelig å kunne tilby bedre betingelser ved nyansettelser.

2.4. Revisors vurdering av kompetanse og ressurser

Basert på virksomhetenes egne vurderinger, har virksomhetene tilgang på nok ressurser og kompetanse til å gjennomføre dagens portefølje med investeringer. Både Eiendom og Kommunalteknikk mener at det vil bli behov for å øke bemanningen når store, vedtatte investeringsprosjekter skal gjennomføres de kommende årene.

Sakene om gjenbevilgning viser seg at det er flere årsaker til hvorfor en budsjettbevilgning ikke brukes opp året den er gitt.

2.5. Utredning, gjennomføring og rapportering

Revisjonskriterium:

- **Kommunen bør ha etablert rutiner og tiltak for utredning, gjennomføring og rapportering av investeringsprosjekter**

2.5.1. Utredning

Som beskrevet under 2.1.5 Organisering av prosjekter, så har både Eiendom og Kommunalteknikk prosjekter som er en del av rammebevilgning eller vedtatt enkeltvis. Investeringsprosjektene har i utgangspunktet sin opprinnelse i kommunale planer, men kan også oppstå som følge av politiske vedtak eller akutte behov.

Reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer
Kapittel 4.3 i reglementet omhandler saksutredning og saksframstilling. Følgende utdrag er relevant i vurderingen av styring av investeringsprosjekter:

> *Det er kommunedirektørens ansvar å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.*
>
> *I alle saker hvor det er mulig bør kommunedirektøren legge fram minst 2 alternative innstillinger i prioritert rekkefølge for å synliggjøre mulige alternative utfall og konsekvenser av en sak.*
>
> *I saker som må behandles i flere omganger og over tid skal kommunedirektøren fremme «oppstartsak» som fastlegger framdrift, prosess, medvirkning og utredningsbehov.*

Larvik kommune har en egen prosedyre for å skrive gode politiske saker. Som en del av denne har kommunen en mal for saksframlegg med disse hovedoverskriftene:

- Kommunedirektørens forslag til vedtak
- Sammendrag
- Handlingsrom
- Faktiske opplysninger
- Konsekvenser
    - Økonomiske konsekvenser
    - Juridiske konsekvenser
    - Sosiale forhold
    - Klima og miljø
    - Andre konsekvenser
- Kommunedirektørens vurdering

- Alternative forslag til vedtak
- Vedlegg i saken

Hvert av punktene er beskrevet i prosedyren. Saksmalen har som formål å gi politiske organer et tydelig, korrekt og forståelig grunnlag for å kunne fatte vedtak i den enkelte saken. Det er presisert i prosedyren at en ikke skal ta bort overskrifter selv om de ikke er relevante for saken. Da kan man heller skrive «ikke relevant for saken».

Det er leder som har ansvar for å godkjenne saker i websak[11], og som er ansvarlig for innhold og anbefalinger. Det er også leder/kommunalsjef/kommunedirektør som har ansvar for å vurdere om en sak skal politisk behandling, når saken skal fremmes og til hvilket utvalg.

Investeringsreglement
I investeringsreglementet legges det til grunn at investeringsprosjekter gjennomføres med følgende faseinndeling:

A. *Idéfase*
B. *Konseptfase*
C. *Forprosjektfase*
D. *Gjennomføringsfase*
E. *Evalueringsfase*

Fasene A-C gjelder utredning av investeringsprosjekter. Det står følgende om de tre første fasene:

A. *Idéfase*
   Idéfasen omfatter det tidligste arbeidet med å avklare at det er, eller vil oppstå, et behov som kan tilsi at kommunen skal iverksette tiltak og vurdere hvordan dette bør utredes videre. Det må tidlig avklares om det ligger noen hindre i kommunens vedtatte, overordnede planer, eksempelvis kommuneplanens arealdel eller kommunedelplaner. For store prosjekter vil resultatet av idèfasen være et mandat for konseptfasen. Beslutning om midler til utredning fattes som ordinært i den politiske møterekken, før prosjektet kan gå inn i en konseptfase.

B. *Konseptfase*
   Konseptfasens formål er å beslutte om prosjektforslaget representerer en formålstjenlig investering som bør detaljeres videre i en forprosjektfase. Kommunedirektør er prosjekteier som godkjenner om prosjektet skal gå videre til forprosjekt, og er bestiller

[11] Larvik bruker websak som sak- og arkivsystem

av prosjektet. I konseptfasen skal det gjennomføres en konseptvalgutredning.

C. *Forprosjektfase*
Forprosjektet skal deretter utarbeide styringsdokument og kostnadsanslag for det valgte konseptet. Gjennomføringstid, særlig for forprosjektfasen, vil varer mellom ulike områder, og spesielt for saker som også skal planlegges og avklares etter plan- og bygningsloven. Styringsdokumentet og kostnadsoverslag skal kvalitetssikres før investeringsbeslutning og fastsettelse av prosjektets kostnadsramme kan fremmes for kommunestyret.

Det legges opp til **beslutningspunkter** mellom hver fase. Det står følgene om disse:

- *Fra A til B: Beslutning om midler til utredning fattes som ordinært i den politiske møterekken, før prosjektet kan gå inn i konseptfase.*

- *Fra B til C: Kommunedirektøren er prosjekteier som godkjenner om prosjektet skal gå videre til forprosjekt, og er bestiller av prosjektet.*

  For prosjekter der forprosjektet ikke kan finansieres innenfor gjeldende bevilgning, skal saken fremmes i den ordinære budsjettprosessen, altså i forbindelse med strategidokumentet, i første eller andre økonomirapportering eller som egen sak.

- Fra C til D (gjennomføringsfasen): *Investeringsbeslutning og fastsettelse av prosjektets kostnadsramme fremmes for kommunestyret.*

Formålet med **konseptvalgutredningen** er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen. Den skal være strukturert med følgende kapitler:

A. *Behovsbeskrivelse*
B. *Behovsanalyse*
C. *Strategiske mål*

Det er videre bestiller (kommunedirektør) som tar stilling til om konseptvalgutredningen er klar for kvalitetssikring. Konseptvalgutredningen skal kvalitetssikres med hensyn til om de angitte alternativene er relevante og gyldige med tanke på behov, strategi, overordnende krav og utnyttelse av mulighetsrommet.

Det er følgende krav til **forprosjektfasen**:

- *Det skal foreligge et sentralt styringsdokument med følgende punkter:*

    - *Overordnede rammer*
    - *Prosjektstrategi*[12]
    - *Prosjekstyringsbasis*[13]
- *Anbefaling av kostnads- og styringsramme*
- *Kontraktsstrategi*

Det er igjen bestiller som tar stilling til om forprosjektet er klart for kvalitetssikring.

Det står følgende om investeringsbeslutningen:

> *Etter at endelig rapport for kvalitetssikring av forprosjekt er ferdigstilt, skal saken legges fram for kommunestyret med forslag om investeringsbeslutning eller en plan for videre oppfølging av prosjektet.*
>
> *I hovedsak besluttes investeringer i den ordinære budsjettprosessen eller revidert budsjett, men de kan unntaksvis fremmes som egen separat sak.*

Investeringsreglementet sier at strategidokumentet er hoveddokumentet for å vedta investeringer. Kommunen har en egen prosedyre for strategidokumentet. Prosedyren angir at kommunalsjefene blant annet har ansvar for:

- *Å levere forslag til tiltak og investering iht frist i budsjettrundskriv*
- *Utarbeide tekster med tilhørende økonomi for sine respektive tjenesteområder*

Økonomiavdelingen har blant annet ansvar for å:

- *Sammenstille forslag til tiltak på drift og investeringer*

Kommunalsjefen for Eiendom og teknisk drift oppgir at det i forkant av kommunedirektørens framlegg av strategidokument for de neste fire årene, samt årsbudsjett, jobbes det med en investeringsplan som er grunnlaget for det som foreslås. Det er en egen arbeidsgruppe, med kommunalsjef Eiendom og teknisk drift, to representanter fra økonomiavdelingen og økonomirådgiverne på Eiendom, Kommunalteknikk og Helse og velferd, som deltar i arbeidsgruppa. I tillegg blir alle kommunalsjefene involvert i arbeidet. I strategidokumentet legges det fram en plan for investeringer de neste fire årene, mens arbeidsgruppen ser ti år framover i tid.

[12] Prosjektstrategi omfatter strategi for styring av usikkerhet, gjennomføringsstrategi, kontraktsstrategi og organisering og ansvarsdeling
[13] Prosjektstyringsbasis omfatter arbeidsomfang, kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan, tidsplan og intern kvalitetssikring

Kommunen bruker Framsikt[14] til budsjettering og rapportering. I løsningen er det mulig å legge til en kommentar om hvert enkelt investeringsprosjekt, som vil være den informasjonen politikerne får om prosjektet. I prosedyre for strategidokumentet har kommunalsjefen ansvar for å utarbeide teksten for sitt tjenesteområde, mens økonomiavdelingen har ansvar for å sammenstille forslag til investeringer. Prosedyren angir videre at *forslag til investeringer, inkl bygningsinvesteringer, som kommunalsjefområdene foreslår i perioden, legges inn som tiltak i Framsikt.* Det er ingen føringer i prosedyren på hvor mye informasjon som skal gis om det enkelte investeringsprosjekt/-bevilgning.

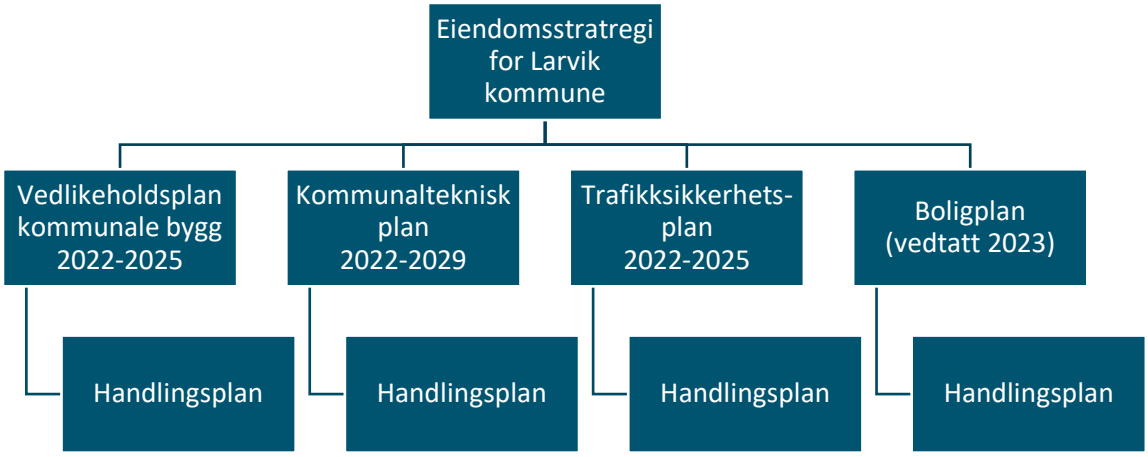
Stikkprøver fra strategidokumentene for 2024-2027 og 2025-2028 viser at henholdsvis 58 av 70 og 68 av 75 prosjekter har tilknyttet en kommentar. Det betyr at henholdsvis 12 og 7 prosjekter ikke har noe tilknyttet tekst. Enkelte av disse prosjektene er foreslått og vedtatt av kommunestyret i budsjettbehandlingen, og er årsaken til at de ikke er beskrevet. Dette gjelder 6 prosjekter i strategidokument 2024-2027, og 4 prosjekter i strategidokument 2025-2028.

Generelt er omtalen om de fleste investeringsprosjektene relativt kortfattet. Det er flere poster med rammebevilgninger til Eiendom og Kommunalteknikk, som oppgraderinger kommunale bygg, rehabilitering avløp og rehabilitering vann. Beskrivelsen av rammebevilgningene er også kortfattet. På Kommunalteknikk vises det kun til at en følger kommunalteknisk plan. Rammebevilgningen for oppgradering av kommunale bygg har ingen beskrivelse. Det gis ingen informasjon om hvilke prosjekter innenfor disse rammebevilgningene som er tenkt prioritert det kommende året i budsjettet eller de neste fire årene i økonomiplanen

Kommunale planer – grunnlag for investeringer
For både investeringsprosjekter som vedtas enkeltvis, og prosjekter som er en del av rammebevilgninger, tar man utgangspunkt i kommunale planer. Kommunen har en eiendomsstrategi med tilhørende temaplaner og handlingsplaner der strategier og behov for investeringer blir utredet.

Figuren under viser sammenhengen mellom Eiendomsstrategien med tilhørende temaplaner og handlingsprogrammer i Larvik kommune. Kommunalteknisk plan gjelder for 2022-2029. Vedlikeholdsplan for kommunale bygg gjelder for 2022-2025. Kommunalteknisk plan skal rulleres i 2025.

[14] Framsikt er et skybasert verktøy for helhetlig virksomhetsstyring i kommunene. Systemet har moduler for analyse, planlegging, mål- og resultatstyring, budsjettering rapportering og politikermedvirkning.



Figur 5 Eiendomsstrategi Larvik kommune med temaplaner og handlingsprogrammer

Vedlikeholdsplan for kommunale bygg er utarbeidet av Eiendom og teknisk drift, og ikke behandlet politisk. Ifølge virksomhetsleder Eiendom er planen basert på tiltaksliste som kommunen har i FDV-systemet (Plania). Tiltakene er rangert etter tilstandsgrad og alvorlighetsgrad. Vurderingene er basert på tilstandsrapporter fra eksterne, tiltak som er meldt inn fra organisasjonen eller tiltak Eiendom oppdager selv i byggene. Tiltaksplanen er den operative planen for de neste fire årene.

Kommunalteknisk plan er vedtatt i kommunestyret. Ifølge virksomhetsleder Kommunalteknikk, så redegjør planen for status og behov overordnet. Planen er utgangspunktet for fordeling av rammebevilgningene på Kommunalteknikk, og ifølge virksomhetsleder Kommunalteknikk så følges planen om det ikke dukker opp private utbygginger eller kommunale utbyggingsprosjekter som gjør at man må omrokere.

Rutiner Eiendom

Som tidligere nevnt, er Eiendom i gang med å oppdatere rutinene sine. I de gamle rutinene, startet prosessen for investeringsprosjekter med bestillingen. I nye rutiner, så har avdelingsleder prosjekt bygg lagt inn idéfase, konseptfase og forprosjektfase før bestilling. Se figur fra det nye kvalitetssystemet Compilo under.

Figur 6 Faser for utredning av prosjekt på eiendom, bilde fra Compilo

Avdelingsleder prosjekt bygg sier at bakgrunnen for å legge til de tre fasene er tilpasning til investeringsreglementet, og at behovet skal beskrives og prosjektet utvikles også i mindre prosjekter. Dessuten skal det gjennomføres brukermedvirkning og samarbeides på tvers av fagfelt. Arbeidet i disse fasene vil være mindre omfattende i ett mindre prosjekt enn i ett stort.

Bestillingen for å sette i gang investeringsprosjekter, som ikke er vedtatt av kommunestyret, gjøres av virksomhetsleder Eiendom som et administrativt vedtak. Hva som prioriteres er basert på vedlikeholdsplanen/tiltaksplanen og dialog med avdeling for forvaltning, drift og vedlikehold.

Rutiner Kommunalteknikk
Prosessen starter med bestilling i Kommunalteknikk sine rutiner.

Virksomhetsleder Kommunalteknikk oppgir at det er forvaltningsavdelingene som avdekker behov, og bestiller prosjektering av prosjekter. Når prosjektering er gjennomført, så sendes bestilling for gjennomføring til prosjektavdelingen. Hvilke prosjekter som skal prioriteres avgjøres av fremdriftsplangruppa som består av virksomhetsleder Kommunalteknikk, økonomirådgiver, avdelingsleder prosjekt og virksomhetsrådgiver.

I enkelte prosjekter, enten på grunn av størrelse eller kompleksitet, blir det også gjennomført forprosjekt før man går på detaljprosjektering. En prosjektleder oppgir at fagavdelingene gjennomfører forprosjekt. I enkelte tilfeller kan prosjektavdelingen delta i forprosjekter, men de leder dem i så fall ikke. Vi har ikke fått oversendt noen rutiner knyttet til arbeidet før bestilling til prosjektavdelingen.

2.5.2. Gjennomføring

Investeringsreglement
Fase D i investeringsreglementet handler om gjennomføring.

> *Gjennomføringsfasen kommer etter investeringsbeslutning i kommunestyret. Dette reglementet konsentrerer seg om kravene i konseptfasen og forprosjektet og kravene til kvalitetssikring av dette arbeidet.*

Rutiner Eiendom
Som nevnt under 2.1.5 Organisering av prosjekter er virksomhetsområde Eiendom i ferd med å oppdatere rutinene sine.

Figuren under viser tidligere og ny prosess for investeringsprosjekter. I ny prosess er faser knyttet til gjennomføring uthevet. Prosessen knyttet til gjennomføring er ganske lik tidligere rutine. Avdelingsleder prosjekt bygg oppgir at i ny rutine, så er ferdigstillelse/garantitid og overtakelse fra

prosjekt til drift slått sammen til en fase (ferdigstillelse/overtakelse). I ny rutine er det lagt inn 1 års befaring. Avdelingsleder oppgir også at prosedyrer og sjekklister generelt er gamle, og at de nå oppdateres til slik de jobber i dag.

Tidligere prosess	**Ny prosess**
1. Bestilling 2. Prosjektorganisasjon 3. Utredning og prosjektering 4. Gjennomføring 5. FDV dokumentasjon 6. Ferdigstillelse/Garantitid 7. Overtakelse fra prosjekt til drift	1. Idéfase 2. Konseptfase 3. Forprosjektfase **4. Bestilling** **5. Prosjektorganisasjon** **6. Utredning og prosjektering** **7. Gjennomføring** **8. FDV dokumentasjon** **9. Ferdigstillelse/Overtakelse** **10. 1 års befaring**

Tabell 1 Tidligere og ny prosess for investeringsprosjekter Eiendom

Virksomhetsleder Eiendom sier at de nylig har inngått avtale om å ta i bruk BIM2Share som prosjektstyringsverktøy. Kommunalteknikk (se under) har benyttet dette siden 2023.

Rutiner Kommunalteknikk
Gjennomføringen av et investeringsprosjekter i Kommunalteknikk er i hovedsak delt inn i følgende 7 faser:

1. Bestilling
2. Prosjektorganisasjon
3. Utredning og prosjektering
4. Gjennomføring
5. FVD Dokumentasjon
6. Ferdigstillelse og garantitid
7. Overtagelse fra prosjekt til drift

Avdelingsleder for forvaltning (vei, vann og avløp, vei og trafikk eller park og friområder) utarbeider en bestilling som sendes prosjektavdelingen. Dette er forankret i fremdriftsplangruppa. Avdelingsleder prosjekt fordeler bestillingene videre til prosjektlederne. Det er utarbeidet rutiner og sjekklister knyttet til hver av fasene 1-7.

Kommunalteknikk har brukt prosjektstyringsverktøyet BIM2Share for å styre prosjekter siden 2023. Det er ulike moduler til dokumenter, økonomistyring og dialog med involverte aktører. Programmet

er tilgangsstyrt, slik at de ulike aktørene kun får tilgang til det de har bruk for.

2.5.3. Rapportering

Økonomireglement
I kapittel 8 om budsjettoppfølging og rapportering, står det følgende:

> *I henhold til kommuneloven § 14-5, 3. ledd skal kommunedirektøren minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet.*
>
> *Rapportering i Larvik kommune skjer slik:*
>
> - *1.rapportering er pr 31. mars eller pr 30. april*
> - *2.rapportering er pr 31. juli (7 måneder)*
>
> *Rapportene skal gi en helhetlig oversikt over den økonomiske status både for driftsbudsjettet og investeringsbudsjettet, inklusive prognose for budsjettåret. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet, jamfør kommuneloven §14-5 tredje ledd.*
>
> *I tillegg skal kommunedirektøren utarbeide en årsberetning i henhold til kommuneloven § 14-17.*

Investeringsreglement
Fase E i investeringsreglementet om evaluering sier som følger:

> *Det skal gjennomføres en evaluering av prosjektet når det er ferdigstilt. Hensikten med dette er å løfte fram erfaringer i investeringsprosessen som kan benyttes i andre pågående- og fremtidige investeringsprosjekter.*

Det står følgende om rapportering i investeringsreglementet:

- *<u>Løpende rapportering:</u> Investeringene rapporteres til Formannskapet og Hovedutvalget for Budsjett og Økonomi i tillegg til kommunestyret som en del av politiske rapporteringer. Ved større avvik rapporteres det også i forbindelse med ordinær månedsrapportering eller i egne saker. Hovedutvalg, Formannskap og Kommunestyret får i tillegg til dette orienteringer om enkeltprosjekter innenfor eget ansvarsområde etter behov og forespørsler.*

- *<u>Sluttrapport:</u> Alle investeringsprosjekter som omfattes av investeringsreglementet skal utarbeide en sluttrapport. Sluttrapporten skal beskrive prosjektet, måloppnåelse og kravoppfyllelse, økonomi og læringspunkter og andre relevante forhold.*

Larvik kommune bruker Framsikt til rapportering. Alle investeringsprosjekter, inkludert de som er finansiert med rammebevilgninger, rapporteres enkeltvis. 1. og 2. rapportering 2024 viser at investeringsprosjektene rapporteres i tabeller under hvert tjenesteområde. Her er det informasjon om totalbudsjettet, hva som er vedtatt og hva som er påløpt. For årets budsjett rapporteres status på framdrift, revidert budsjett, regnskap hittil i år og en vurdering av risiko økonomi. Risiko økonomi vurderes til lav, middels eller høy. Vi finner ingen forklaring i dokumentene på hva som legges i de ulike nivåene av risiko.

Nesten samtlige prosjekter i tabellene har en tilhørende statustekst. Det er i tillegg statustekst for en rekke prosjekter som ikke står i tabellen, på mange av disse er teksten at prosjektet er ferdig.

For prosjekter på Eiendom som er finansiert med rammebevilgninger, er det i rapporteringen vist til hvilken pott prosjektet er finansiert med. Det er ikke en tilsvarende henvisning på prosjektene fra Kommunalteknikk som er finansiert med rammebevilgninger.

Månedsrapporteringene på økonomi legges fram for alle politiske utvalg, formannskap og kommunestyret som melding. Rådgiver økonomi Eiendom oppgir at det er driftsregnskapet som har fokus her, og rådgiver Kommunalteknikk bekrefter at teksten til hvert investeringsprosjekt kun oppdateres til de tre politiske hovedrapporteringene.

Den administrative arbeidsfordelingen ved politiske rapporteringer er at virksomhetslederne rapporterer først. Deretter har de to rådgiverne som jobber med økonomi på Eiendom og Kommunalteknikk møte med kommunalsjefen, før kommunalsjefen rapporterer for hele tjenesteområde.

Vi ser sett på hvordan hovedutvalget for eiendom og teknisk drift har blitt holdt orientert om investeringsprosjekter i 2024 og inn i 2025 utenom de faste rapporteringene. Til sammen er det lagt fram 14 meldinger for hovedutvalget som omhandler investeringsprosjekter. Det er til sammen 6 ulike investeringsprosjekter som er omtalt. 7 av disse meldingene har også gått videre til kommunestyret. Prosjekter hvor meldingen/meldinger har gått helt til kommunestyret er Lillevik renseanlegg, trafikksikkerhetsordningen 2024, Stavern skole, Bommestad-Hølen og Torget 1.

Administrativ rapportering

Både Eiendom og Kommunalteknikk har rutiner og sjekklister for rapportering. Rapportering er en del av prosjektledernes arbeidsoppgaver. Begge virksomhetene har rutine for økonomistyring, hvor oppfølging og kontroll av prosjektets økonomi er en sentral oppgave for prosjektleder.

På Eiendom er det to hoveddokumenter som prosjektlederne skal holde oppdatert; statusrapport og skyggeregnskapet. I oversikten over oppgaver for prosjektleder på eiendom er en av oppgavene å:

> *etablere et styringsdokument ved oppstart av prosjektet, som senere følger prosjektet i alle dets faser.*

Vi legger til grunn at statusrapport og styringsdokument er det samme.

Rådgiver økonomi Eiendom har en gjennomgang med hver av prosjektlederne hver måned med søkelys på økonomi og regnskapsføring basert på det som er lagt inn i skyggeregnskapet. Her legges det inn det som er kostnadsført på prosjektet, det som er bestilt og det en tenker å bestille. Kostnadene avstemmes mot budsjett og mot regnskapssystemet Agresso. Etter at rådgiver økonomi har hatt møte med hver av prosjektlederne, har vedkommende et møte med virksomhetsleder og avdelingsleder prosjekt bygg hvor en går igjennom status. Det er virksomhetsleder som har budsjettmyndighet, og mulighet til å omprioritere mellom prosjekter innenfor tildelt ramme, og økonomirutinen har også et eget punkt om prosjektleders ansvar ved budsjettoverskridelse:

> *Hvis prosjektlederen oppdager at det vil kunne påløpe kostnader som går ut over vedtatt kostnadsoverslag skal virksomhetsleder gjøres oppmerksom om dette straks og drøfte hvilke tiltak som bør gjøres.*

Kommunalteknikk har en fremdriftsplangruppe. De har møte omtrent hver sjette uke, og går igjennom «fremdriftsplan anlegg» som er et excelark. I forkant av i møtene i gruppa tar økonomirådgiveren på Kommunalteknikk kontakt med prosjektlederne for å få oppdatert regnearket, eller prosjektlederne tar kontakt på eget initiativ. Alle utgifter/inntekter skal også føres i prosjektregnskapet i BIM2Share.

I økonomirutinen på Kommunalteknikk står det følgende:

> *Hvis prosjektlederen oppdager at det vil kunne påløpe kostnader som går ut over vedtatt kostnadsoverslag skal avdelingsleder prosjekt, rådgiver økonomi og bestiller informeres skriftlig. Det er prosjektledernes ansvar å lage en prognose hver måned.*

2.6. Revisors vurdering av utredning, gjennomføring og rapportering

2.6.1. Utredning

Kommunen har delvis tiltak som sikrer at beslutninger om investeringsprosjekter er forsvarlig utredet.

Kommunens investeringsreglement gjelder for prosjekter over 10 millioner kroner, og konsentrerer seg om krav i fasene før beslutning. Concept anbefaler at det gjennomføres en behovsanalyse i alle prosjekter, at alternative konsepter bør vurderes, at endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerhet er synliggjort og at det bør være et beslutningspunkt før endelig beslutning tas.

Vi mener at investeringsreglementet følger disse anbefalingene. Idéfasen skal avklare om det er, eller vil oppstå, et behov. I konseptfasen skal det utredes ulike alternativ som blant annet inneholder behovsbeskrivelse og behovsanalyse. Det inngår i forprosjektfasen å utarbeide kostnads- og styringsramme. Det er et politisk beslutningspunkt mellom idéfasen og konseptfasen for å bevilge midler til videre utredning. Endelig investeringsbeslutning skal tas av kommunestyret. Dersom det er behov for budsjettmidler til å gjennomføre forprosjektfasen, må det og vedtas politisk.

Hva som skal til for å oppfylle kommunelovens krav om forsvarlig utredning, vil bero på en konkret vurdering ut fra sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet til utredning også videre. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Vi mener at malen for saksframlegg er dekkende for å ivareta kravene i loven.

Mange av vedtakene om investeringsprosjekter, blir imidlertid ikke fattet på bakgrunn av saker som er utredet etter denne malen. Investeringsreglementet sier at beslutninger om investeringsprosjekter primært skal gjøres i budsjettprosessen og i strategidokumentet, og at beslutning om investering bare unntaksvis kan fremmes som egen sak. Det står i kontrast til både reglementet for politiske utvalg[15] som krever at kommunedirektøren skal fremme en «oppstartssak» for saker som behandles i flere omganger og investeringsreglementets egne krav om å utarbeide et forholdsvis omfattende styringsdokument i forprosjektfasen. Kommunen bør avklare når og hvordan store investeringer skal legges fram og vedtas av kommunestyret.

Investeringsreglementet gjelder ikke for investeringer under 10 millioner kroner og investeringer finansiert med rammebevilgninger. Vedtak om disse gjøres også i strategidokumentet. Det gjøres en omfattende jobb administrativt før prosjektene foreslås i strategidokumentet. Prosedyren for

[15] Reglementet for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer

strategidokumentet har ingen føringer for hvordan investeringsprosjekter skal beskrives, og det er veldig varierende hvor mye som står om hvert investeringsprosjekt. For en del investeringer er informasjonen i strategidokumentet den eneste informasjonen kommunestyret får om investeringsprosjektet som skal vedtas. De to siste årene har det være henholdsvis 12 og 7 prosjekter som ikke er beskrevet i det hele tatt.

Kommunestyret vedtar rammebevilgninger både til Eiendom og Kommunalteknikk. Bruken av disse midlene er basert på vedtatte planer, og på Eiendom gjør virksomhetsleder administrative vedtak om hva midlene skal brukes til mens Kommunalteknikk har en fremdriftsplangruppe som prioriterer tiltak. Vi mener kommunestyret burde fått mer informasjon i strategidokumentet om hvilke prosjekter som er tenkt prioritert det første året i budsjettet, og videre i økonomiplanperioden, innenfor disse rammebevilgningene.

Kommunen bør vurdere å gi nærmere føringer på hvor omfattende forslag til investeringer, inkludert rammebevilgninger, skal beskrives i strategidokumentet.

2.6.2. Gjennomføring

Concept skriver at gjennomføringsfasen omfatter det som skjer etter at beslutning om finansiering og gjennomføring er tatt, og inkluderer den mer detaljerte planleggingen og leveringen av prosjektet.

Investeringsreglementet til kommunen legger ikke vekt på gjennomføringsfasen, men både Eiendom og Kommunalteknikk har utarbeidet egne rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter. Begge virksomheten har delt opp prosessen for investeringsprosjekter i flere faser som blant annet innebærer etablering av prosjektorganisasjon, detaljprosjektering, gjennomføring, sikring av nødvendig dokumentasjon og overlevering til drift. Generelt er inntrykket at begge virksomheten har gode rutiner for styring av investeringsprosjekter.

2.6.3. Rapportering

Kommunen har etablert rutiner og tiltak for rapportering av investeringsprosjekter.

Administrativ rapportering

Både Eiendom og Kommunalteknikk har rutiner for oppfølging og rapportering av investeringsprosjekter.

Politisk rapportering

Kommunen har rutiner for rapportering som ivaretar de økonomiske rapporteringskravene i kommuneloven. Både investeringsreglementet og økonomireglementet angir at investeringsprosjekter skal rapporteres i de ordinære politiske rapporteringene tre ganger i året (1. og 2. rapportering, samt årsevaluering). I tillegg sier investeringsreglementet at eventuelt større

avvik i investeringsprosjekter skal inkluderes i månedsrapporteringen som går som melding til politiske organer.

Reglementene gir ikke noe nærmere føring på hvordan det skal rapporteres, men praksis viser at investeringsprosjekter rapporteres enkeltvis i 1. og 2. rapportering, samt årsevaluering. Det er naturlig siden økonomireglementet stiller krav om at investeringsbudsjettet vedtas per prosjekt.

Når det gjelder rammebevilgningene, så rapporteres disse også per prosjekt. På Eiendom er det henvist til hvilken bevilgning finansieringen er tatt fra. Det er ikke en tilsvarende henvisning på prosjektene til Kommunalteknikk. Det er dermed vanskelig for kommunestyret å se hvordan en rekke av VA-prosjektene er finansiert. Vi mener at kommunen bør vurdere å legge inn en forklaring på hvilken rammebevilgning som har finansiert de ulike prosjektene også på Kommunalteknikk. Det vil og gjøre det klarere hvilke prosjekter over 10 millioner kroner som er omfattet av investeringsreglementet, og hvilke som ikke er det.

Tilknyttet hvert investeringsprosjekt er det i 1. og 2. rapportering gitt en vurdering av risiko økonomi. Kommune bør vurdere å legge inn en forklarende tekst på hva som legges i begrepene *lav, middels og høy* økonomisk risiko i rapportene.

I løpet av 2024 og starten av 2025 har hovedutvalget for eiendom og teknisk drift fått meldinger om 6 ulike investeringsprosjekter. Flere av meldingene har gått videre til kommunestyret.

3. Gjennomføring av investeringsprosjekter

Problemstilling 2: Blir investeringsprosjekter gjennomført og rapportert i samsvar med gjeldende krav og rutiner?

3.1. Stavern skole – 2020-2024

3.1.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Vedtak og utredning

- **Kommunestyret skal vedta investeringer i strategidokument/årsbudsjett**
- **Saker som legges fram til politisk behandling skal være forsvarlig utredet, det vil si at de bør redegjøre for**
    - **faktiske, juridiske og økonomiske forhold**
    - **alternativer**
    - **vurderinger av konsekvenser**
    - **anbefaling/innstilling**

Gjennomføring og rapportering

- **Det skal etableres en prosjektorganisasjon med prosjektleder, prosjektgruppe og kvalitetskontrollør. For prosjekter over 50 millioner kroner skal det etableres en styringsgruppe.**
- **Kommunestyrets vedtatte budsjettramme for investeringsprosjekter er bindende.**
- **Det skal etableres statusrapport for hvert prosjekt og skyggeregnskapet skal være oppdatert.**
- **Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i økonomien. Kommunestyret skal ha melding dersom kostnadsrammen vil avvike mer enn 5 % underveis i investeringsprosjektet. Vesentlige overskridelser rapporteres umiddelbart.**

3.1.2. Vedtak og utredning

Kommunestyret hadde opprinnelig vedtatt i skolebruksplanen 2017-2027[16] at det skulle bygges en 2-parallell barneskole ved Brunla ungdomsskole. Driften av Stavern skole skulle avvikles når den nye skolen var ferdigstilt.

I strategidokument 2021-2024, så foreslår kommunedirektøren at byggingen av den nye barneskolen på Brula skal utsettes. Kommunedirektøren legger til grunn at investeringsbudsjettet kan reduseres med til sammen 227 millioner kroner i årene 2021-2023 ved å utsette prosjektet.

Under kommunestyrets behandling av strategidokumentet ble det som en del av flertallets helhetlige budsjettforslag foreslått at Stavern skole skal rehabiliteres for 50 millioner kroner fordelt med 25 millioner kroner i 2021 og 25 millioner kroner i 2022.[17] Dette ble vedtatt.

Rehabilitering av Stavern skole er et politisk initiert vedtak som ikke var utredet av kommunedirektøren. I spørsmål til strategidokument 2021-2024 datert 20.11.20[18], så stilte Tormod Knutsen fra MDG spørsmål til kommunedirektør *om det finnes det noen vurdering av alternative grader av ENØK/rehabilitering av Stavern skole, opp til "brukbar standard" eventuelt opp mot "dagens standard"?*

Kommunedirektøren svarte at *det ikke er gjennomført tilstandsanalyse av Stavern skole. Dette er relativt omfattende karlegginger/vurderinger. Hovedårsaken til at det ikke er utarbeidet tilstandsanalyser er at planen var å bygge nytt på Brunla skole.*

Etter vedtaket i kommunestyret om rehabilitering til 50 millioner kroner, startet kommunedirektøren opp prosjektet. I første omgang ble det bestilt en tilstandsanalyse av Norconsult. Analysen forelå 21. april 2021. Konklusjonen til Norconsult var at *Stavern skole faller inn under kategorien for bygg som har behov for større vedlikeholdstiltak/etterslep herunder behov for rehabilitering og modernisering.* Norconsult konkluderte med at det bygningsmessige og tekniske vedlikeholdsbehovet er kartlagt til 65,5 millioner kroner for å videreføre dagens bruk.

I juni 2021 la kommunedirektøren fram saken *Stavern Skole Konseptvalgutredning* til kommunestyret.[19] Her foreslo kommunedirektør at det utarbeides en konseptvalgutredning for Stavern skole. Bakgrunnen for forslaget var å se skolestrukturen i Stavern under ett, og inkludere Jordet skole og Brunla ungdomsskole i vurderingene. Kommunestyret hadde nylig vedtatt ny Eiendomsstrategi[20], hvor det sto at *det som hovedregel skal gjennomføres en KVU når*

[16] Kommunestyresak 133/17
[17] Kommunestyresak 188/20
[18] https://www.larvik.kommune.no/media/6175/spoersmaal-og-svar-utsendelse-20112020-01.pdf
[19] Kommunestyresak 085/21
[20] Kommunestyresak 034/21

strukturtiltak skal utredes. Kommunestyret ønsket ikke en konseptvalgutredning og gjentok vedtaket om at Stavern skole skal rehabiliteres for 50 millioner kroner.

I november behandlet kommunestyret saken *Stavern skole veien videre.*[21] Her redegjorde kommunedirektøren for fire alternative kostnadsrammer knyttet til oppgradering av Stavern skole:

1. 50 millioner kroner: Politisk vedtatt ramme i sak 188/20
2. 65,5 millioner kroner: Verdibevarende vedlikehold
3. 97 millioner kroner: Oppgradering av skolen til dagens standard
4. 68 millioner kroner: Nytt skolebygg

Summene var basert på videre arbeid fra Norconsult. I tillegg var det redegjort for behov ved Brunla ungdomsskole på 60 millioner kroner. I saken ba kommunedirektøren om mer tid til å gå igjennom dette, og ønsket også å se på bygningsmessige tiltak på Brunla ungdomsskole og muligheter for sambruk mellom Stavern skole og andre lokaler i Stavern. Kommunestyret sluttet seg til dette, og utsatte fremdriften for tiltak ved barneskolen i Stavern til februar 2022.

I starten av februar 2022 behandlet kommunestyret saken *Stavern skole alternative vurderinger.*[22] I denne saken pekte kommunedirektøren på følgende alternative løsninger (revisor har lagt inn nummerering):

1. *Investering på 25+25 millioner kroner (kommunestyresak 188/20)*
2. *Investering på 25+25 millioner + tilleggsbevilgning på 20 millioner (kommunestyresak 085/21)*
3. *Investering på 25+25 millioner + tilleggsbevilgning på 50 millioner (kommunestyresak 148/21)*
4. *Kommunestyret vedtar plassering på Kaken ihht saksframstilligen*
5. *Kommunestyret vedtar at man går i forhandling med grunneier ved Stavern Folkehøyskole mtp samlokaliering.*

Kommunedirektørens foreslo i denne saken å bygge ny barneskole ved siden av Brunla ungdomsskole til 123,2 millioner kroner. I tillegg ble det foreslått å rehabilitere Brunla ungdomsskole for 85 millioner kroner. Til sammen i underkant av 210 millioner kroner. Kommunestyret vedtok at Gamle Stavern skole inkludert gymsalen skulle rehabiliteres så tett opp mot dagens krav og standarder som mulig. Kommunestyret bevilget ytterligere 40 millioner kroner

[21] Kommunestyresak 148/21
[22] Kommunestyresak 008/22

til rehabiliteringen. De viste også til vedtak i sak 188/20 om oppgradering av skolegårdene, og ba om at uteområdene opprustes finansiert med midler herfra.[23]

Ved inngangen til 2022 hadde rehabiliteringen av Stavern skole en budsjettramme på 90 millioner kroner. Det var 7 millioner lavere enn beregnede kostnader gjort av Norconsult, og 10 millioner kroner lavere enn kostnader skissert i alternativ 3 ovenfor. Midler til uteområdene, utredninger, prosjektleder også videre kom i tillegg.

Saksframleggene om Stavern skole som ble lagt fram for kommunestyret i 2021 og 2022, følger denne malen:

- Kommunedirektørens forslag til vedtak
- Sammendrag
- Handlingsrom
- Faktiske opplysninger
- Økonomiske konsekvenser
- Konsekvenser for befolkningsvekst, verdiskaping og økt kompetanse
- Miljøfaktorer
- Konsekvenser for barn og unge
- Alternative løsninger
- Vurderinger og konsekvenser

3.1.3. Administrativ organisering

Etter vedtaket i desember 2020, fikk prosjektutvikler Eiendom i oppdrag å starte opp prosjektet. Hele 2021 gikk til utredninger av både rehabilitering av Stavern skole og av alternative løsninger for skolestrukturen i Stavern.

Etter kommunestyrets vedtak i februar 2022 skal prosjektet over i en ny fase, og det inngås en samspillsentreprise (se delkapittel 3.1.4). Kommunes egne rutiner angir at en prosjektorganisasjon skal bestå av prosjektleder, prosjektgruppe og kvalitetskontrollør, samt styringsgruppe for store prosjekter som Stavern.

Denne prosjektorganisasjonen ble ikke etablert, og prosjektutvikler fortsatte å ha ansvar for Stavern skole inn i samspillsfasen. En prosjektleder fra prosjektavdelingen ble først involvert i Stavern prosjektet i 2023. Daværende virksomhetsleder for prosjekt var uenig i denne organiseringen, og vedkommende mente at Stavern var et for komplisert prosjekt til ikke å sette på en erfaren prosjektleder.

[23] I strategidokument 2021-2024 satte kommunestyret av til sammen 30 millioner kroner i perioden 2021-2023 til oppgradering av skolegårder

Da Stavernprosjektet ble vedtatt, så var det prosjektutvikler Eiendom som startet prosjektet. Vedkommende rapportere til kommunalsjef. Fra 1.1.2023, så ble virksomheten prosjekt igjen delt på to avdelinger under henholdsvis Eiendom og Kommunalteknikk. De første månedene i 2023 rapporterte prosjektlederne her direkte til virksomhetsleder Eiendom, før de fra mars 2023 fikk inn nevnte prosjektutvikler som faglig leder. Da prosjektutvikler sluttet i august 2023, så fikk en av prosjektlederne i denne avdelingen ansvar for Stavern. På det tidspunktet rapporterte prosjektleder til virksomhetsleder Eiendom igjen. Denne prosjektlederen sluttet i mars 2024, og da bestemte virksomhetsleder Eiendom og kommunalsjef Eiendom og teknisk drift at den nye prosjektutvikleren skulle overta prosjektet siden vedkommende delvis hadde fulgt Stavern høsten 2023. Denne prosjektutvikleren startet i august 2023, og rapporterer til kommunalsjef. Fra februar 2024 får prosjektavdelingen på eiendom en ny avdelingsleder som dermed ikke involveres i prosjektet.

Det ble ikke utpekt kvalitetskontrollør eller opprettet styringsgruppe i Stavern-prosjektet. Rektor ved skolen representerte brukerne i byggemøtene som ble gjennomført hver 14. dag. I tillegg deltok prosjektleder og prosjektutvikler i disse sammen med entreprenør. Denne gruppen fungerte som prosjektgruppe.

3.1.4. Økonomistyring og rapportering

Kommunestyret ber i sak 008/22 kommunedirektør vurdere om rehabiliteringen av Stavern skole kan gjennomføres som en samspillsentreprise. Samspillsentreprise om rehabiliteringen ble lyst ut etter vedtaket som en totalentreprise.[24] I møte 31.08.22 fikk hovedutvalget for eiendom og teknisk drift følgende melding:[25]

> *Kontakt er inngått med Backe Vestfold Telemark. Pristilbudet treffer på budsjett. Når vi nå starter riving og avdekking vil vi avklare om endelig kontrakt vil ende over eller under pristilbudet.*

Kontrakten som ble inngått med Backe på dette tidspunktet var på 79,7 millioner kroner, men det er først i første del av samspillet man vil få fram de faktiske kostnadene. Det sto i kontrakten at avtalt kontraktssum målpris 2, avtales etter at samspillfasen er over. På dette tidspunktet var det planlagt en framdrift med overlevering i årsskifte 2023/2024.

I det videre arbeidet med Stavern skole ble hovedutvalget for eiendom og teknisk drift (HET) orientert om status og framdrift på Stavern skole i hvert møte som en melding, samt presentasjoner i enkelte møter. Flere av disse meldingene gikk også videre til formannskap og

[24] Samspillsprosjekter kan organiseres på ulike måter. Samspill til totalentreprise er en av de vanligste modellene. Byggherre, brukere, prosjekterende, entreprenører og eventuelt forvaltere samarbeider i utvikling av prosjektet fra programmeringsfasen, til et forprosjekt med målpris. Da overtar samspillsgruppen ansvaret og det skrives totalentreprisekontrakt. https://anskaffelser.no/sites/default/files/veileder.pdf
[25] HET-sak 041/22

kommunestyre. I tillegg ble det rapportert på prosjektet i 1. og 2. rapportering, samt i årsevalueringen.

Tabellene under viser hvordan budsjettrammen ble rapportert i henholdsvis 2021-2022 og 2023-2024.

Sak	188/20	066/21	124/21	071/22	172/21	008/22	108/22	122/22	063/23
Strategidokument 21-24	50								
1.rapportering 21		50							
2.rapportering 21			50						
Årsevaluering 21				50					
Strategidokument 22-25					50				
Vedtak februar 22						90			
1.rapportering 22							50[26]		
2.rapportering 22								50[27]	
Årsevaluering 22									90

Tabell 2 Utvikling i budsjettramme Stavern skole 2021-2022

[26] Teksten: Ramme på 90 millioner kroner. Tabellen med investeringsprosjekter: 50 millioner kroner
[27] Teksten: Ramme på 90 millioner kroner. Tabellen med investeringsprosjekter: 50 millioner kroner

Sak	176/22	029/23	031/23	077/23	158/23	151/23	048/23 060/23	275/23	078/24 079/24 194/24
Strategidokument 23-26	96[28]								
Melding HET 26.04.23		102[29]							
Melding HET 31.05.23			107[30]						
1.kvartalsrapport 23				96[31]					
2.rapportering 23					96[32]				
Vedtak september 23						138,2[33]			
Melding HET 01.11.23 og 22.11.23							140[34]		
Strategidokument 24-27								130[35]	
Årsevaluering 23 + 1. og 2. rapportering 24									128,5[36]

Tabell 3 Utvikling i budsjettramme Stavern skole 2023-2024

Utvikling i budsjettramme fra 96 til 107 millioner kroner

I strategidokument 2023-2026 hadde Stavern skole en totalramme på 96 millioner kroner.

I melding til Hovedutvalg for eiendom og teknisk drift 26.04.23 sto det at prosjektet hadde en totalramme på 102 millioner kroner og det ble vist til strategidokument 2023-2026. Det var ikke mulig å lese ut fra strategidokumentet hvor dette tallet kommer fra. Vedlagt kommunestyresak 151/23 var det et dokument med spørsmål fra folkevalgte og svar fra kommunedirektøren. Her var det spørsmål om prisstigning og kommunedirektøren svarte at *det ligger i strategidokumentet en prisstigning på 6 millioner kroner for 2023 og 6 millioner i 2024.*

På dette tidspunktet var ikke prisstigning fra 2023 til 2024 bevilget av kommunestyret. Rådgiver økonomi eiendom beskriver en prosess hvor investeringsprosjekter hver høst blir gjennomgått med

[28] Økningen fra 90 til 96 millioner kroner utgjør prisstigning fra 2022 til 2023. Det står ikke forklart i strategidokumentet.
[29] Økningen fra 96 til 102 millioner kroner utgjør prisstigning fra 2023 til 2024. Denne prisstigningen er ikke vedtatt i strategidokument 2023-2027
[30] Det er satt av 5 millioner kroner til uteområdene på Stavern fra felles pott for skoleområdene. Det forklarer økningen fra 102 millioner til 107 millioner kroner.
[31] Teksten: Ramme på 90 millioner kroner. Tabellen med investeringsprosjekter: 96 millioner kroner
[32] Teksten: Ramme på 90 millioner kroner. Tabellen med investeringsprosjekter: 96 millioner kroner
[33] I denne saken bestiller kommunestyret tillegg for 33,2 millioner kroner. Totalbudsjettet før tillegg opplyses i saken til å være 105 millioner kroner. Dette er nok en skrivefeil, og ment å være 107 millioner.
[34] Her er det lagt til grunn et budsjett før tillegg på 107 millioner kroner. Så er det lagt til vedtak på 33,2 millioner kroner.
[35] I strategidokument 2024-2027, er det kun lagt inn budsjettmidler per år i økonomiplanperioden, og ikke for hele investeringsprosjektet. Rammen for 2024 er 64,2 millioner kroner. I melding til HET-utvalget 31.01.24 står at det den samlede investeringsrammen er 130 millioner kroner etter at nærmiljøanlegg/rehabilitering gymsal til 9,95 millioner kroner ble tatt ut i budsjettet for 2024.
[36] Kommunestyresak 078/24, 079/24 og 194/24. 128,5 millioner kroner er summen hvis man legger sammen budsjettall fra 2021 til 2024.

tanke på justering for prisstigning. Investeringssummen som blir foreslått i strategidokumentet fra kommunedirektøren er den prisjusterte rammen for neste år.

I Hovedutvalg for eiendom og teknisk drift sitt møte 23.05.23 sto det i melding til utvalget at det er *avsatt 5 millioner kroner i skolegårdsprosjektet*[37] *til utenomhusarbeid. Den samlede investeringsrammen er på 107 millioner kroner.*

Kontrakt – orientering til politikerne

HET-utvalg 26.04.23

I møte i april 2023 fikk hovedutvalget for eiendom og teknisk drift informasjon om at *budsjettet for gjennomføringen er klarlagt. Budsjettet holder seg innenfor rammen på 102 millioner kroner. Det er også utarbeidet en liste over opsjoner for hva som kan tillegges av kvaliteter og behov. Det vil bli fremmet en sak om opsjoner i neste møterunde.* I dette møte ble det og rapportert om at framdriftsplanen er vedtatt, og at det er planlagt overlevering til skolestart i august 2024.

HET-utvalg 31.05.23

Hovedutvalget for eiendom og teknisk drift fikk informasjon i møte 23.05.23 at det *er skrevet en kontrakt med Backe Vestfold Telemark om gjennomføring av rehabilitering av Stavern skole. Skolen blir levert med nøkterne kvaliteter for å møte vedtatt budsjett.*

Total kostnadsramme er 102 millioner, jfr. Strategidokumentet 2023-2026. Kontrakten holder seg innenfor rammen på 102 mill. Det er avsatt 5 millioner kroner i skolegårdsprosjektet til utenomhusarbeid. Den samlede investeringsrammen er på 107 millioner kroner.

Kontrakt - administrasjon

28. april 2023 signerte prosjektutvikler protokoll for bestilling av fase 2 mellom Larvik kommune og Backe Vestfold Telemark. Fase 2 var definert som detaljprosjektering og bygging/rehabilitering av Stavern skole. Kontrakten var på 96 millioner kroner. I tillegg var det lagt inn 10 opsjoner på til sammen 22,6 millioner kroner.[38]

Om indeksregulering sto det at *revidert kontraktssum legges til grunn for indeksregulering av fase 2. Utgangspunkt for indeksregulering er indekstallet for april 2023.*

Per 1. rapportering til kommunestyret i 2023 har det allerede påløpt 11,8 millioner kroner i prosjektet:

[37] Kommunestyresak 026/22

[38] Følgende 10 opsjoner lå i protokollen: Gymsal, brønnpark, fasade bygg A, tak bygg A, ytterfasade og gesims 79-bygger, ytterfasade og gesims på 2000-bygget, etterisolering og fasade nord inkludert åpning av passasje, sparkling av gulv, himlinger og fast inventar.

- Regnskap 2021[39]: 2,576 millioner kroner
- Regnskap 2022[40]: 4,805 millioner kroner
- 1. rapportering 2023 per 31. mars[41]: 4,4 millioner kroner

I sum var dermed prosjektkostnaden 108 millioner kroner (11,8 millioner kroner + 96 millioner kroner). Samtidig var bevilget budsjettramme 96 millioner kroner. Overskridelsen ble først rapportering til kommunestyret i årsevalueringen for 2023[42] hvor det står:

> *Overskridelsen som nå fremkommer, burde vært oppdaget allerede før kontraktsignering med Backe våren 2023.*

Overskridelsen ble oppdaget av økonomirådgiveren på Eiendom allerede i juni 2023. Vedkommende reagerte på at det var inngått kontrakt på hele det budsjetterte beløpet, og ikke tatt hensyn til allerede påløpte kostnader. Han fikk forklart at i kontraktssummen lå det opsjoner som enda ikke var vedtatt. Det skulle legges fram tilleggssak til kommunestyret om dette. Da denne saken kom til behandling, handler den om opsjoner *i tillegg* til den avtalte kontraktsummen, ikke om de midlene som allerede var brukt da kontrakten var inngått.

Opsjoner – politiske vedtak
Som nevnt over ligger det 10 opsjoner i kontrakten som ble inngått i slutten av april 2023. I kommunestyresak 151/23 blir kommunestyret bedt om å ta stilling til 11 opsjoner. Den 11. opsjonen var uteområdene. Uteområdene var i utgangspunktet budsjettert til 15 millioner kroner, men kommunedirektøren foreslo å bevilge 5 millioner kroner. I tillegg kom 5 millioner kroner fra skolegårdsprosjektet, til sammen 10 millioner kroner. Kommunestyret vedtok alle opsjonene (inkludert 5 millioner kroner til uteområdene) til en samlet kostnad på 33,2 millioner kroner.

I kommunestyresak 243/23 *Stavern skole – omdisponering av midler* ble det foreslått å omdisponere 2,075 millioner kroner fra opsjon 9 (himlinger) til opsjon 11 (utenomhus). Dette ble vedtatt av kommunestyret. Siden det var en omdisponering, endret det ikke totalbudsjettet.

Larvik kommune har også fått spillemidler til deler av uteområde på Stavern skole, men per mars 2024 er ikke endelig beløp klart siden det fortsatt er søknader til behandling hos Vestfold fylkeskommune.

Opsjoner – administrasjon
I protokollen signert 28. april 2023, så inngår 10 opsjoner. Larvik kommune får tilsendt disse

[39] Kommunestyresak 072/22
[40] Kommunestyresak 064/23
[41] Kommunestyresak 077/23
[42] Kommunestyresak 078/24

opsjonene som endringsmeldinger datert 04.05.2023. Opsjonene ble signert og godkjent av prosjektleder fra Larvik kommune i tidsrommet 18.10.23 til 16.11.23. Dette var etter at kommunestyret hadde bevilget ekstra midler.

Det kom imidlertid fram i vedlegg med spørsmål og svar til saken om bestilling av tillegg[43], at flere av opsjonene allerede var gjennomført/påbegynt da kommunestyret fikk saken om tilleggsbevilgning til behandling.

Under følger utdrag fra svarene fra kommunedirektør:

> *Vi tar selvkritikk på at dette ikke ble nevnt før politikerne stilte spørsmål. Vi har også hatt en plan B klar, dersom kommunestyret skulle si nei til Kommunedirektørens forslag til bestilling av tillegg (opsjoner) på 20,15 millionene. Da vil vi spare inn disse ved å redusere noen andre kvaliteter som blant annet ytre fasader og tak, kvalitet på vinduer, endring fra vedlikeholdsfrie fasader til trekledning, tekniske løsninger, materialvalg og belysning. Det ble ved oppstart av prosjektet vurdert at tiltakene som er igangsatt var viktigere enn tiltakene som er skissert for å redusere kostnadene.*
>
> *Valgene vi har gjort har vært med de beste intensjoner. I så store prosjekter skjer det omprioriteringer underveis, fordi man får ny kunnskap og forutsetningene endrer seg. For oss er det aller viktigste å levere et så godt produkt som mulig, til budsjett, i tide til skolestart neste år. Det står vi fortsatt ved.*
>
> *Den viktigste årsaken til at opsjonene som ble bestilt ble igangsatt, var at beslutningene måtte tas for å ikke påvirke framdriften negativt. De opsjonene som ikke er bestilt har ikke fremdriftskonsekvens for oppstart av skolen for skoleåret 2024/2025, vi tar forbehold vedrørende tillegg 1 «Gymsal/nærmiljøhus».*

Nåværende prosjektutvikler Eiendom og teknisk drift opplyser at det kun var opsjon 8-10 som ikke var igangsatt da han startet i Larvik kommune i august 2023. Opsjon 1 gymsal (som ble tatt ut av budsjettet for 2024) var heller ikke startet. Det betyr at opsjonene var påbegynt før vedtak i kommunestyret om tilleggsbevilgning og før endringsmeldingene faktisk ble signert.

Administrativ rapportering og økonomistyring
Administrativt følges og rapporteres prosjekter på Eiendom i statusrapport og i skyggeregnskap.

Statusrapport
Virksomhetsleder for Eiendom oppgir at det finnes en statusrapport for Stavern skole, men at

[43] Kommunestyresak 151/23

denne er mangelfull. Statusrapporten skal fylles ut fortløpende, og skal blant annet vise status for framdrift og økonomi.

Skyggeregnskap

Skyggeregnskapet brukes for å holde kontroll på økonomien i investeringsprosjektene. Det inneholder det som er kostnadsført på prosjektet, det som er bestilt og det en tenker å bestille. I første omgang legges det inn budsjettposter, så legger prosjektlederne inn kostnader. Hvis tall legges inn korrekt, skal det være enkelt å se om kostnadene og fremtidige bestillinger er innenfor budsjettrammen. Skyggeregnskapet skal avstemmes mot regnskapssystemet Agresso.

I Stavern prosjektet var det to utfordringer med føringer i skyggeregnskapet.

Det første rådgiver økonomi Eiendom oppdaget var at det var ført driftskostnader på prosjektet. I dette prosjektet var det behov for midlertidige lokaler for elevene, og disse kostnadene skulle føres i driftsbudsjettet. Rådgiver økonomi Eiendom flyttet de mest opplagte summene fra investering til drift, men satt igjen med 2,3 millioner kroner som var uavklart. Til tross for purringer til prosjektutvikler og kommunalsjef, så ble det aldri avklart om disse 2,3 millioner kronene hørte hjemme i investeringsprosjektet eller skulle vært ført i driftsregnskapet.

Den andre utfordringen var at tallene som ligger inne i skyggeregnskapet ikke var lagt inn riktig, og heller ikke oppdatert i tråd med inngåelse av kontrakter og politiske vedtak. Det er først da nåværende prosjektutvikler overtar ansvaret for prosjektet i mars 2024, at det gjøres en grundig evaluering av økonomien i prosjektet.

Politisk rapportering – merforbruk

Som nevnt ovenfor ble kommunestyret orientert i årsevalueringen for 2023 at det er merforbruk på Stavern skole.[44] Det ble rapportert om en overskridelse på 12 millioner kroner i prosjektet totalt sett.

Dette ble ytterligere gjennomgått i en melding til HET 05.06.24 som gikk videre til kommunestyret.[45] Her ble det pekt på følgende årsaker til merforbruket:

- Prosjektering: 5 millioner kroner
- Feilføringer drift og ombygging Stavernhallen: 3 millioner kroner
- Byggherrekostnader som ikke er med i kontraktsum: 4 millioner kroner

[44] Kommunestyresak 078/24
[45] Kommunestyresak 174/24

Prognosen i denne meldingen var at en skulle holde seg innenfor årets budsjett i 2024 som er på 64,2 millioner kroner.

I 2. rapportering 2024 per 31.07.24, sto det følgende:

> *Skolen er ferdigstilt, og ferdigbefaring/overtakelsesforretning gjøres 20. august. Det ligger an til at indeksreguleringen er noe høyere enn forutsatt, den har tidligere vært beregnet til 1,5 MNOK, men iht ny beregning fra entreprenør vil den utgjøre 2,5 MNOK. Dette vil medføre merforbruk.*

Per 10.2.25[46] var det regnskapsført 67,4 millioner kroner på Stavern skole – rehabilitering i 2024. Det er 3,2 millioner kroner høyere enn budsjettet, og samlet merforbruk er på 15,2 millioner kroner når man legger til grunn en samlet ramme på 128,5 millioner kroner. På inventar er det regnskapsført 5,7 millioner kroner, som er 0,2 millioner kroner over budsjettet på 5,5 millioner kroner. Her er det både i 1. og 2. rapportering skrevet at *nedtrekket er betydelig og skolen vil ikke kunne anses som fullt møblert ved innflytting.*

Det er satt av 1 million kroner til Stavern skole budsjettet for 2025.[47] Det står ikke nærmere forklart i strategidokumentet hva dette skal brukes til.

3.1.5. Revisors vurdering

Vedtak og utredning
Rehabiliteringen av Stavern skole ble vedtatt i kommunestyret i strategidokument 2021-2024. Siden det ble lagt inn som en del av posisjonens budsjettforslag, så var ikke investeringen utredet i forkant av vedtaket. Den vedtatte budsjettrammen var heller ikke basert på en kartlegging av hva det vil koste å rehabilitere skolen.

De første kostnadsanalysene viste at rehabiliteringen ikke kunne gjennomføres innenfor vedtatt budsjettramme. Kommunedirektøren la fram ytterligere tre saker innen endelig vedtak om rehabilitering ble fattet. Saksframleggene i disse sakene har fulgt kommunens mal for saksframlegg. Kommunestyret ble forelagt kostnadsberegninger og analyser av vedlikeholdsbehov, samt alternativer til rehabiliteringen og alternativer til omfang av rehabiliteringen. Det ble redegjort for konsekvenser, og gjort en vurdering av disse. Det var ikke redegjort for juridiske forhold i saken, men det var heller ikke nødvendig for å opplyse saken.

[46] Hentet tall fra regnskapssystemet Agresso. Regnskapet er ikke ferdigstilt.
[47] Kommunestyresak 324/24

Vi mener at saken hovedsakelig fremstår som forsvarlig utredet på det tidspunkt som endelig investeringsbeslutning ble fattet i 2022, med et unntak. Saksframlegget redegjorde ikke for alle kostnader i prosjektet. Kostnader som prosjekteringskostnader, byggherrekostnader, kostnader til alternativ lokalisering av elevene i byggeperioden, prisstigning også videre var ikke med i budsjettrammen. Kommunestyret vedtok en budsjettramme på 90 millioner kroner. Vedtatt budsjettramme var lavere enn Norconsults beregninger av hva det ville koste å rehabilitere skolen til dagens standard. Vi mener at budsjettrammen ikke var realistisk, jamfør kommunelovens krav.

Gjennomføring og rapportering

Prosjektet ble ikke organisert administrativt i samsvar med gjeldende rutiner. Det innebærer at det ikke ble etablert styringsgruppe eller oppnevnt kvalitetskontrollør. Prosjektet ble ledet av prosjektutvikler gjennom store deler av prosessen, og ikke av prosjektleder som rutinene sier. Stavernprosjektet ble gjennomført samtidig med at det var omorganisering av prosjektavdelingen, og både tidligere prosjektutvikler og prosjektleder sluttet i Larvik kommune før prosjektet var ferdig. En styringsgruppe kunne vært en stabiliserende faktor for å sikre kontinuitet i prosjektet.

Fase 2 av samspillskontrakten ble i 2023 underskrevet av prosjektutvikler. Som redegjort for under 2.1.4 Administrativ organisering og delegering har kommunalsjef og virksomhetsleder ifølge delegasjonsreglementet[48] budsjettmyndighet innenfor sitt område. Vanlig praksis er at virksomhetsleder underskriver kontrakter på eiendom.

Stavernprosjektet ble ikke gjennomført innenfor vedtatt budsjettramme. Dette hadde flere årsaker:

1. Da første fase av samspillet var gjennomført, så ble det skrevet en kontrakt for videre arbeid på 96 millioner kroner. Det ble rapportert til politisk nivå at kontrakten er innenfor budsjettrammen. Det var for så vidt korrekt, isolert sett. Men på dette tidspunktet har det allerede påløpt om lag 12 millioner kroner i prosjektet. Og det vil fortsatt være kostnader fremover som kommer i tillegg til kontrakten.
2. Det var uklart hva budsjettrammen er. Våren 2023 ble det rapportert at rammen for prosjektet var 102 millioner kroner. Dette var ikke riktig. Det var vedtatt 96 millioner kroner i strategidokumentet. Økningen fra 90 til 96 millioner kroner var prisstigning fra 2022 til 2023. Det burde vært forklart i strategidokumentet. I tillegg hadde man lagt til grunn ytterligere 6 millioner kroner i prisstigning fra 2023 til 2024. På dette tidspunktet var ikke den siste prisstigningen vedtatt av kommunestyret enda.
3. Det lå flere opsjoner til kontrakten. Opsjoner kan være nyttig i kontrakter hvor man er usikker på om noe skal gjennomføres eller ikke fram til man kommer litt lenger ut i prosessen. Her mener vi imidlertid at flere av opsjonene bar preg av at de burde vært en del av kontraktsummen. For eksempel sparkling av gulv, fasader og fast inventar.

[48] Administrativt delegasjonsreglement vedtatt 30. mars 2023 av kommunedirektøren

Kommunestyret vedtok disse opsjonene høsten 2023. Flere av opsjonene ble satt i gang før vedtaket var gjort. Det hadde ikke kommunedirektøren anledning til.

4. Føring av skyggeregnskap og statusrapportering ble ikke gjort i samsvar med gjeldende rutiner.

Prosjektet ble ikke rapportert i samsvar med gjeldende reglement og rutiner. Det ble rapportert om prosjektet i tråd med rutinene både i 1. og 2. rapportering, samt årsevaluering. Men det som rapporteres i andre halvdel av 2023 var feil. Feilrapporteringene til politisk nivå fortsatte helt fram til årsevalueringen for 2023.

Ifølge økonomireglement, skulle kommunestyret hatt melding våren 2023 om at kostnadsrammen ville avvike mer enn 5 %. Det var en vesentlig overskridelse som skulle vært rapportert umiddelbart.

Sett i lys av at hele budsjettramma ble brukt opp, samt at flere opsjoner uansett måtte gjennomføres, så mener vi det burde vært lagt fram en sak for kommunestyret hvor kommunedirektøren ber om økt budsjettramme i prosjektet før det ble inngått avtale om fase 2 i kontrakten.

3.2. Tanum – ombygging til hjemmetjenesten 2022-2025

3.2.1. Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

Vedtak og utredning

- **Kommunestyret skal vedta investeringer i strategidokument/årsbudsjett**
- **Saker som legges fram til politisk behandling skal være forsvarlig utredet, det vil si at de bør redegjøre for**
  - **faktiske, juridiske og økonomiske forhold**
  - **alternativer**
  - **vurderinger av konsekvenser**
  - **anbefaling/innstilling**

Gjennomføring og rapportering

- **Det skal etableres en prosjektorganisasjon med prosjektleder, prosjektgruppe og kvalitetskontrollør. For prosjekter over 50 millioner kroner skal det etableres en styringsgruppe.**
- **Kommunestyrets vedtatte budsjettramme for investeringsprosjekter er bindende.**
- **Det skal etableres statusrapport for hvert prosjekt og skyggeregnskapet skal være oppdatert.**
- **Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i økonomien. Kommunestyret skal ha melding dersom kostnadsrammen vil avvike mer enn 5 % underveis i investeringsprosjektet. Vesentlige overskridelser rapporteres umiddelbart.**

3.2.2. Vedtak og utredning

Investeringsprosjektet Tanum – ombygging til hjemmetjenesten ble lagt fram for kommunestyret i behandling av 2. rapportering 2022.[49] I forslag til vedtak, under endringer i investeringsbudsjettet, foreslo kommunedirektøren 5 millioner kroner til ombygging av Tanum skole.

Under beskrivelse av forprosjekt sykehuskvartalet sto det:

> *For å kunne realisere flere sykehjemsplasser i underetasjen på Stavern sykehjem flyttes hjemmetjenestens administrasjon til Tanum skole. Det krever noe tilrettelegging av lokaler,*

[49] Kommunestyresak 122/22

bygge medisinrom, opparbeide ladestasjoner for biler mm. Estimat på kostnader er 5 mill i 2022 og 10 mill i 2023. Det opprettes et eget prosjektnummer og bevilgningen tas fra forprosjekt helsekvartal.

Kommunestyret sluttet seg til kommunedirektørens innstilling.

I strategidokumentet for 2023-2026 var Tanum – ombygging til hjemmetjenesten kommet inn som eget prosjekt i oversikten over investeringsprosjekter med en samlet ramme på 15 millioner kroner. Prosjektet var estimert ferdig i 2024. Det sto ikke noe forklarende tekst i strategidokumentet tilknyttet prosjektet.

Investeringsprosjektet Tanum – ombygging til hjemmetjenesten har forankring i strategien «Morgendagens hjemmetjenester» som har en tidshorisont fra 2021 til 2026. Hovedutvalget for helse, omsorg og mestring hadde dette som tema første gang i sitt møte 02.09.20, og har siden fått jevnlige oppdateringer om strategien. Et av tiltakene er at hjemmetjenestene organiseres ringvis, og at alle avdelingene innenfor hver ring samlokaliseres.

I møte 01.06.22 var samlokalisering av ring 3 (Tanum, Brunlanes og Søbakken hjemmetjeneste) på Tanum et av det prioritere tiltakene i 2022. Det var gamle Tanum skole/barnehage som skulle totalrenoveres og tilpasses som base for hjemmetjenesten.

Prosjektet ble først lagt inn med en budsjettramme på 15 millioner kroner. Verken nåværende prosjektutvikler eller prosjektleder kjenner til hva som var bakgrunnen for det opprinnelige budsjettet på 15 millioner kroner. Begge mener at en i utgangspunktet ikke kan ha sett for seg omfanget. For eksempel var det ikke lagt opp til ny trafostasjon, men det ble nødvendig når det skulle etableres mange flere ladestasjoner enn opprinnelig tenkt. Ifølge tidligere dokumentasjon skulle det være drenert rundt bygget, men det viste seg å ikke stemme.

3.2.3. Administrativ organisering

Prosjektutvikler Eiendom fikk ansvar for å utvikle prosjektet i samarbeid med Helse og mestring. Prosjektutvikler Eiendom sluttet i august 2023, og en prosjektleder fikk sommeren 2023 i oppgave å legge prosjektet ut på anbud. Nåværende prosjektleder tok over prosjektet høsten 2023.

Prosjektleder opplyser at det var satt ned en prosjektgruppe med brukerne. Denne besto av prosjektleder, virksomhetsleder Hjemmetjenester og avdelingslederne for Berg, Brunlanes og Tanum hjemmetjenester. Prosjektgruppa hadde jevnlige møter, til tider ukentlig, i prosjektperioden. Byggforvalteren[50] har ikke deltatt i prosjektgruppa, men prosjektleder opplyser at de har nesten daglig kontakt.

[50] Ansatt i avdeling Forvaltning, drift og vedlikehold som har ansvar for den daglige driften av bygget.

Prosjektleder kjenner ikke til at det ifølge rutinen skulle vært utpekt en kvalitetskontrollør.

3.2.4. Økonomistyring og rapportering

Det ble lyst ut en konkurranse om prosjektet første gang i august 2023. Denne ble så kansellert. Nåværende prosjektleder sier at konkurransen ble avlyst fordi en ikke ville nå tidsfristen om å være ferdig til august 2024. Da måtte Berg hjemmetjeneste (tidligere Søbakken) inn i bygget, siden de hadde vokst seg ut av lokalene på Søbakken. Prosjektet ble derfor delt opp i tre deler for å fremskynde byggeprosessen.

Utenomhusarbeidet ble utført på rammeavtale høsten 2023, og byggearbeidene og ladestasjoner til bilene ble utlyst som to separate konkurranser i oktober 2023. Carport ble lyst ut i mai 2024.

I strategidokumentet for 2021-2024[51] ble det avsatt en rammebevilgning til nye ladepunkter som ikke dekkes av Grønt fond i økonomiplanen. I budsjettet for 2023 er bevilgningen på 1,8 millioner kroner.[52] Rammebevilgningen ble disponert av kommunalsjef for Eiendom og teknisk drift. I årsevalueringen for 2023 sto det at det er avsatt 1,625 millioner kroner til ladestasjoner ved Tanum fra denne rammebevilgningen.

I strategidokument 2024-2027[53] foreslo kommunedirektøren et budsjett på 13,1 millioner kroner til Tanum. 10 millioner kroner var gjenbevilgning fra 2023 vedtatt i 2. rapportering 2023.[54] 3,1 millioner kroner var økning i den totale budsjettrammen. Vi har fått informasjon fra prosjektleder om at de 3,1 millioner kronene skulle gå til carportanlegg hvor det skulle være plass til 32 av de 40 bilene hjemmetjenesten trenger. Det sto ingen forklaring i strategidokumentet verken om hva investeringsprosjektet gjaldt eller hva rammen på 13,1 millioner kroner besto av.

Kommunestyret fikk noe informasjon om prosjektet fordi det ble stilt spørsmål til administrasjonen i forbindelse med behandlingen av strategidokumentet om hva som var konsekvensene av å utsette Tanum-prosjektet.[555657]

Da tilbudene på byggearbeidene kom inn i desember 2023, lå de over den bevilgede budsjettrammen. Saken *Tanum, ombygging til hjemmetjenesten, behov for økt ramme* ble derfor lagt fram for kommunestyret i februar 2024, hvor det ble bedt om en tilleggsbevilgning på 5,5 millioner kroner.[58] Hovedårsakene til behov for økt investeringsramme i prosjektet var 100 prosent

[51] Kommunestyresak 188/20
[52] Strategidokument 2023-2026. Kommunestyresak 176/22.
[53] Kommunestyresak 275/23
[54] Kommunestyresak 158/23
[55] www.larvik.kommune.no/media/xiqfuwz4/spoersmaal-og-svar-til-10-nov-2023.pdf
[56] www.larvik.kommune.no/media/jq1g3ikq/spoersmaal-og-svar-til-17-nov-2023-2.pdf
[57] www.larvik.kommune.no/media/przpp3sh/spoersma-l-og-svar-til-24-nov-2023.pdf
[58] Kommunestyresak 016/24

ladekapasitet til hjemmetjenestens biler, ny trafostasjon som var nødvendig når det skal monteres 40 elbilladere, drenering rundt bygget og dessuten høy prisstigning.

Saksframlegget inneholdt disse overskriftene:

- Kommunedirektørens forslag til vedtak
- Sammendrag
- Handlingsrom
- Faktiske opplysninger
- Økonomiske konsekvenser
- Konsekvenser for befolkningsvekst, verdiskaping og økt kompetanse
- Miljøfaktorer
- Konsekvenser for barn og unge
- Alternative løsninger
- Vurderinger og konsekvenser

Tilleggsbevilgningen ble foreslått finansiert med økt låneopptak og momsrefusjon. Kommunestyret vedtok tilleggsbevilgningen, men uten inndekning. Kommunestyret ba om at den ekstra bevilgningen skulle finansieres ved omdisponering av midler fra andre investeringsprosjekter. Prosjektutvikler oppgir at det ble gjort en omdisponering fra prosjektet *ombygging av nye heldøgns omsorgsplasser på Tjølling*. Ifølge prosjektutvikler var dette mulig siden nivået på tilskudd fra Husbanken ble høyere på Tjølling enn forutsatt.

Utvikling i budsjettrammen – og hvordan dette har vært rapportert politisk – er vist i tabellen under:

Sak	122/22	176/22	077/23 158/23	275/23	078/24	016/24	079/24	128/24
2.rapportering 2022	15[59]							
Strategidokument 2023-2026		15						
1. og 2.rapportering 23			15					
Strategidokument 2024-2027				13,1[60]				
Årsevaluering 23					18,1[61]			
Vedtak - tilleggsbevilgning						25,25[62]		
1.rapportering 24							19,725[63]	
Vedtak – solceller på tak carport								26,125[64]

Tabell 4 Utvikling i budsjettramme Tanum – ombygging av hjemmetjenestene

I 1. og 2. rapportering i 2023 sto det følgende om prosjektet:

> *Oppstart har tatt lengre tid enn forutsatt. Tegninger er ferdig 1. kvartal og anbud legges ut i 2. kvartal. Gjennomføring blir høsten 23 (forsinket).*

Når denne forvaltningsrevisjonen gjennomføres, så er det kun mindre justeringer som gjenstår før prosjektet er ferdig. Alle tre avdelingene har flyttet inn i bygget. Det skal monteres solceller på taket til carporten i 2025, og det ligger 0,9 millioner kroner til dette i strategidokumentet for 2025.[65] Det står ikke forklart i strategidokumentet at det er solceller disse 0,9 millionene skal gå til.

[59] Fra dokumentet: *For å kunne realisere flere sykehjemsplasser i underetasjen på Stavern sykehjem flyttes hjemmetjenestens administrasjon til Tanum skole. Det krever noe tilrettelegging av lokaler, bygge medisinrom, opparbeide ladestasjoner for biler mm. Estimat på kostnader er 5 mill i 2022 og 10 mill i 2023.*
[60] I strategidokumentet 2024-2027 er det kun lagt inn sum for år 2024, og ikke totalkostnaden til prosjektet 10 millioner kroner er gjenbevilgning fra 2023, og 3,1 millioner kroner er økning i budsjettrammen.
[61] I tillegg har «Tanum – ladestasjoner» har kommet inn som et eget prosjekt med 1,625 millioner kroner. Midlene kommer fra prosjekt 04912 Rammemidler – nye ladestasjoner som ikke dekkes av grønt fond.
[62] Kommunestyret gir en tilleggsbevilgning på kr 5,5 millioner for å gjennomføre samlokalisering av hjemmetjenesten på Tanum.
[63] Tanum – ladestasjoner: 1,625 millioner kroner. Tanum – ombygging hjemmetjenesten: 18,1 millioner kroner.
[64] Det bevilges 0,9 millioner kroner til etablering av solceller på carportanlegg Tanum
[65] Kommunestyresak 324/24

3.2.5. Revisors vurdering

Vedtak og utredning
Kommunestyret vedtok Tanum – ombygging til hjemmetjenester i 2. rapportering 2022. Det var ikke i tråd med daværende økonomireglement som sier at investeringer skal vedtas i strategidokumentet/årsbudsjettet. I en kommune kan det imidlertid oppstå investeringsbehov underveis i året som det ikke er mulig å vente til årsbudsjettet å bevilge midler til. Økonomireglementet burde tatt høyde for at slike situasjoner kunne oppstå. Nåværende investeringsreglement, vedtatt i 2024, tar høyde for dette.

Tanum var et relativt lite investeringsprosjekt. Hvor omfattende utredning det er behov for, vil avhenge av prosjektets størrelse og kompleksitet. I 2022 hadde ikke kommunen et investeringsreglement som ga tydelige føringer på hvordan et prosjekt over 10 millioner kroner skulle utredes. Vår vurdering er at Tanum var forankret i en overordnet strategi, det var gitt en beskrivelse av hva som må gjøres og foreslått en budsjettramme på 15 millioner kroner. Det er kommunestyret som avgjør om en sak er godt nok opplyst til å fatte vedtak.

Gjennomføring og rapportering
Kommunen har ikke rutiner for når et prosjekt skal overleveres fra prosjektutvikler til prosjektleder. Det var ellers etablert prosjektorganisasjon med prosjektleder og prosjektgruppe i samsvar med gjeldende rutiner, men det var ikke utpekt kvalitetskontrollør.

Det var etablert statusrapport for dette prosjektet, og skyggeregnskapet ble holdt oppdatert i tråd med rutinene.

Investeringsprosjektet forholdt seg til at kommunestyrets vedtatte budsjettramme er bindende, men vi mener informasjon til kommunestyret underveis har vært mangelfull. Prosjektet var lagt inn i strategidokumentet både for 2023-2026 og 2024-2027 uten at det fantes en forklarende tekst om hva prosjektet handlet om eller hva midlene skulle brukes til. I budsjettet for 2024 ble det foreslått en økning i totalbudsjettet på 3,1 millioner kroner uten at det var beskrevet.

Først i saken om tilleggsbevilgning[66] fikk kommunestyret en fullstendig oversikt over utvikling i budsjettrammen. Vi mener saken om tilleggsbevilgning var forsvarlig utredet siden saksframlegget redegjorde for faktiske og økonomiske forhold, alternativer, konsekvenser og vurdering av disse og ga en anbefaling/innstilling. Det var ikke redegjort for juridiske forhold i saken, men det var heller ikke nødvendig for å opplyse saken.

[66] Kommunestyresak 016/24

Kommunestyret vedtok tilleggsbevilgningen uten konkret inndekning. Det kan utfordre kommunelovens krav om at budsjettet skal være realistisk.

Prosjektet ble rapportert i samsvar med rutinene, det vil si i 1. og 2. rapportering gjennom året og i årsevalueringen. Teksten knyttet til rapporteringene var kort, og endrete forutsetninger i prosjektet ble ikke rapportert til kommunestyret før i februar 2024.

Kommunestyret skal få melding dersom det er mer enn 5 % kostnadsoverskridelse. Det var ikke nødvendig i denne saken siden det ble lagt fram en sak om tilleggsbevilgning før en inngikk kontrakt på byggearbeidene.

3.3. Lillevik renseanlegg – 2023 og videre

3.3.1. Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

Vedtak og utredning

- **Kommunestyret skal vedta investeringer i strategidokument/årsbudsjett**
- **Saker som legges fram til politisk behandling skal være forsvarlig utredet, det vil si at de bør redegjøre for**
  - **faktiske, juridiske og økonomiske forhold**
  - **alternativer**
  - **vurderinger av konsekvenser**
  - **anbefaling/innstilling**

Gjennomføring og rapportering

- **Det skal etableres en prosjektorganisasjon med prosjektleder, prosjektgruppe og kvalitetskontrollør. For prosjekter over 50 millioner kroner skal det etableres en styringsgruppe.**
- **Prosjektstyringsverktøyet BIM2Share skal brukes, og «fremdriftsplan anlegg» skal være oppdatert.**
- **Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i økonomien. Kommunestyret skal ha melding dersom kostnadsrammen vil avvike mer enn 5 % underveis i investeringsprosjektet. Vesentlige overskridelser rapporteres umiddelbart.**

3.3.2. Vedtak og utredning

Lillevik renseanlegg er hovedrenseanlegget til Larvik kommune, og ble åpnet 29. mars 2001. Det er et mekanisk/kjemisk renseanlegg som har krav om at 90 prosent av fosforet skal fjernes fra avløpsvannet. Fosforet blir igjen i slammet som spres på jordbruksarealer.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark kom i 2021 med krav til Lillevik renseanlegg om rensing av avløpsvannet for organisk stoff (sekundærrensing). Det må derfor bygges et nytt rensetrinn, og fristen er satt til 31.12.2027.

Det er også forventet at det blir innført krav til nitrogenrensing. Det er imidlertid uavklart hvor omfattende et krav vil være, og når det vil komme. Det står i sakene knyttet til Lillevik at

> *Statsforvalteren vil i første omgang sende varsel om pålegg om nitrogenrensing for Lillevik og deretter pålegge krav om nitrogenrensing. Varsel og pålegg vil bli sendt i god tid før 2031 slik at fristen for nitrogenrensing kan settes i 2031 eller innen kort tid etter dette.*[67]

Lillevik er i første fase i samspill (detaljprosjektering) når denne forvaltningsrevisjonen gjennomføres.

Kommunestyret behandlet kommunalteknisk plan 2022-2029 i 2021.[68] I forbindelse med denne planen ble hovedutvalget for eiendom og teknisk drift orientert om de nye kravene fra statsforvalteren, og behov for nytt rensetrinn på Lillevik, i sitt møte 10.03.21. På det tidspunktet var kravet helt nytt, og det var laget en foreløpig framdriftsplan for å nå fristen 31.12.2027. Det var ikke rukket å gjøre noen egne beregninger på kostnader på dette tidspunktet, men vist til at Tønsberg og Sandefjord kommuner utvider sine renseanlegg med budsjett på henholdsvis 131 millioner kroner og 165 millioner kroner.

I kommunalteknisk plan ble Lillevik renseanlegg lagt inn med et grovt kostnadsanslag på 135 millioner kroner som omfatter nytt rensetrinn for organisk stoff (sekundærrensing).[69] Kommunestyret sluttet seg til planen, og vedtok et eget punkt om at *tiltak som følger av planen og som krever ny økonomi vurderes ved rullering av årlige strategidokumenter.*

Det sto videre følgende om Lillevik i planen:

> *Prosjektet med bygging av sekundærrensetrinn for Lillevik renseanlegg er i oppstartfasen. I første omgang vil det bli utarbeidet et forprosjekt.*

Etter vedtaket i kommunalteknisk plan ble COWI engasjert for å utarbeide et forprosjekt. Forprosjektet ble utvidet til også å utrede nitrogenfjerning. Forprosjektet skulle utrede prosessvalg, arealbehov og kostnadsestimat for alternative løsninger. Det ble utredet å bygge ut i etapper, samt å bygge ut alt samtidig.[70]

I forprosjektet ble det utarbeidet tre alternative løsninger:

1. Utvidelse med sekundærresing, hvor anlegget tilpasses senere utvidelse med nitrogenfjerning.
2. To-trinns utbygging med nitrogenfjerning (anlegget bygges ut med sekundærrensing, og deretter nitrogenfjerning).

---

[67] Kommunestyresak 071/23
[68] Kommunestyresak 081/21
[69] https://www.larvik.kommune.no/media/8951/del-2-maal-og-handlingsprogram-kommunalteknisk-plan-2022-2029.pdf
[70] HET-melding 31.08.22. Sak 041/22

3. Ett-trinns utbygging med nitrogenfjerning (direkte utbygging med nitrogenfjerning).

Forprosjektet viste at kostnadene er betydelig høyere enn lagt til grunn i kommunalteknisk plan. Årsakene til dette er tilpasning til nitrogenfjerning, oppgradering av slamanlegget, grunnforhold, utskifting av prosessutstyr og prisendringer.

Tabellen under viser kostnadsrammene ved de tre alternativene:

Investeringskostnad	Sekundær-rensing (MNOK)	To-trinns nitrogenfjerning (MNOK)	Ett-trinns nitrogenfjerning (MNOK)
Basiskalkyle	506	683	664
P50	620	831	801
P85	752	997	969

Tabell 5 Kostnadsrammer ulike utbyggingsalternativer Lillevik

Kommunestyret fikk saken *Nye rensetrinn Lillevik renseanlegg* til behandling i mai 2023.[71] Saksframlegget inneholdt disse overskriftene:

- Kommunedirektørens forslag til vedtak
- Sammendrag
- Handlingsrom
- Faktiske opplysninger
- Økonomiske konsekvenser
- Konsekvenser for befolkningsvekst, verdiskaping og økt kompetanse
- Miljøfaktorer
- Konsekvenser for barn og unge
- Alternative løsninger
- Vurderinger og konsekvenser

Forprosjektet dannet grunnlaget for saksframlegget, og saken redegjorde for kostnadsrammene som legges til grunn:

> *Det er gjennomført en usikkerhetsanalyse for å avdekke markedsutsikter som vil påvirke kostnadsberegningene. Resultater av kostnadsberegninger er styringsramme P50 og kostnadsramme P85.*
>
> *P50 betyr at kostnadene med 50 % sannsynlighet vil holde seg innenfor dette beløpet. P85 betyr at kostnadene med 85 % sannsynlighet vil holde seg innenfor dette beløpet.*

[71] Kommunestyresak 071/23

Larvik kommune har i etterkant av forprosjektrapporten besluttet å utrede besparelsestiltak knyttet til opprinnelig prosjektbudsjett.

Kommunedirektøren anbefaler at det bevilges 893 mill. kr til utbyggingen.

Dette tilsvarer øvre kostnadsramme P85 for ett-trinns løsning redusert med kostnadsbesparelsen på 76 mill. kr.

Kommunestyret vedtok at Lillevik renseanlegg skal oppgraderes med nye rensetrinn – ett-trinns utbygging med sekundærrensing og nitrogenfjerning (bygge begge rensetrinn samtidig). Kostnadsrammen er beregnet til 893 millioner kroner. Anlegget skal stå ferdig 31.12.2029, og Larvik kommune søker Statsforvalteren om forlenget frist fra 31.12.2027 for sekundærrensing til 31.12.2029 for sekundærrensing og nitrogenfjerning.

I årsevalueringen for 2023 rapporterte kommunedirektøren følgende:

Mottatt foreløpig svar på søknad til Statsforvalteren om forlenget frist fra 31.12.2027 for sekundærrensing til 31.12.2029 for begge to trinn. Statsforvalteren knytter svaret med sendt varsel om pålegg om nitrogenfjerning (80% krav). Rensekrav er høyere enn det som er utredet i vårt forprosjekt (70%). På dette tidspunktet var ikke noe høyere krav oppgitt fra myndighetene. LK er i dialog med Statsforvalteren om saken.

I forbindelse med utvidelse av Lillevik renseanlegg, så er det behov for å kjøpe en tilleggstomt. Reguleringsplanen ble vedtatt i kommunestyret i februar 2024.[72]

Det spesielle med dette investeringsprosjektet, er at rammevilkårene er usikre. Man vet at det vil komme krav til nitrogenrensing, men ikke når eller hvor omfattende det vil være. Prosjektleder opplyser at de i utgangspunktet jobbet med 70 % nitrogenrensing. Siden oppstarten har EU vedtatt nytt avløpsdirektiv, hvor kravet er 80 % nitrogenrensing. Så nå tar Larvik kommune høyde for 80 % i prosjekteringen. Endelig avgjørelse for hva de skal bygge kan utsettes til slutten av 2025/tidlig 2026. Statsforvalteren vil komme med vedtak om utsettelse av fristen og krav til nitrogrenrensing i juni 2025, jamfør brev fra Statsforvalter til Larvik kommune i mars 2025.

3.3.3. Administrativ organisering

Som nevnt under 2.5.1 Utredning, så gjennomføres det forprosjekt på større og mer kompliserte prosjektet på Kommunalteknikk. Vi har fått oppgitt at det er fagavdelingene som gjennomfører forprosjekter. I dette prosjektet etableres det en prosjektorganisasjon allerede før forprosjekt. Det

[72] Kommunestyresak 007/24

er et unntakstilfelle, og forklares med at prosjektet krever god styring fordi det er så stort og har usikre rammevilkår.

Det ble i slutten av februar 2021, kort tid etter pålegget fra Statsforvalter ble kjent, gjennomført et internt oppstartsmøte i Kommunalteknikk. Her ble det blant annet planlagt å orientere hovedutvalget for eiendom og teknisk drift sitt møte 10. mars, samt planlagt for å sette i gang med et forprosjekt. Det var prosjektleder fra prosjektavdelingen som fikk i oppgave å sette i gang anskaffelsen av konsulent som kunne gjennomføre forprosjekt.

Gjennom fasen med forprosjekt gjennomføres det prosjektmøter med representanter fra Larvik kommune og COWI AS, i tillegg til interne møter i Larvik kommune.

Etter forprosjektet var gjennomført, vedtok kommunestyret nye rensetrinn på Lillevik i mai 2023. I etterkant av dette ble det inngått samspillskontrakt med Eliquo PMI AS. Første fasen med samspill foregår fra august 2024 til august 2025.

Da man gikk over til fasen med detaljprosjektering ble det etablert en styringsgruppe for prosjektet (eller prosjektstyre som er benevnelsen som brukes i referater). Deltagere er prosjektleder, virksomhetsleder Kommunalteknikk, avdelingsleder vann, avløp og renovasjon, avdelingsleder prosjekt, rådgiver økonomi Kommunalteknikk og kommunalsjef. Prosjektstyret har hatt jevnlige møter i 2024 og inn i 2025.

Vi har ikke funnet dokumentasjon på at det er utpekt en kvalitetskontrollør.

Kommunalteknikk bruker prosjektstyringsverktøyet BIM2Share for å styre Lillevik-prosjektet. Her kan alle involverte parter få tildelt tilganger til det de har behov for å se. Alt av referater fra møter og sentrale dokumenter i prosjektet legges inn i verktøyet.

3.3.4. Økonomistyring og rapportering

Hovedutvalget for eiendom og teknisk drift ble orientert om nytt krav til rensning da det kom fra statsforvalteren i 2021, og utvidelse av rensetrinn på Lillevik ble lagt inn i kommunalteknisk plan som ble vedtatt i 2021.[73]

Hovedutvalget har jevnlig fått meldinger om utvikling i Lillevik-prosjektet, og enkelte av disse meldingene har gått videre til kommunestyret. Prosjektet er rapportert i 1. og 2. rapportering, samt årsevaluering fra og med 1. kvartalsrapport 2021 og fram til i dag. Teksten oppdateres i tråd med endringer i arbeidet.

[73] Kommunestyresak 081/21

De første kostnadsanslagene var basert på erfaringstall fra nabokommuner, og sånn sett ikke utredet. Først i strategidokumentet for 2023 kom det inn mer realistiske tall, parallelt med at forprosjektet ble gjennomført.

Lillevik er et stort investeringsprosjekt. Rådgiver økonomi Kommunalteknikk, sier at et rehabiliteringsprosjekt i virksomheten normalt har et budsjett mellom 30 og 50 millioner kroner. Lillevik har et budsjett på rundt 900 millioner kroner. Ved utgangen av 2024 er det påløpt om lag 40 millioner kroner i prosjektet. Det er ikke rapportert noe merforbruk på dette stadiet i prosjektet.

Utvikling i budsjettrammen – og hvordan denne har blitt rapportert politisk – er vist i tabellene under fordelt på 2021/2022 og 2023/2024:

Sak	066/21	081/21	124/21	071/22	172/21	108/22	122/22	063/23
1. kvartalsrapport 2021	-[74]							
Kommunalteknisk plan 2022-2029		135						
2. rapportering 2021			1,0[75]					
Årsregnskap 2021				2,0[76]				
Strategidokument 2022-2025					137[77]			
1. rapportering 2022						137		
2. rapportering 2022							140,5[78]	
Årsevaluering 2022								140,5

Tabell 6 Utvikling i budsjettramme Lillevik renseanlegg – 2021/2022

[74] I rapporteringen er det redegjort for at anskaffelse av konsulentjenesten (til forprosjekt) pågår, og innleveringsfrist er satt til 19.4.
[75] Det står i rapporteringen at konsulent er engasjert og i gang med utarbeidelsen av forprosjekt. Det kommer ikke fram hvor 1 million kroner i budsjettmidler kommer fra.
[76] Det informeres om at forprosjektet er utvidet til å også vurdere nitrogrenfjerning. Det kommer ikke fram hvor 2 millioner kroner i budsjettmidler kommer fra.
[77] Summen som ble lagt inn i kommunalteknisk plan 2022-2029 var 135 millioner kroner. Det kommer ikke fram hva som utgjør økningen på 2 millioner kroner.
[78] Det kommer ikke fram hva som utgjør økningen fra 137 millioner kroner til 140,5 millioner kroner.

Sak	176/22	071/23	077/23	158/23	078/24	275/23	079/24	194/24	324/24
Strategidokument 2023-2026	642,5[79]								
Vedtak april 23		893							
1. rapportering 23			642,5[80]						
2. rapportering 23				642,5					
Årsevaluering 23					642,5				
Strategidokument 2024-2027						878[81]			
1. rapportering 24							900,5		
2. rapportering 24								900,5	
Strategidokument 2025-2028									858[82]

Tabell 7 Utvikling i budsjettramme Lillevik renseanlegg – 2023/2024

Tabellene over viser at det allerede i 2021 ble lagt inn budsjettmidler til Lillevik. Disse er ikke vedtatt i kommunestyret, og det kommer ikke fram i rapporteringene til kommunestyret hvor disse midlene kommer fra. Virksomhetsleder kommunalteknikk informerer om at det noen ganger benyttes driftsmidler for å starte prosjekter før vedtak når det ikke er snakk om veldig store beløp. I de videre rapporteringene er det avvik mellom vedtatt og rapportert budsjettramme uten at det er forklart.

3.3.5. Revisors vurdering

Vedtak og utredning

Kommunestyret vedtok Lillevik-prosjektet som en del av kommunalteknisk plan for 2022-2029 i 2021. På det tidspunktet var prosjektet i startfasen, og ikke utredet. Vi har valgt å vurdere prosjektet fra investeringsbeslutning gjort i mai 2023.

Investeringsbeslutningen ble gjort i egen sak til kommunestyret.[83] Det var ikke i tråd med daværende økonomireglement om at investeringer skal vedtas i strategidokumentet/årsbudsjettet.

[79] Teksten i strategidokumentet: Det settes av 635 millioner kroner i planperioden for utvidelse av Lillevik renseanlegg som omfatter nytt rensetrinn for organisk stoff (sekundærresing). Det kommer ikke fram hva som utgjør differansen på 7,5 millioner kroner til 642,5 millioner kroner.
[80] Viser til at det legges fram politisk sak i april 2023 basert på oppdatert forprosjektrapport datert 1. februar 2023
[81] Det kommer ikke fram hvorfor kostnadsrammen er på 878 millioner kroner, og ikke 893 millioner kroner som kommunestyret har vedtatt.
[82] Det kommer ikke fram hvorfor kostnadsrammen er på 878 millioner kroner, og ikke 893 millioner kroner som kommunestyret har vedtatt.
[83] Kommunestyresak 071/23

Det er imidlertid kommunedirektørens ansvar å påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Hvor omfattende utredning det er behov for, vil avhenge av prosjektets størrelse og kompleksitet.

Lillevik er det største investeringsprosjektet Larvik kommune har hatt. Prosjektet er satt i gang etter et pålegg fra Statsforvalter om rensing av avløpsvannet for organisk stoff. Samtidig er rammevilkårene usikre siden man vet det vil komme krav om nitrogenrensing, men ikke når og hvor. Vi mener derfor det var riktig av kommunedirektøren å gjennomføre et forprosjekt, og legge fram dette samt vurderinger om investeringen i en egen sak.

På investeringstidspunktet mener vi saken var forsvarlig utredet ut fra den kunnskapen som var tilgjengelig på det tidspunktet. Det var redegjort for faktiske og økonomiske forhold, 3 alternative løsninger for videre utbygging, vurdering av konsekvenser og gitt en anbefaling/innstilling. Det var ikke redegjort for juridiske forhold i saken, men det var heller ikke nødvendig for å opplyse saken.

Gjennomføring og rapportering

Vi mener at prosjektet i all hovedsak er organisert og gjennomført i tråd med administrative rutiner. Prosjektet er opprettet i BIM2Share og styres derfra i tråd med rutinene. Det er etablert prosjektgrupper og styringsgruppe, men det er ikke utpekt en kvalitetskontrollør.

Prosjektet rapporteres i tråd med rutinene både i 1. og 2. rapportering, samt årsevaluering. Det er informativ tekst knyttet til rapporteringene om framdriften i prosjektet.

Vi mener det burde kommet tydeligere fram hva budsjettrammen består av i de politiske rapporteringene. Allerede i 2021 ble det brukt midler fra drift for å starte prosjektet uten at dette er forklart i 1. og 2. rapporteringen. Som beskrevet under 2.1.3 Økonomireglement har kommunedirektøren i økonomireglementet fra 2024 myndighet til å overføre midler fra driftsbudsjettet til investeringsbudsjettet for å finansiere mindre investeringer. Dette skal rapporteres til kommunestyret i de politiske rapporteringene. Vi har ikke funnet en slik myndighet verken i økonomireglementet fra 2018 eller i strategidokumentet for 2021-2024.

I videre rapporteringer er det avvik mellom vedtatt og rapportert budsjettramme uten at det er forklart.

4. Konklusjoner og anbefalinger

4.1. Konklusjoner

4.1.1. Har kommunen etablert rutiner og tiltak som sikrer forsvarlig styring og gjennomføring av investeringsprosjekter?

Myndighet, ansvar og roller
Larvik kommune har etablert rutiner for å plassere myndighet, ansvar og roller i styring og gjennomføring av investeringsprosjekter, men det er visse uklarheter og mangler i rutinene. Disse er:

- Kommunestyret vedtar investeringsprosjekter per tjenesteområde, mens økonomireglementet angir at det skal gjøres per virksomhetsområde.
- Kommunestyret vedtar rammebevilgninger selv om økonomireglementet angir at investeringsbudsjettet skal vedtas per prosjekt.
- Det er ikke godt nok kjent i organisasjonen hvilke prosjekter som omfattes av investeringsreglementet.
- Rollen som prosjektutvikler er ikke beskrevet.
- Delegeringsreglement omtaler ikke delegering knyttet til investeringsprosjekter.

Kompetanse og ressurser
Kommunen har tilstrekkelig kompetanse og ressurser for å iverksette nåværende investeringsprosjekter, men kommunen selv påpeker behovet for økt bemanning ved gjennomføring av større, vedtatte prosjekter.

Utredning, gjennomføring og rapportering
Utredning
Kommunen har delvis etablert tiltak som sikrer at beslutninger om investeringsprosjekter er forsvarlig utredet. Prosjekter som utredes etter nytt investeringsreglement og legges fram for kommunestyret etter mal for saksframlegg, vil inneholde nødvendig informasjon for kommunestyret til å fatte vedtak.

Investeringer som ikke omfattes av reglementet, som er investeringer under 10 millioner kroner og rammebevilgninger, får kun kommunestyret informasjon om i strategidokumentet. I strategidokumentet er mange prosjekter kortfattet omtalt.

Gjennomføring
Kommunen har rutiner for gjennomføring av investeringsprosjekter.

Rapportering
Kommunen har etablert rutiner og tiltak for rapportering av investeringsprosjekter – både administrativt og politisk – som ivaretar de økonomiske rapporteringskravene i kommuneloven.

Det er imidlertid noen mangler i rutinene. Disse er:

- Rapportering av prosjekter på Kommunalteknikk viser ikke hvilken rammebevilgning de er finansiert fra. Det er dermed vanskelig for kommunestyret å se hvordan en rekke VA-prosjekter er finansiert.
- I 1. og 2. rapportering blir risikoen knyttet til økonomien i investeringsprosjekter beskrevet som *lav, middels* og *høy*. Hva som ligger i disse begrepene, er ikke definert og bør forklares.

4.1.2. Blir investeringsprosjekter gjennomført og rapportert i samsvar med gjeldende krav og rutiner?

Vi har vurdert gjennomføringen av tre investeringsprosjekter. Disse er Stavern skole, Tanum – ombygging til hjemmetjenesten og Lillevik renseanlegg. Krav og rutiner er delvis etterlevd.

Stavern
Stavern skole ble ikke gjennomført og rapportert i samsvar med gjeldende krav og rutiner.

Stavern skole ble ikke gjennomført og rapportert i samsvar med gjeldende krav og rutiner. Prosjektet ble vedtatt i strategidokumentet, men ikke utredet før første vedtak. Vi mener prosjektet var forsvarlig utredet da endelig investeringsbeslutning ble tatt med unntak av realistisk budsjettramme.

Prosjektet var ikke administrativt organisert i samsvar med gjeldende rutiner, og rutiner for økonomistyring ble ikke fulgt.

Tanum – ombygging til hjemmetjenestene
Tanum – ombygging til hjemmetjenesten ble i all vesentlighet gjennomført i samsvar med gjeldede krav og rutiner. Prosjektet manglet omtale i strategidokumentene.

Lillevik renseanlegg
Lillevik renseanlegg er det største investeringsprosjektet Larvik kommune har gjennomført. Prosjektet er fortsatt i en tidlig fase. Vi mener at prosjektet hittil i hovedsak er gjennomført i samsvar med gjeldende krav og rutiner.

4.2. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- sikre at myndighet, ansvar og roller knyttet til investeringsprosjekter er tilstrekkelig hensyntatt og beskrevet i delegeringsreglement og rutiner.
- sikre at reglement og rutiner for utredning og gjennomføring av investeringsprosjekter er samordnet og helhetlige.
- sikre at det gis tilstrekkelig informasjon om investeringsprosjekter i strategidokument og rapporteringer.
- sikre at praksis for styring og rapportering av investeringsprosjekter er i tråd med reglement og rutiner.

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

Offentlige dokument

Prop. 46 (L) (2017-2018)	Lov om kommuner og fylkeskommuner
NOU 2016: 4	Ny kommunelov

Kommunens dokumenter

Kst.-sak 160/20	Delegeringsreglement – gjennomgang i etterkant av kommunevalget 2019
Kst.-sak 161/20	Reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer - Interpellasjoner
Kst.-sak 104/22	Revisjon av reglementet for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer
Dokument	Økonomireglement for Larvik kommune (godkjent 12.09.2018)
Dokument	Organisering av prosjekt Eiendom og teknisk drift
Dokument	Prosjektledelse Eiendom og teknisk drift
Dokument	VL og PL oppgaver Eiendom og teknisk drift
Dokument	Økonomistyring Eiendom og teknisk drift
Dokument	Organisering av prosjekt 2023 KMT
Dokument	Prosjektledelse 2023 KMT
Dokument	Økonomistyring 2023 KMT

Elektroniske kilder

Larvik kommune, https://www.larvik.kommune.no/, nettside, 15.10.2024 – 15.03.2025

Veiledere mm

KS, Orden i eget hus. En praktisk veileder til rådmannens internkontroll, 2020.

Welde, Morten, Aksdal, Jostein, Tyholt Grindvoll, Anne Lise; Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag, Concept rapport nr. 45

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektørens uttalelse - forvaltningsrevisjon "Styring og gjennomføring av investeringsprosjekter"

Kommunedirektøren vurderer at vi i all hovedsak kjenner oss igjen i flere av forholdene slik de er beskrevet i rapporten. Kommunedirektøren støtter anbefalingene, og vil ta disse med fremover i det videre arbeidet med interne prosedyrer, investeringsprosjekter og revideringen av investeringsreglementet.

Kommunedirektøren ønsker å legge til noen generelle kommentarer, samt noen kommentarer knyttet til enkelte prosjekter.

Investeringsreglementet

Kommunedirektøren vil gjennomgå prosedyrer knyttet til investeringer og investeringsprosjekter på nytt, se dette opp mot arbeidet med revidering av investeringsreglementet, samt avklare når og hvordan store investeringer legges fram og vedtas av kommunestyret.
Kommunedirektøren vil implementere tiltak slik at alle som jobber med investeringsprosjekter har god kunnskap om hva som omfattes av investeringsreglementet.

I revisjonsrapporten framkommer det at det er usikkerhet knyttet til hvilke prosjekter investeringsreglementet gjelder for. Kommunedirektøren vil understreke at investeringsreglementet gjelder alle investeringer over 10 mill kr eksklusive rammebevilgninger til VAR. Det tas til etterretning at dette kan presiseres internt i organisasjonen og samtidig vurderes i arbeidet og implementering av revidert investeringsreglement.

Kommunedirektøren vil bemerke at Larvik kommunes økonomireglement ble først vedtatt i 2024.

Informasjon og strategidokumentet

Det blir kommentert i revisjonsrapporten at mange prosjekter har en begrenset omtale i Strategidokumentet. Kommunedirektøren ønsker å legge til at Strategidokumentet er et stort dokument. Et av tiltakene for å redusere antall sider har vært å skrive korte tekster på investeringsprosjekter. Anbefaling fra forvaltningsrevisjonen om å sikre tilstrekkelig informasjon tas til etterretning. Kommunedirektøren vil fremover tilstrebe at prosjekter er tilstrekkelig omtalt i Strategidokumentet, samtidig som omtalen er så kort og konsis som mulig.

Det etterspørres også informasjon man ikke kan gjenfinner i Strategidokumentet. Kommunedirektøren antar her at det dreier seg om PDF-versjonen av dokumentet. Eksempel på dette er fra revisjonsrapportens del om Stavern skole: Politisk rapportering - merforbruk (side 43). Det kommenteres der at det er satt av 1 million kroner til Stavern skoles budsjett for 2025, uten at det er forklart i strategidokumentet hva dette skal brukes til. Kommunedirektøren bemerker at dette står forklart i webutgaven av strategidokumentet, men ikke i PDF-utgaven. Dette investeringsprosjektet er mulig relatert til tekniske utfordringer med publisering av dokumentet, og vil gjennomgås også med leverandør. Kommunedirektøren vil som en konsekvens stramme inn prosedyrer og praksis, slik at investeringsprosjekter ikke mangler tekst.

Det har vært praksis i flere år at investeringene er vist på tjenesteområdenivå i strategidokumentet, for å forenkle rapporteringen. Kommunedirektøren må som anbefalt avklare hvilket nivå investeringsbudsjettet skal vedtas på i strategidokumentet, og sørge for at det er samsvar mellom delegeringsreglementet og praksis.

Rapportering

Prosjektene innenfor de forskjellige ansvarene er finansiert av rammebevilgningene vedtatt for disse ansvarene. Men det kommer nok ikke tydelig frem i de økonomiske rapporteringene. Kommunedirektøren vil derfor legge til en hensiktsmessig tekst for å beskrive hvilken rammebevilgning VA prosjektene er finansiert av fremover.

I 1. og 2. rapportering er det beskrevet risiko knyttet til økonomi, uten at parametrene lav, middels og høy er definert. Kommunedirektøren vil vurdere hvorvidt risiko vil bli rapportert på fremover, da dette ikke er et krav, da med en forklarende tekst.

Prosjektene

Rapporten har hatt fokus på 3 av våre investeringsprosjekter: Stavern skole, Tanum - ombygging til hjemmetjenester, og Lillevik renseanlegg.

Stavern skole ble ikke gjennomført og rapportert i samsvar med gjeldende krav og rutiner. Prosjektet ble vedtatt i strategidokumentet, men ikke utredet før første vedtak. Vi mener prosjektet var forsvarlig utredet da endelig investeringsbeslutning ble tatt med unntak av realistisk budsjettramme. Prosjektet var ikke administrativt organisert i samsvar med gjeldende rutiner, og rutiner for økonomistyring ble ikke fulgt.

Tanum – ombygging til hjemmetjenesten ble i all vesentlighet gjennomført i samsvar med gjeldende krav og rutiner. Prosjektet manglet omtale i strategidokumentene. Det medfører riktighet at dette prosjektet ikke er nevnt i strategidokumentet, men midlene er bevilget i investeringsregnskapet.

Lillevik renseanlegg er det største investeringsprosjektet Larvik kommune har gjennomført. Prosjektet er fortsatt i en tidlig fase. Vi mener at prosjektet hittil i **hovedsak** er gjennomført i samsvar med gjeldende krav og rutiner.
Lillevik rensanlegg har god fremdrift, er i rute i forhold til vedtatte planer og midler.

Oppsummering

Kommunedirektøren støtter anbefalingene i revisjonsrapporten og vil ta med samtlige i arbeidet med investeringer fremover, inkludert interne rutiner og i revidert investeringsreglement.I det videre arbeidet vil Larvik kommune sikre at myndighet, ansvar og roller knyttet til investeringsprosjekter er tilstrekkelig hensyntatt og beskrevet i delegeringsreglementet og prosedyrer. Det vil også fokuseres på å sikre at reglement og prosedyrer for utredning og gjennomføring av investeringsprosjekter er samordnet og helhetlige.

Det vil gjøres vurderinger på hvordan informasjon om investeringsprosjekter framkommer i strategidokument og rapporteringer. Kommunen vil også følge opp og sikre at praksis for styring og rapportering av investeringsprosjekter er i tråd med reglement og rutiner.

mvh

Jan Olav Vagle

Jan Olav Vagle
Kommunalsjef
Eiendom og teknisk drift

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Problemstilling 1: Har kommunen etablert rutiner og tiltak som sikrer forsvarlig styring og gjennomføring av investeringsprosjekter?

Myndighet, ansvar og roller

Kommuneloven

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og kan delegere vedtaksmyndighet innenfor rammene av kommuneloven eller annen lov til folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren, jamfør kommuneloven § 5-3. Reglement for delegering skal fastsettes av kommunestyret selv innen 31. desember året etter at kommunestyret er konstituert, jamfør § 5-14.

I lovforarbeidene til kommuneloven skriver departementet følgende:

> *Departementet foreslår å videreføre kommunestyrets plikt til å fastsette reglement for delegering og innstilling. Det bør fortsatt i stor grad være opp til kommunene selv å bestemme innenfor lovens rammer hvordan de fastsetter reglementet og den nærmere innretningen av det. Departementet slutter seg ellers til utvalgets oppfatning om at kommunestyret konkret bør nevne hvilken myndighet som blir delegert, men vil som utvalget ikke lovfeste noe krav om dette.*[84]

§ 5-13 angir at folkevalgte organer skal ha et reglement som fastsetter:

a. *Organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet*
b. *Tidsperioden som organet er opprettet for*
c. *Eventuelle andre sentrale bestemmelser om organets virksomhet*

Reglementet fastsettes som hovedregel av kommunestyret.[85]

§ 13-1 handler om kommunedirektørens myndighet og ansvar. Her står det blant annet at *et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret selv har bestemt noe annet.*

Både kommunestyret og andre folkevalgte organer kan delegere slik myndighet til kommunedirektøren. Kommunedirektøren kan delegere sin myndighet videre til andre personer i

[84] Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner
[85] Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

administrasjonen. Dette er ikke sagt uttrykkelig i loven, men følger av den alminnelige delegeringslæren.[86]

Videre står det i 13-1 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.*

Kommunestyret har plikt til å vedta økonomiplan, budsjett og økonomireglement, jamfør kommuneloven § 14-2. I lovforarbeidene til kommuneloven skriver departementet følgende:

> *Den lovfester en plikt for kommunestyret og fylkestinget 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.*[87]

Kommunedirektøren har ansvar for internkontroll, jamfør kommuneloven § 25-1. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Lovteksten beskriver videre at kommunedirektøren skal:

a. *Utarbeide en beskrivelse av virksomhetenes 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*

Orden i eget hus

KS' veileder om interkontroll, *Orden i eget hus*, sier at internkontrollen skal være risikobasert. Med dette så menes at internkontrollen skal møte reelle risikoer, og at tiltakene bidrar til å få kontroll på og redusere disse risikoene slik at man unngår uønskede hendelser. God internkontroll bør speile de risikoene som finnes, men ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig.

Veilederen har et eget avsnitt om store investeringsprosjekt. For kommunen som utbygger er det viktig å ha oversikt og kontroll på store utbyggings- og investeringsprosjekter.

---

[86] Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner
[87] Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

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

Vi legger til grunn at kravet i kommuneloven § 13-1 om kommunedirektørs ansvar for å iverksette vedtak, betyr at kommunen må sørge for å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til dette.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- **Kommunen skal ha rutiner og tiltak som sikrer at myndighet, ansvar og roller i investeringsprosjekter er tydelig plassert**
- **Kommunen skal ha kompetanse og ressurser til å iverksette vedtatte investeringsprosjekter**

Utredning, gjennomføring og rapportering

Kommuneloven

Kommunelovens § 13-1 om kommunedirektørens myndighet og ansvar angir at *kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.*

I NOU 2016:4 kan vi lese at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Utredningen skal således inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. I tillegg skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad. Hvor omfattende denne utredningsplikten er, vil bero på en konkret vurdering av den aktuelle saks omfang, kompleksitet, tidsaspekt og så videre.

Videre i NOU 2016:4 legges det vekt på at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for å legge fram en objektiv og korrekt framstilling av fakta og faglig baserte vurderinger for saker som skal til politisk behandling.[88]

Ifølge Prop. 46 L (2017-2018) skal det folkevalgte organet vurdere om en sak er forsvarlig utredet. Hva som er forsvarlig, vil kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet til utredning m.m. Det folkevalgte organet kan utsette behandlingen av saken eller sende saken i retur til kommunedirektøren, dersom de finner mangler ved en sak.

[88] NOU 2016: 4 Ny kommunelov

Kravet om forsvarlig utredning er et ulovfestet prinsipp i norsk rett, og gjelder også for saker som avgjøres administrativt.

Internkontrollkravet innebærer at kommunen må ha tiltak for å sikre at investeringsbeslutninger er tilstrekkelig utredet.

Det følger av kommunelovens §14-5 at *årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle loven krav om realisme og balanse.* Det er også krav om at *kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.*

Orden i eget hus
KS' veileder om interkontroll, *Orden i eget hus*, er en aktuell kilde også for dette temaet. Fra veilederen kan vi lese om store investeringsprosjekter at en må ha *gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis der avvik og uforutsette situasjoner håndteres i tråd med avklarte prosedyrer, avtaleoppfølging med leverandører, og faste punkter for rapportering og analyse av fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektene.*

Concept [89]rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodellen og krav til beslutningsunderlag.
En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idéfasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsgrunnlag og beslutningspunkter mellom ulike faser.

Normalt vil en prosjektmodell deles opp i ulike faser. Fasene er gjerne knyttet til oppgaver, eierskap og ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. Forenklet kan et prosjekt deles i to hovedfaser, *tidligfasen* og *gjennomføringsfasen*. I tidligfasen behøves en aktiv beslutning for å gå videre, mens det i gjennomføringsfasen kreves en aktiv beslutning for å stanse.

I tidligfasen defineres premissene for prosjektet. På dette stadiet er mulighet for påvirkning størst, samtidig som kunnskapen om det som ligger foran er minst. Det skulle tilsi at en vil kunne få mye igjen for å bruke ressurser i denne fasen.

[89] Concept er et forskningsprogram med formål om å utvikle kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer.

Gjennomføringsfasen omfatter det som skjer etter at beslutning om finansiering og gjennomføring er tatt, og inkluderer den mer detaljerte planleggingen og leveringen av prosjektet.

Concept anbefaler at:

> *… investeringspraksis i kommunesektoren bør få mer oppmerksomhet og at man ser på muligheten for harmonisering og praksis. Som minimum bør det i alle prosjekter foretas en behovsanalyse, en analyse av alternative konseptuelle løsninger og at endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerhet er synliggjort. Utviklingen av et prosjekt bør ha klare faser som avklarer framdrift 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 mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.*

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- **Kommunen bør ha etablert rutiner og tiltak for utredning, gjennomføring og rapportering av investeringsprosjekter**

Problemstilling 2: Blir investeringsprosjekter gjennomført og rapportert i samsvar med gjeldende krav og rutiner?

Forvaltningsrevisjonen har vurdert gjennomføringen av Stavern skole, Tanum – ombygging til hjemmetjenesten og Lillevik renseanlegg. Prosjektene var vedtatt og gjennomført på ulike tidspunkt. De overordnede føringene (kommuneloven mm.) har vært uendret i den perioden det er jobbet med prosjektene, men det har vært visse endringer i kommunes reglement og rutiner i denne perioden. Det betyr at prosjektene må vurderes etter litt ulike kriterier.

Prosjektene ble vedtatt på følgende tidspunkt:

- Stavern: Desember 2020
- Tanum: September 2022
- Lillevik: Mai 2023 (Juni 2021)

Lillevik ble lagt inn i kommunalteknisk plan i juni 2021. Endelig vedtak ble gjort i egen sak i mai 2023, og vi har lagt dette vedtaket til grunn som start av prosjektet.

Stavern og Tanum er i hovedsak ferdigstilt i 2024. Lillevik er i prosjekteringsfasen. Alle tre prosjektene er satt i gang før nytt økonomi- og investeringsreglement ble vedtatt i mai 2024. Vi har derfor vurdert gjennomføringen etter følgende reglement og rutiner:

- Reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer – gjeldende fram til 2023
- Kommuneloven – gjeldende fra 2020
- Delegasjonsreglement – gjeldende fram til desember 2023
- Økonomireglement – fastsatt i 2018
- Rutiner Eiendom – fastsatt 2020
- Rutiner Kommunalteknikk – fastsatt 2023

Reglement for kommunestyret, formannskapet, utvalgene og andre folkevalgte organer
Nåværende reglement for politisk utvalg ble vedtatt i desember 2023.[90] Vi har sett på versjoner av reglementet tilbake i tid. At prosjekter innen Eiendom, bygg og anlegg hører til hovedutvalget for eiendom og teknisk drift sitt ansvarsområde er også inkludert i tidligere versjoner av reglementet tilbake til 2020.[91]

Avsnitt 4.4 saksutredning og saksfremstilling er endret fra 2020 og fram til gjeldende reglement. Endringen ble vedtatt i juni 2022.[92] Tabellen under viser endringene markert i rødt:

Før 2022	Etter 2022
Saksutredning, saksframstilling og innstilling er kommunedirektørens ansvar. Administrasjonen skal i sin saksframstilling tilstrebe en enhetlig og konsis form. Saksframstillingen skal skille mellom: • Saksopplysninger • Presentasjon av alternativer • Vurderinger • Konklusjoner • Anbefaling/innstilling I alle saker hvor det er mulig bør kommunedirektøren legge fram minst 2 alternative innstillinger i prioritert rekkefølge for å synliggjøre mulige alternative utfall og konsekvenser av en sak.	Det er kommunedirektørens ansvar å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Administrasjonen skal i sin saksframstilling tilstrebe en enhetlig og konsis form. I alle saker hvor det er mulig bør kommunedirektøren legge fram minst 2 alternative innstillinger i prioritert rekkefølge for å synliggjøre mulige alternative utfall og konsekvenser av en sak. I saker som må behandles i flere omganger og over tid skal kommunedirektøren fremme «oppstartsak» som fastlegger fremdrift, prosess, medvirkning og utredningsbehov.

[90] Sak 292/23
[91] Sak 161/20
[92] Sak 104/22

Før 2022	Etter 2022
I saker av prosessuell karakter skal kommunedirektøren fremme «oppstartsak» som fastlegger fremdrift, prosess, medvirkning og utredningsbehov. Kommunedirektøren legger fram forslag til vedtak i alle saker bortsett fra ved valg og saker som ensidig berører de folkevalgtes område, dersom det ikke bestemmes for den enkelte sak at slikt forslag skal fremlegges. Saksframstillingen skal følge reglene for fullført saksbehandling.	Kommunedirektøren legger fram forslag til vedtak i alle saker bortsett fra ved valg og i saker som etter avklaring med ordfører, ensidig berører de folkevalgtes område. Saksframstillingen skal følge reglene for fullført saksbehandling. Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes iverksettes uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket skal kommunedirektøren gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på egnet måte.

De overordnede føringene for saksutredning som er redegjort for under problemstilling 1 gjelder i tillegg.

Kommuneloven
Endringene i reglementet for folkevalgte organer i 2022 ovenfor er i tråd med endringer som kom inn i kommuneloven § 13-1 i 2020.

I tillegg er følgende aktuelt for kommuneloven for å vurdere gjennomføring av investeringsprosjekter:

- § 14-4, 3. ledd. *Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.*
- § 14-5, 2. ledd. *Kommunestyret eller fylkestinget skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.*
- § 14-5, 3. ledd. *Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret eller fylkestinget om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Hvis utviklingen tilsier vesentlige avvik, skal kommunedirektøren foreslå endringer i årsbudsjettet.*

Delegasjonsreglement
Som beskrevet under 2.1.2 Delegasjonsreglement, så er gjeldende reglement vedtatt i desember

2023.[93] Vi har sett på versjoner av delegasjonsreglementet tilbake til 2020, og formuleringene knyttet til delegering til formannskapet, hovedutvalgene og kommunedirektøren på økonomi er uendret.[94]

Økonomireglement (fra 2018)

Det forrige økonomireglementet er fra 2018. Dette var ikke politisk vedtatt. Det var først i kommuneloven gjeldende fra 1.1.2020 det kom krav om at kommunestyret selv skal vedta økonomireglement. Kapittel 9 i økonomireglementet fra 2018 omhandler investeringsprosjekter. Under er utdrag fra dette kapittelet som er aktuelle for vurdering av revisjonskriter.

9.3 Forhold til kommunens plansystem

> *Investeringer fremmes gjennom rådmannen og vedtas av kommunestyret i forbindelse med den årlige rullering av strategidokumentet/årsbudsjettet.*

9.4.1 Politisk styring av prosjekter

> *Ethvert investeringsprosjekt med budsjettramme på 7,5 millioner kroner eller mer, legges fram for kommunestyret som melding.*
>
> *Ved oppstart skal meldingen inneholde spesifisert investeringsbudsjett for prosjektet. Ved avslutning skal meldingen inneholde regnskapssak med regnskap, som er godkjent av kommunerevisjonen, spesifisert på lik linje som budsjettet.*
>
> *Investeringsprosjekter gitt som rammebevilgning skal spesifiseres i enkeltprosjekter.*
>
> *Dersom kostnadsrammen tegner til å avvike mer enn 5 % underveis i prosjektet, skal kommunestyret ha melding. Vesentlige overskridelser underveis i prosjektet rapporteres umiddelbart.*

Rutiner Eiendom og Kommunalteknikk

Siden prosjektavdelingene var samlet til felles virksomhets fra 2019 til 2022, er mange av rutinene ganske likelydende. Eiendom har fortsatt å bruke rutinene som ble fastsatt i 2020, og er nå i ferd med å oppdatere sine rutiner. Kommunalteknikk oppdaterte sine rutiner i 2023. Det betyr at Stavern og Tanum skal ha vært styrt etter rutinene fastsatt i 2020, mens Lillevik skal styres etter de oppdaterte rutinene til Kommunalteknikk fra 2023.

[93] Sak 291/23
[94] Sak 160/20

Under 2.1.5 Organisering av prosjekter er det beskrevet hvordan prosjektene skal organiseres. Generelt skal det utpekes en prosjektleder, kvalitetskontrollør og prosjektgruppe. For prosjekter over 50 millioner skal det etableres en styringsgruppe. Eiendom bruker prosjektutvikler på større prosjekter. Rollen til prosjektutvikler er ikke beskrevet i rutinene fra 2020.

På Eiendom er de viktigste to dokumentene for prosjektlederne statusrapporten og skyggeregnskapet. Disse dokumentene er viktige for styring og kontroll på prosjektene. På Kommunalteknikk er det gjennomgående i rutinene at prosjektstyringsverktøyet BIM2Share skal brukes i styringen av prosjekter. I tillegg skal «fremdriftsplan anlegg» være oppdatert.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:
Vedtak og utredning

- **Kommunestyret skal vedta investeringer i strategidokument/årsbudsjett**
- **Saker som legges fram til politisk behandling skal være forsvarlig utredet, det vil si at de bør redegjøre for**
    - **faktiske, juridiske og økonomiske forhold**
    - **alternativer**
    - **vurderinger av konsekvenser**
    - **anbefaling/innstilling**

Gjennomføring og rapportering

- **Det skal etableres en prosjektorganisasjon med prosjektleder, prosjektgruppe og kvalitetskontrollør. For prosjekter over 50 millioner kroner skal det etableres en styringsgruppe.**
- **Kommunestyrets vedtatte budsjettramme for investeringsprosjekter er bindende**
- **Virksomhet Eiendom: Det skal etableres statusrapport for hvert prosjekt og skyggeregnskapet skal være oppdatert.**
- **Virksomhet Kommunalteknikk: Prosjektstyringsverktøyet BIM2Share skal brukes, og «fremdriftsplan anlegg» skal være oppdatert.**
- **Kommunedirektøren skal minst to ganger i året rapportere til kommunestyret om utviklingen i økonomien. Kommunestyret skal ha melding dersom kostnadsrammen vil avvike mer enn 5 % underveis i investeringsprosjektet. Vesentlige overskridelser rapporteres umiddelbart.**

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 17. oktober 2024. Oppstartsmøte ble holdt 31. oktober med representant for kommunedirektøren og kommunalsjef for Eiendom og teknisk drift til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskriving har foregått i perioden oktober 2024 – mars 2025.

Fokuset i forvaltningsrevisjonen har vært rettet mot virksomhetene Eiendom og Kommunalteknikk i tjenesteområde Eiendom og teknisk drift. Det er disse to virksomhetene som forvalter størsteparten av kommunes investeringsmidler og som gjennomfører de fleste investeringsprosjekter.

For å undersøke problemstillingene har vi:

- Kartlagt og gjennomgått aktuelle styringsdokumenter, policyer og prosedyrer:
    - Reglement for politiske utvalg
    - Delegasjonsreglement (politisk)
    - Administrativt delegasjonsreglement
    - Økonomireglement – nytt og gammelt
    - Investeringsreglement
    - Rutiner for investeringsprosjekter fra Eiendom og Kommunalteknikk
    - Eiendomsstrategi
    - Kommunalteknisk plan
    - Vedlikeholdsplan for kommunale bygg
    - Prosedyre for å skrive gode politiske saker i Larvik kommune
    - Prosedyre for strategidokument

- Vi har intervjuet ansatte i kommunen som er involvert i arbeidet med investeringsprosjekter. Dette er:
    - Kommunalsjef Eiendom og teknisk drift
    - Prosjektutvikler Eiendom og teknisk drift
    - Rådgiver økonomi Eiendom
    - Virksomhetsleder Eiendom
    - Avdelingsleder prosjekt bygg
    - Virksomhetsleder Kommunalteknikk
    - Rådgiver Kommunalteknikk
    - Avdelingsleder prosjekt Kommunalteknikk
    - Prosjektleder Lillevik renseanlegg
    - Prosjektleder Tanum – ombygging til hjemmetjenesten
    - Rådgivere kvalitet Eiendom og Kommunalteknikk (sammen med kommunalsjef)

Det har i tillegg vært enkelte avklaringer på e-post.

- Gjennomgang av dokumenter som berører Stavern-, Lillevik- og Tanumprosjektet:
    - Skolebruksplan
    - Strategidokument med investeringsplan (fra 2017 til i dag)
    - Årsregnskap og årsevaluering (fra 2017 til i dag)
    - Økonomirapporteringer (fra 2021 og til i dag)
    - Politiske saksframlegg og saksutredningsinformasjon
    - Meldinger og presentasjoner til hovedutvalget for eiendom og teknisk drift

For å se på dokumentasjon knyttet til Lillevik renseanlegg har revisor fått tilgang til prosjektstyringsverktøyet BIM2Share.

Tiltak for å sikre dataenes relevans og pålitelighet
En metodisk utfordring vi har møtt for å undersøke hvordan praksis for styring av investeringsprosjekter har vært, er at Larvik kommune nylig har vedtatt nytt økonomi- og investeringsreglement samt at Eiendom er i ferd med å oppdatere rutinene sine til hvordan de faktisk gjennomfører prosjekter. Vi har derfor vurdert første problemstilling etter nye reglement, mens når vi har sett på enkeltprosjekter har vi måttet ta utgangspunkt i tidligere vedtatte reglement og rutiner siden prosjektene startet opp før de nye reglementene var på plass.

Vi har benyttet både skriftlig dokumentasjon og ansatte i kommunen som kilder til informasjon for å besvare samme problemstilling.

Når vi ser at det er sammenfattende informasjon fra ulike kilder, er det et tegn på at dataene gir en riktig beskrivelse av det som undersøkes. Dette styrker dataenes pålitelighet og de følgende konklusjonene.

Gjennom rutiner/maler og dokumenter kommunen har utarbeidet selv, har vi sett hvilke tiltak kommune har for å sikre arbeidet på området. Vi har intervjuet personer med kjennskap til det området revisjonen omhandler, det har gjort av vi har fått avklart hva som eventuelt finnes av tiltak som ikke er dokumentert.

Det er brukt semistrukturerte intervjueguider tilpasset dem vi har intervjuet. En semistrukturert intervjuguide innebærer at noen faste spørsmål er definert på forhånd, men at det også er mulig med oppfølgingsspørsmål under intervjuet. Flere av de faste spørsmålene er felles for flere vi har intervjuet. Dette er gjort for å få informasjon om samme tema fra flere i organisasjonen. Det er laget referater fra intervjuene, som er godkjent av de som er intervjuet.

Utvalget av investeringsprosjekt er gjort i dialog med kontrollutvalget. Det har vært lagt vekt på å velge prosjekter

- hvor minst ett er et selvkostprosjekt
- som er i ulike faser
- som er innenfor gjeldende økonomiplanperiode

Samlet sett mener vi dataene er relevante og pålitelige.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jamfør forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger som vedlegg 1.

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, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.[95]

Kvalitetssikringen 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.[96] Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

[95] God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. 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).

[96] ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.