



# Prosjektplan

Forvaltningsrevisjon av gjennomføring av investeringer, Ringebu kommune

- UTKAST -

Oslo, 22. september 2016

Kunde nr:	Arkiv:
	579917
Utarb. dato:	År:
21.09.2016	2016
Gj.gått dato/sign:	Side:
22.9 ØS	2 av 8

Kunde: Ringebu kommune	Emne: Prosjektplan
Prosjekt: Forvaltningsrevisjon av kommunens gjennomføring av vedtatte investeringer	

## 1. Bakgrunn og formål

På bakgrunn av en overordnet analyse forvaltningsrevisjon og kontrollutvalgets prioriteringer, er det bestemt å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av gjennomføring av kommunens investeringer i 2015.

Kommunen har relativt store investeringsplaner, men det viser seg at kommunen har et betydelig etterslep på gjennomføring. Dette ble i 2015 forklart med flom/ekstremvær i 2011 og 2013 og nå avklaringer omkring nye E6 i Ringebu. Investeringsprogrammet i 2016 - 2019 er på vel 50 mill. årlig fram til 2018 og synkende til snaut 40 mill. i 2019. Kommunen hadde «ubrukne bevilgninger» knyttet til investeringsprosjekter per utgangen av 2015 på hele 84 mill. og ubrukne lånemidler på 16 mill. Selv om mange prosjekter er av mindre omfang, er det også noen større.

Det kan se ut for at det er «tradisjon for» å budsjettere prosjekter som ikke blir gjennomført, eller som gjennomføres i mindre omfang enn planlagt. Det kan også tyde på manglende gjennomføringsevne. Det skal derfor gjøres en forvaltningsrevisjon som svarer ut spørsmål knyttet til hvordan investeringer følges opp, og hvordan kommunen sørger det for at investeringsbudsjettet er realistisk.

## 2. Avgrensninger

BDO skal utføre oppdraget i samsvar med de retningslinjer som følger av kommuneloven og forskrift om revisjon i kommuner mv., og anvende NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Gjennom revisors ordinære taushetsplikt skal det ikke være problemer med å få tilgang til opplysninger, heller ikke taushetsbelagte opplysninger, og det forutsettes tilgang til relevante informasjonskilder.

Dette er en revisjon hvor det antas ikke å være særskilte forhold å avgrense prosjektet mot, gitt problemstillingene. Kommunen har sannsynligvis selv avgrenset mellom vedlikehold og påkostninger, der påkostninger er investeringsutgifter. Forvaltningsrevisjonen vil ikke gå inn i det enkelte investeringsprosjekt med tanke på selve gjennomføringen og de ulike faser (forprosjekt, detaljprosjekt, gjennomføring og rapportering), men se på budsjettering, oppfølging og styring. I utgangspunktet omfattes alle investeringsprosjekter kommunen har budsjettert, men det kan hende risiko- og vesentlighetsvurderinger gjør at mindre prosjekter ikke blir omfattet mer konkret.

Revisjonen vil ikke omfatte hvordan kommunen utarbeider konkurransegrunnlag eller hvordan selve anskaffelsen av tjenestene gjøres. Det vil heller ikke gjøres kontroll med at investeringsregnskapet er avsluttet i henhold til lov og forskrift (årsavslutning). Det er ikke et sentralt tema å vurdere låneforvaltningen knyttet til finansiering av investeringer, men prosjektet vil kunne gjøre refleksjoner om låneopptak relatert til at investeringer blir utsatt.

## 3. Problemstillinger

Det er i plan for forvaltningsrevisjon spesifisert fire problemstillinger. Én går på organisering og styring, mens en annen går på rapportering. Det kan være naturlig å se disse to problemstillingene under ett, da de omfatter det mer administrative med å etablere, organisere, følge opp og rapportere fra prosjektene. Det foreslås også at denne problemstillingen tas til slutt. Rapporten vil

Kunde: Ringebu kommune	Emne: Prosjektplan
Prosjekt: Forvaltningsrevisjon av kommunens gjennomføring av vedtatte investeringer	

da først si noen om avvik fra forutsetningene, dernest noe om avvik fra budsjett og til slutt nærmere om den administrative oppfølgingen. Denne prosjektplanen legger opp til å spesifisere forvaltningsrevisjonen i disse tre problemstillingene:

### TEMA: Ringebu kommunes investeringer.

#### Problemstillinger

1. Er investeringene gjennomført i samsvar med forutsetningene, og hva er årsakene til forsinkelser?
2. Hvordan sikres at budsjettene er reelle?
3. Organiseres, styres og rapporteres investeringsprosjektene tilfredsstillende?

Tabell 1 - Problemstillinger

Problemstillingene konkretiseres nærmere nedenfor.

## 4. Operasjonalisering og revisjonskriterier

Nedenfor konkretiseres problemstillingene med forslag til forhold som det er relevant å undersøke. Det gjøres oppmerksom på at dette ikke er en uttømmende liste, men ment som eksempler på forhold vi vil undersøke nærmere. Med utgangspunkt i problemstillingene blir det etablert revisjonskriterier.

### Problemstilling 1

Er investeringene gjennomført i samsvar med forutsetningene, og hva er årsakene til forsinkelser?

#### Operasjonalisering og avgrensning

Det tas utgangspunkt i økonomiplan 2015-2019 for å dekke opp investeringer som var planlagt fra fjoråret som grunnlag for å vurdere gjennomføring per 2016. Investeringene gjelder følgende hovedområder:

- IKT
- Kommunal tjenesteyting
- Veg og infrastruktur
- Bolig- og næringsareal
- Tettstedsutvikling
- Selvfinansierende tiltak
- Selvkostområder (vann og avløp)

Det er vedtatt årsbudsjetter og økonomiplaner for investeringene. For 2016 utgjør omfanget 53,1 mill. og i økonomiplanperioden 2016 - 2019 er omfanget på ca. 210 mill.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kilde: Økonomiplan 2016 – 2019.

Kunde:  
Ringebu kommune

Prosjekt:  
Forvaltningsrevisjon av kommunens gjennomføring av vedtatte investeringer

Emne:  
Prosjektplan

### Problemstilling 1

Det vil bli gjennomført en tidsstudie om for budsjetter og regnskaper på hovedoversiktsnivå om investeringenes gjennomføring siste fire år, samt planene framover. Avvikene kartlegges og det søkes forklart årsakene til eventuelle avvik.

#### Revisjonskriterier

- Kommuneloven og forskrifter om budsjett og regnskap.
- Årsbudsjett og økonomiplaner.
- Økonomireglement, evt. andre retningslinjer og vedtak.

#### Forhold som skal besvares

- Hvilke investeringer er planlagt og budsjettert fra 2012 til 2015, og i hvilket omfang ble investeringer gjennomført?
- Hvilke forutsetninger var lagt til grunn for investeringsbeslutningene?
- Hvilke avvik er mellom budsjett og regnskap i 2014 og 2015, og hva er årsakene til disse avvikene?

### Problemstilling 2

Hvordan sikres at budsjettene er reelle?

#### Operasjonalisering og avgrensning

Denne problemstillingen handler om hvordan kommunen budsjetterer investeringer og hvordan investeringer som går over flere år budsjetteres. Det er et ikke ukjent «fenomen» at kommuner budsjetterer «godt», eller hele, investeringsprosjektet første år for å «sikre» bevilgninger, for deretter å ikke budsjettjustere ettersom prosjektet går framover. Det er ikke kjent om dette gjelder Ringebu kommune. Det er sagt at flere planlagte investeringer (budsjetterte) ikke har kommet til gjennomføring som følge av «eksterne forhold», så som flom og ny E6. Det blir derfor interessant å se hvordan kommunen har håndtert slike situasjoner også rent formelt med hensyn til budsjettreguleringer, samt hvordan dette har fått følger for kommende års budsjetter.

Kravene til reelle budsjetter gjelder også når uforutsette forhold dukker opp. Både årsbudsjettet og økonomiplanen må justeres som følge av dette. Departementet har utgitt en veileder som redegjør nærmere for kommunelovens bestemmelser, dens innhold og betydning, og hvordan kommunene kan innrette sin budsjettering av investeringer som går over flere år.

Det er naturlig at denne problemstillingen rettes mot investeringsprosjektene og ikke de rene anskaffelser. Det kan riktignok skje budsjettavvik også ved anskaffelser, men selve forvaltningsrevisjonen er innrettet mot investeringer, budsjettering, forsinkelser og oppfølging/kontroll.

Kunde nr:	Arkiv:
	579917
Utarb. dato:	År:
21.09.2016	2016
Gj.gått dato/sign:	Side:
22.9 ØS	5 av 8

Kunde:  
Ringebu kommune

Prosjekt:  
Forvaltningsrevisjon av kommunens gjennomføring av vedtatte investeringer

Emne:  
Prosjektplan

## Problemstilling 2

Kommunen har relativt store ubrukte lånemidler, dvs. lån som forutsetningsvis skal finansiere investeringer. Selve låneforvaltningen inngår ikke i forvaltningsrevisjonen, men «systemet» for låneopptak og manglende gjennomføring vil kunne inngå i vurdering av om budsjettene er reelle.

### Revisjonskriterier

- Kommunelov, budsjett- og regnskapsforskrifter.
- Veileder (KMD) om budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (H-2270 av 2011).
- Evt. økonomireglement eller andre retningslinjer for budsjettering.

### Forhold som skal besvares

- Hvordan budsjetteres investeringer, både i årsbudsjett og i økonomiplan?
- Hvordan foretas budsjettjusteringer, både i et inneværende års budsjett og evt. følger for økonomiplan?
- Hvordan håndteres situasjoner hvor det inntreffer uforutsette forhold med tanke på budsjettering?
- Når foretas låneopptak, og hvilke konsekvenser har det for forsinket gjennomføring av investeringer?

## Problemstilling 3

Organiseres, styres og rapporteres investeringsprosjektene tilfredsstillende?

### Operasjonalisering og avgrensing

Denne problemstillingen omfatter hvordan kommunen organiserer investeringsprosjektene. Det gjelder både hva som gjøres i egen regi og hva kommunen kjøper av tjenester. Dette siste kan være prosjektering, byggeledelse og prosjektledelse. Det er naturlig også å berøre hva slags entreprisereformer som benyttes da valget har betydning for hva som kjøpes og hva som dekkes i egenregi. Det er naturlig å velge ut enkelte investeringsprosjekter som følges i en periode.

For enkelte investeringer er det kun snakk om anskaffelser, eksempelvis innen visse IKT-prosjekter. Selve anskaffelsene omfattes ikke av prosjektet. Det er på planleggingsstadiet usikkert om forvaltningsrevisjonen skal omfatte rene anskaffelser.

Organisering av større investeringsprosjekter gjøres ofte med en prosjektorganisasjon hvor både kunden (kommunen), evt. bestiller i kommunen, og entreprenør og engasjerte ressurser deltar. Inkludert i prosjektet vil det være å vurdere prosjektorganisasjon for utvalgte prosjekter, hvordan denne fungerer og rapporterer til oppdragsgiver.

Rapportering gjøres normalt til flere nivåer; i prosjektorganisasjonen og til oppdragsgiver/byggherre (kommunen). I denne forvaltningsrevisjonen er det primært

Kunde: Ringebu kommune	Emne: Prosjektplan
Prosjekt: Forvaltningsrevisjon av kommunens gjennomføring av vedtatte investeringer	

### Problemstilling 3

prosjektorganisasjonens rapportering til oppdragsgiver som er primært. Denne skal gi kommunen informasjon om status, både i framdrift og kostnadspådrag, samt eventuelle hendelser som kommunen bør være kjent med. Det er også naturlig å se hvordan rapportering formidles til politiske organer, typisk gjennom tertialrapporter og årsrapport.

#### Revisjonskriterier

- Budsjett og regnskapsforskrifter for oppstilling og rapportering av investeringsprosjekter.
- Økonomireglement.
- Delegasjonsreglement/administrativt delegasjonsreglement.
- Interne retningslinjer for investeringer, evt. styringsinformasjon i konkurransegrunnlag for selve anskaffelsen.
- Eventuelle særskilte vedtak om organisering, gjennomføring og rapportering av investeringer.

#### Forhold som skal besvares

- Hvordan er investeringsprosjektene organisert fra kommunens side, herunder hvilke entreprisereformer brukes?
- Hvordan er investeringsprosjektene styret fra kommunens side, herunder hvilke styringsdokumenter er utarbeidet, og hvordan følger kommunen opp gjennomføring?
- Hvordan rapporterer prosjektet framdrift, påløpte utgifter og status til kommunen?

## 4. Metodisk tilnærming

Den metodiske tilnærmingen vil i all hovedsak skje gjennom regnskapsanalyse, dokumentanalyse, samt intervjuer med ledelse og ansatte knyttet til teknisk sektor og økonomikontoret.

Arbeidet vil bli gjennomført i følgende faser:

- Planleggingsfasen
- Kartleggingsfasen
- Test og vurderingsfasen
- Rapporteringsfasen

Gjennom hele prosessen vil kravene til dokumentasjon og kvalitetssikring bli ivaretatt.

Etter avsluttet kartlegging ferdigstilles revisjonsprogrammet. Rapporten skal ha vurderinger for hvert analyseområde, og en samlet konklusjon per problemstilling. Prosjektleder utarbeider mal for rapport, og det dokumenteres fortløpende i denne.

Kunde: Ringebu kommune	Emne: Prosjektplan
Prosjekt: Forvaltningsrevisjon av kommunens gjennomføring av vedtatte investeringer	



Figur 1: Metodisk framdrift.

## 5. Organisering og ressursstyring

BDO stiller med følgende revisjonsteam for dette oppdraget:

1. Øyvind Sunde, oppdragsansvarlig og prosjektleder
2. Espen Løge Goksøyr, gjennomføringsressurs

Vi vil trekke på ytterligere ressurser ved behov.

Kunde nr:	Arkiv:
	<b>579917</b>
Utarb. dato:	År:
<b>21.09.2016</b>	<b>2016</b>
Gj.gått dato/sign:	Side:
<b>22.9 ØS</b>	<b>8 av 8</b>

Kunde: Ringebu kommune	Emne: Prosjektplan
Prosjekt: Forvaltningsrevisjon av kommunens gjennomføring av vedtatte investeringer	

Det er budsjettert ca. kr 180 000 til prosjektet, som avropes til fastpris. Dette inkluderer alle utgifter til prosjektet, herunder reiser ved kartlegging og møter i kontrollutvalget og evt. kommunestyret.

## 6. Fremdriftsplan

Oppdraget forventes gjennomført i perioden september - desember 2016. Tabellen nedenfor viser vår planlagte fremdrift i prosjektet. Endelig fremdriftsplan vil fastsettes i samråd med kontrollutvalget i forbindelse med oppstart av prosjektet. Dette skal sikre en forsvarlig gjennomføring fra begge parter side. Slik figuren illustrerer, vil enkelte av fasene være overlappende. Dette illustrerer den reelle gjennomføringen av denne type prosjekter der det er hensiktsmessig å gjennomføre ulike aktiviteter parallelt.

Prosjektfaser	September	Oktober	November	Desember
Planlegge,		◆		
Kartlegge				
Vurdere og konkludere				
Rapportere, lage utkast				
Oversende rapport til høring (uke 47)				
Endelig rapport og presentasjon				◆

Tabell 2: Framdriftsplan

Presentasjon av rapport for kontrollutvalget avtales nærmere senere, men prosjektet skal senest være ferdigstilt før kontrollutvalgets møte (dato?) 2016. Eventuell framleggelse for kommunestyret avtales nærmere.

Oslo, 22. september 2016

Øyvind Sunde (sign.)

Direktør