

**Rapport**

**Investeringsbudsjettering i Sula kommune**



## Forord

Denne rapporten er gjennomført på oppdrag frå kontrollutvalet i Sula kommune, som vedtok prosjektplan 16. januar 2019. Det vart då fatta følgjande vedtak:

*Kontrollutvalet igangset arbeidet med ein forvaltningsrevisjon av investeringsbudsjettet i Sula kommune i henhold til vedlagte prosjektplan.*

Prosjektet inneheld førebuingar, utarbeiding av problemstillingar, utarbeiding av prosjektplan, førebuing og gjennomføring av datainnsamling, gjennomgang av data, utarbeiding av rapport og kvalitetssikring.

Kontaktperson i kommunen har vore controllar, og kommunerevisjonen vil takke kontaktperson og alle som har bidrege i arbeidet for godt samarbeid i forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Undersøkinga er gjennomført i tråd med standard for forvaltningsrevisjon.

Det vart gjennomført startmøte med rådmann og økonomisjef 22. januar 2019.

Rapporten vart sendt på høyring til rådmannen i tråd med praksis 03. mai 2019.

Kommunerevisjonen fekk rådmannen sine kommentarar 13. mai 2019. Rådmannen hadde ikkje kommentarar til innhaldet i rapporten, men gav følgjande kommentarar til tilrådingane:

- ✓ *I samband med utarbeiding av nytt økonomireglement er det naturleg å revidere rutinebeskrivelsane også.*
- ✓ *Når det gjeld samla rapportering av investeringsprosjekt vil dette bli tatt med ved neste tertial rapport.*
- ✓ *I tertialrapportane vil vi vurdere budsjettendringar der det er hensiktsmessig når prosjekt blir forseinka eller ikkje gjennomført. For mange slike endringar gi eit uoversiktleig bilde av det totale budsjettet på eit prosjekt. Det er vel så viktig å vurdere framdrifta på prosjekt både ved årsbudsjettet og ved løyvingar i løpet av året.*
- ✓ *Revisorattestert prosjektrekneskap til kommunestyret via kontrollutvalet ved større investeringsprosjekt bør komme med på dei nye rutinebeskrivelsane, der kan ein også definere kva ein meiner med større prosjekt.*

Ålesund, 13. mai 2019

Kurt Anders Løvoll  
oppdragsansvarleg revisor



## Innhold

1.	Samandrag .....	4
2.	Innleiing .....	6
2.1	Bakgrunn og bestilling .....	6
2.2	Problemstillingar .....	6
2.3	Metode og gjennomføring .....	6
2.4	Revisjonskriterier .....	7
3.	Investeringsbudsjettering.....	9
3.1	Revisjonskriterier .....	9
3.2	Fakta grunnlag.....	9
3.2.1	System og rutinar .....	9
3.2.2	Eittårige investeringsbudsjett .....	10
3.3	Vurderingar .....	11
4.	Investeringsbudsjett – rapportering/oppfølging.....	12
4.1	Revisjonskriterier .....	12
4.2	Fakta grunnlag.....	12
4.3	Vurderingar .....	13
5.	Konklusjonar og tilrådingar .....	15
6.	Vedlegg .....	17
7.	Litteraturliste.....	26
7.1	Aktuelle lover og forskrifter: .....	26
7.2	Andre kjelder:.....	26

## 1. Samandrag

I kapittel 2 er det gjort greie for problemstillingar og revisjonskriterier.

Hovudproblemstillingar:

*Har Sula kommune tilstrekkelege rutinar for å sikre at det ligg føre godt nok grunnlag for investeringsbudsjettvedtak, og blir desse rutinane eventuelt følgde?*

*Har Sula kommune tilstrekkelege rutinar for å sikre at vedteke investeringsbudsjett blir gjennomført, og blir desse rutinane eventuelt følgde?*

Revisjonskriterier:

- Løyvingar til investeringsprosjekt skal vere eittårige og realistiske. Det er berre investeringar som er forventa å bli gjennomførte innanfor det einskilde året, som skal budsjetterast det aktuelle året.
- Ved vesentlege endringar i inntekter og utgifter vedkomande investeringsprosjekt bør det gjennomførast nødvendige endringar i budsjettet.
- Det bør vere system og rutinar på rapportering om status på investeringsprosjekt til administrativ og politisk leiing, og desse rutinane bør bli følgde.
- Det bør rapporterast til politisk nivå om økonomisk status for investeringsprosjekt minimum to gonger i året.
- Det bør vere system og rutinar på utarbeiding av investeringsbudsjett som sikrar godt grunnlag for politisk handsaming og budsjettvedtak.

I kapittel 3 er det sett nærare på budsjetteringa. Vår vurdering er at det ikkje er oppdatert budsjettreglement som er i samsvar med praksis, og at det heller ikkje ligg føre gode skriftlege rutinar.

Kapittel 4 gjeld budsjettoppfølging/rapportering, og det er vår vurdering at skriftlege rutinar/reglement ikkje er gode nok på dette området. Praksis kunne og slik vi ser det vore betre, men det har vore ei betring i rapporteringane etter vår vurdering.

I kapittel 5 Konklusjon og tilrådingar blir det gitt følgjande tilråding:

Kommunen bør slik vi ser det vurdere å:

- Oppdatere reglement for investeringsprosjekt (allereie sett i gang arbeid)
- Sjå nærare på rutinar for investeringsprosjektbudsjettering
- Gjennomføre samla rapportering av økonomi knytt til alle investeringsprosjekt i samband med ordinær økonomirapportering (tertial)

- Gjere budsjettendringar i samband med faste rapporteringar når ein ser at prosjekt blir forseinka eller ikkje gjennomført.
- Leggje fram revisorattesterte prosjektrekneskap til kommunestyret via kontrollutvalet ved større investeringsprosjekt.
- Sjå nærare på utforming av lånevedtak.

## 2. Innleiing

### 2.1 Bakgrunn og bestilling

Forvaltningsrevisjon er eit verktøy som kommunestyret og kontrollutvalet skal nytte til å sikre at kommunen på best mogleg måte tek omsyn til innbyggjarane sine behov og rettar. Forvaltningsrevisjon er ein av dei lovpålagde oppgåvene til kontrollutvalet. Gjennom forvaltningsrevisjon kan kontrollutvalet undersøkje om kommunen etterlever regelverk, når fastsette mål, og om ressursane blir forvalta på ein effektiv måte. Kontrollutvalet skal, innanfor dei rammene som er gitt av kommunestyret, velje tema og utforme problemstillingar basert på vurdering av risiko.

Kontrollutvalet avgjer på kva måte kommunen skal nytte ressursane som er løyvd til forvaltningsrevisjon, og kommunerevisjonen skal gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekt i samsvar med faglege krav.

Sjølv om det er spesifikke krav til gjennomføring av ein forvaltningsrevisjon, er det viktig at kontrollutvalet involverer seg i val av problemstillingar, avgrensingar og tilnærming. Forvaltningsrevisjon gir kontrollutvalet høve til å fordjupe seg i ulike sakstilhøve, innan eitkvart verksemdsområde i kommunen. Forvaltningsrevisjon vil difor kunne vere nyttig både for utvalet si kontrollverksemd, og for internkontrollen og forbetningsarbeidet i kommunen.

16. januar 2019 vedtok kontrollutvalet i Sula kommune i sak 03/19 prosjektplan for forvaltningsrevisjon frå kommunerevisjonen om Investeringsbudsjettering i Sula kommune.

### 2.2 Problemstillingar

Prosjektet har hatt følgjande hovudproblemstillingar:

*Har Sula kommune tilstrekkelege rutinar for å sikre at det ligg føre godt nok grunnlag for investeringsbudsjettvedtak, og blir desse rutinane eventuelt følgde?*

*Har Sula kommune tilstrekkelege rutinar for å sikre at vedteke investeringsbudsjett blir gjennomført, og blir desse rutinane eventuelt følgde?*

Det er sett overordna på budsjettering og budsjett rapportering og oppfølging. Det er ikkje sett konkret på prosjektstyring på ein skilde prosjekt.

### 2.3 Metode og gjennomføring

Undersøkinga baserer seg på Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), sin standard for forvaltningsrevisjon. I følgje NKRF sin RSK 001- pkt. 26 er det problemstillinga



som er styrende for korleis metodar som bør nyttast i prosjektet. For å kunne belyse problemstillinga i denne rapporten har kommunerevisjonen gjennomført dokumentanalyse av kommunen sine egne rutinar/retningslinjer vedkomande temaet i dette prosjektet. Det er vidare gjort ein gjennomgang av kommunen sine budsjett-, rekneskap- og budsjettoppfølgings-saker og andre enkeltsaker som gjeld investeringar i kommunen.

Det er i tillegg gjennomført intervju med økonomisjef, controllar og seniorrådgjevar økonomi, og kommunalsjef teknisk sektor.

Prosjektet vart gjennomført i samsvar med følgjande framdriftsplan:

- Startmøte med rådmann
- Gjennomgang av investeringsbudsjett 2016-2018
- Gjennomgang av rutinar og retningslinjer og aktuelle politiske saksdokument/vedtak
- Intervju med sentrale personar
- Utarbeiding av rapport
- Sluttmøte med rådmann

## 2.4 Revisjonskriterier

I Revisjonsforskrifta får det fram at det skal etablerast revisjonskriterier for kvart forvaltningsrevisjonsprosjekt. Revisjonskriterier er dei krav eller normer som dei innsamla data vert vurdert opp mot. Desse skal vere grunnleggjande i, og utleia frå, autoritative kjelder innanfor det området som er gjenstand for revisjon. Ein kan også leggje til grunn det ein må tru at det ikkje er usemje om.

Kommunelova legg ansvaret for at saker er forsvarleg utgreidd og at vedtak blir gjennomført til rådmannen jfr. § 23-2. Det inneber at rådmannen må ha nedfelt eit sett med prinsipp som gjer at kommunestyret kan forvente gode grunnlag for budsjettvedtak og god budsjettstyring.

Frå departementet ligg det føre rettleiaren «*Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet*».

I rettleiaren går det mellom anna fram følgjande rammer for budsjettering av investeringar:

- Investeringsbudsjettet er eittårig, altså årsavhengig.
- Årsbudsjettet er bindande for underordna organ, og det er naudsynt med årlege løyvingar for å kunne pådra utgifter i budsjettåret.

- Investeringsbudsjettet må regulerast ved behov for å tilfredsstille krav til balanse og realisme.

Dersom det skjer endringar i budsjettåret som har innverknad på dei inntekter og utgifter som årsbudsjettet er bygd på, skal kommunestyret vedta naudsynte endringar i budsjettet.<sup>1</sup> Kravet til budsjettregulering gjeld også for enkeltprosjekt etter nivå for budsjettvedtak. Det inneberer at forseinkingar eller forseringar av investeringsprosjekt som påverkar kommunestyret sine løyvingar, må bli innarbeidd i revidert budsjett når avvika tilseier dette. Tilsvarande er gjeldande for forventningar om auke/reduksjon i utgifter eller inntekter.

Årsbudsjettet skal vere realistisk og blir fastsett på grunnlag av dei inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Investeringsprosjekt som går over fleire år skal i budsjettsamheng løyvast over fleire år. Fordelinga mellom år skal vere realistisk, og det er ikkje høve til å budsjettere total kostnadsramme i år 1 for eit prosjekt som går over fleire år.

Rådmannen skal gjennom budsjettåret legge fram budsjetterapport for kommunestyret<sup>2</sup>. Det er vanleg å rapportere kvartalsvis eller tertialvis.

Det er ut frå dette valt følgjande revisjonskriterier:

- Løyvingar til investeringsprosjekt skal vere eittårige og realistiske. Det er berre investeringar som er forventa å bli gjennomførte innanfor det einskilde året, som skal budsjetterast det aktuelle året.
- Ved vesentlege endringar i inntekter og utgifter vedkomande investeringsprosjekt bør det gjennomførast nødvendige endringar i budsjettet.
- Det bør vere system og rutinar på rapportering om status på investeringsprosjekt til administrativ og politisk leing, og desse rutinane bør bli følgde.
- Det bør rapporterast til politisk nivå om økonomisk status for investeringsprosjekt minimum to gonger i året.
- Det bør vere system og rutinar på utarbeiding av investeringsbudsjett som sikrar godt grunnlag for politisk handsaming og budsjettvedtak.

---

<sup>1</sup> Jf. kommunelova §47

<sup>2</sup> Jf. budsjettforskrifta §10

## 3. Investeringsbudsjettering

### 3.1 Revisjonskriterier

- Det bør vere system og rutinar på utarbeiding av investeringsbudsjett som sikrar godt grunnlag for politisk handsaming og budsjettvedtak.
- Løyvingar til investeringsprosjekt skal vere eittårige og realistiske. Det er berre investeringar som er forventa å bli gjennomførte innanfor det einskilde året, som skal budsjetterast det aktuelle året.

### 3.2 Faktagrunnlag

#### 3.2.1 System og rutinar

Det ligg føre «Reglement for investeringsprosjekt» som er frå 2002 (vedlegg). I reglementet går det mellom anna fram at «*investeringar vert fremja gjennom rådmannen i samband med den årlege rullering av økonomiplan/årsbudsjett*». Det går vidare fram at «*Berre i reine unntakstilfelle skal investeringsprosjekt kunne fremjast utanom denne rutina*».

Når det gjeld grunnlag for forslag går det i 9.5 fram følgjande:

*Den einskilde sektor har ansvaret for å ta initiativ og gjere greie for behov, lokalisering og prioritering, og utarbeider i samband med dette ein samlet behovsutgreiing.*

*Behovsutgreiinga skal, i den utstrekning dei er relevante; innehalde:*

- *Behovsanalyse/statistisk materiale.*
- *Funksjonsskildringar og romprogram med stipulert netto arealbehov.*
- *Forslag til lokalisering etter samarbeid med plan- og bygningssjefen.*
- *Kostnadsramme.*
- *Driftskonsekvensar.*
- *Eventuelle andre rammebetingelsar.*

I intervju blir det opplyst at budsjettprosessen når det gjeld investeringar er at det blir bedt om innspel frå einingsleiarane. Dette blir så gått gjennom på leiarmøtet, og det er rådmannen som ut frå dette vel dei tiltaka som skal bli foreslått til utval og formannskap. I budsjettsaka som blir lagt fram til handsaming ligg det ved oversikt over kva tiltak som er med og kva for tiltak (av innmelde behov) som ikkje er med i rådmannen sitt forslag.

Visma blir brukt som budsjetteringsverktøy, men dette er vurdert å vere tungvint slik at det og blir nytta rekneark som arbeidsverktøy i budsjetteringa.

Innanfor teknisk sektor er det før innspel frå kommunalsjef til leiargruppa eigen intern gjennomgang av moglege investeringar innan Egedomsforvaltning og av Tekniske tenester. Innanfor Tekniske tenester har ein dei siste åra tatt utgangspunkt i mellom anna Hovudplan avløp frå 2012. Her blir det no gjort slik at det er rammebudsjettering før jul, og at dette deretter blir detaljert i eigen sak etter nyttår. Ved detaljbudsjetteringa blir det brukt rekneark med erfaringstal frå tidlegare år for å berekne utgiftene.

I 2016 var det 3 ekstra investeringsløyvingssaker i løpet av året, og dette ga samla tillegg i låneopptak på 39,8 mill. kroner.

I 2017 var det 6 ekstra slike saker, og med samla tillegg låneopptak på 7,8 mill. kroner (i tillegg til forskotteringssak om Furnes-krysset på 21,7 mill. kroner).

I 2018 var det 5 slike saker (i hovudsak auke på eksisterande prosjekt), og med samla tillegg låneopptak på 23,3 mill. kroner.

### 3.2.2 Eittårige investeringsbudsjett

Investeringsrekneskapane for 2016-2018 viser store budsjettavvik (alle tal i mill. kroner):

	Opphavleg budsjett (OB)	Endeleg budsjett (B)	Rekneskap (R)	Avvik OB-R	Avvik B-R
2016	99,3	367,3	128,7	29,4	-238,6
2017	75,7	346,4	185,1	109,4	-161,3
2018	79,8	273,4	118,9	39,1	-154,5

Årsak til stor forskjell mellom opphavleg og endeleg budsjett er at det blir lagt fram eigen sak med rebudsjettering av ubrukte løyvingar frå førre år.

I rebudsjetteringssaka frå 2016 var det ved tabell som viste samla løyving til prosjektet (inkl. 2016), rekneskap 2015, eksisterande løyving 2016 og rebudsjettering 2016.

I tilsvarande sak frå 2017 var det berre tabell som viste forslag til rebudsjettering.

I 2018 var det tabell som viste budsjett 2017, rekneskap 2017 og forslag til rebudsjettering.

Rekneskapane for 2016-2018 viser at det var ei rekkje prosjekt der løyving var overført frå det eine året til det andre, men som likevel hadde store løyvingar att ved utløpet av år 2. Det er vidare døme på løyvingar som er rebudsjettert i 2016 (frå 2015), og som ennå ikkje er gjennomført i 2018.

Det er opplyst at kommunen har hatt ein meir kritisk gjennomgang ved overføring

av midlane dei to siste åra enn det som var tilfelle før, og då særleg ved den siste gjennomgangen.

### 3.3 Vurderingar

Rammebudsjettering før detaljbudsjettering kan i utgangspunktet gi risiko for feil prioriteringar av enkelprosjekt. Men sidan kommunen no legg fram detaljbudsjetteringa med oversyn over prosjekta for kommunestyret til handsaming der, så har kommunestyret sjølv høve til å revurdere prioriteringa samla mellom Veg, Vatn og Avløp, og opp mot tidlegare vedteke investeringsprosjekt.

Ut frå at det over fleire år har vore store attståande løyvingar ved slutten av året kan det stillast spørsmål om vurderingane før forslag til investeringsbudsjett er gode nok. Etter vår vurdering bør ein vurdere ytterlegare skriftlege krav om at der skal ligge føre gjennomarbeidde budsjett, framdriftsplaner og risikovurderingar for alle investeringsprosjekt.

Reglement for investeringsbudsjettering er etter vår vurdering ikkje heilt i tråd med praksis når det gjeld rammebudsjettering og etterfølgande detaljbudsjettering. Det er mellom anna til dømes heller ikkje oppdatert i høve til regelverk om beløpsgrenser.

Kommunerevisjonen registrerer at der er fleire saker med nye investeringsprosjekt i løpet av året, og som blir finansiert med auke i låneopptak, samstundes som det er store budsjettavvik med attståande løyvingar som følgje av prosjekt som er forseinka eller ikkje sett i gang. Dette til tross for at reglementet angir at dette berre skal skje unntaksvis.

## 4. Investeringsbudsjett – rapportering/oppfølging

### 4.1 Revisjonskriterier

- Det bør vere system og rutinar på rapportering om status på investeringsprosjekt til administrativ og politisk leiing, og desse rutinane bør bli følgde
- Det bør rapporterast til politisk nivå om økonomisk status for investeringsprosjekt minimum to gonger i året.
- Ved vesentlege endringar i inntekter og utgifter vedkomande investeringsprosjekt bør det gjennomførast nødvendige endringar i budsjettet.

### 4.2 Faktagrunnlag

I tillegg til vedlagte reglement som er nemnt i førre kapittel, ligg det føre «Rutinebeskriving prosjekt – kommunal teknisk» og «Forslag til reglement for byggenemnd» som og ligg ved.

I rutinen går det m.a. fram:

*«For kvar tertiær rapport skal det utarbeidast prosjektoversikt over alle vedtekne prosjekt. Bruk eige skjema»*

I reglementet går det m.a. fram:

*«Alle investeringsprosjekt vert gjennomgått i samband med den løpande rapportering, jfr. Krava til rapportering i rekneskapsforskrifta.»*

Det blir utarbeidd tertialrapporter i tillegg til årsrapport. Tertialrapportane i 2016-2018 inneheldt ikkje noko om status på investeringsprosjekt.

I sak om fordeling av rammeløyving i teknisk sektor for 2018 går det fram status på dei aktuelle prosjekta i denne sektoren, men det blir ikkje gitt ein samla status for alle prosjekta i sektoren.

I sak om rebudsjettering går det fram budsjett for alle investeringsprosjekt og rekneskap førre år og forslag til rebudsjettering.

I sak om aktivitetsplan 2018 (teknisk sektor) som vart handsama i kommunestyret i oktober 2018, ligg det ved oversikt over alle prosjekt, kva som er overført frå tidlegare år og status/ attståande på prosjekta. Det går ikkje fram prognose for resten av året.

I rekneskapsheftet går det fram tabell som syner tidlegare års utgifter, rebudsjettering frå førre år, opphavleg budsjett, sum budsjett, rekneskap og attståande.

Det går vidare fram av reglementet at:

*«Det skal utarbeidast sluttrekneskap som vert behandla av kommunestyret. Sluttrekneskapen skal være attestert av revisjonen.»*

Det er ikkje praksis for at kommunerevisjonen får sendt over prosjektrekneskap til attestering frå Sula kommune for større prosjekt.

Det går og fram av reglementet at saker om utviding av kostnadsrammer skal fremjast til kommunestyret før totalløyvinga vert overskriden. Det vart i 2018 lagt fram fleire saker om slike tilleggsløyvingar. Dette vart i hovudsak gjort i enkeltsaker.

### 4.3 Vurderingar

I rekneskapen for prosjekta er det relativt sett ikkje store overskridingar på enkeltprosjekt. Men dette kan skuldast ei relativt romsleg budsjettering som medfører at det er store attståande løyvingar på slutten av året. I reglement og rutinar er det fokus på kva ein bør gjere dersom løyvingane ikkje er store nok, men det er ikkje tilsvarende dersom det viser seg at løyvingane i inneverande år er for store.

I reglementet er det ikkje klar spesifisert korleis det skal rapporterast på status på investeringsprosjekt, og etter vår vurdering er reglement/rutinar ikkje gode nok på dette området.

Det står i rutinen at det for kvar tertiar rapport skal utarbeidast prosjektoversikt, men dette blir ikkje gjort. Etter vår vurdering kunne ei oversikt i tertiar rapporten over alle enkeltprosjekt der løyving, forbruk og prognose for resten av året, gitt kommunestyret betre og meir samla informasjon enn slik praksisen er no der den rapporteringar som blir gjort er kopla fri frå den ordinære økonomiske rapporteringa gjennom tertiar rapportane. Kommunestyret detaljerer mykje av investeringsbudsjettet i eigen sak tidleg på året, og etter vår vurdering er det difor denne detaljeringa det bør rapporterast på.

Vi vurderer det likevel slik at det er betring på rapporteringa, og sak om aktivitetsplan 2018 er eit døme på dette sjølv det ikkje går fram noko prognose for heile året på prosjekta. Vi vurderer det og slik at oversynet over investeringane i årsrekneskapsheftet er oversiktlig og god.

Vedtaka som har vore gjort om låneopptak kunne etter vår vurdering vore betre, og det er ikkje lett å få oversikt over vedtak om låneopptak. Bruk av lån og låneopptak er ikkje det same, då bruk av lån kan vere bruk av ubrukke lånemidlar. 2019 var i utgangspunktet ikkje noko som skulle vurderast i denne rapporten, men vi registrerer at det i sak om rebudsjettering som vart handsama i kommunestyret no i april er teke omsyn til dette. Det er etter vår vurdering bra.

Kommunerevisjonen vurderer at det er bra at reglementet inneheld punkt om at prosjektrekneskap skal revisorattesterast. Ved ein revisorgjennomgang av prosjekt vil det og bli sett nærare på til dømes om innkjøpsregelverk er følgd. Ei mogleg løysing kan vere at kontrollutvalet blir involvert ved å få seg førelagt revisorattestert prosjektrekneskap som deretter blir lagt fram for kommunestyret med innstilling frå kontrollutvalet.



## 5. Konklusjonar og tilrådingar

I denne rapporten har vi sett på problemstillingane:

*Har Sula kommune tilstrekkelege rutinar for å sikre at det ligg føre godt nok grunnlag for investeringsbudsjettvedtak, og blir desse rutinane eventuelt følgde?*

*Har Sula kommune tilstrekkelege rutinar for å sikre at vedteke investeringsbudsjett blir gjennomført, og blir desse rutinane eventuelt følgde?*

Kommunerevisjonen vurderer det slik at Sula kommune bør oppdatere reglementet for investeringsprosjekt i økonomireglementet. Dette for å betre å sikre at det ligg føre eit godt grunnlag og at årets investeringsbudsjettvedtak blir gjennomført. Vi er kjende med at rådmannen allereie er i gang med dette arbeidet. Det er no ute til høyring forskrifter til budsjett og rekneskap til ny kommunelov, og vi forstår det slik at rådmannen vil vente med å foreslå nytt reglement til desse forskriftene er gjeldande.

Etter vår vurdering er ikkje økonomireglementet eller skriftlege rutinar tilstrekkeleg gode nok i høve budsjettering og budsjettoppfølging av investeringsprosjekt. Vi vurderer det og slik at det er forbetningspotensiale i praksisen når det gjeld spesielt budsjettreportering.

Det er likevel slik at det etter vår vurdering er ei betring i rapporteringane, og der sak om Aktivitetsplan 2018 som vart handsama i kommunestyret i oktober 2018 er eit døme på dette.

Vidare oppfatar vi det slik at det likevel er god kontroll på investeringsbudsjetteringa, og det blir gjort eit grundig arbeid som gir grunnlag for budsjettvedtaka som kommunestyret gjer. Etter vår vurdering blir politikarane godt involvert og opplyst gjennom budsjettering og rapportering. Men dei store attståande løyvingane i alle åra 2016-2018 tydar på at det kan vere forbetningspotensiale i kvalitetssikring og oppfølging av summene som vert budsjettert, og det bør på plass ei meir samla budsjettreportering av investeringane.

Kommunen bør slik vi ser det vurdere å:

- Oppdatere reglement for investeringsprosjekt (allereie sett i gang arbeid)
- Sjå nærare på rutinar for investeringsprosjektbudsjettering, mellom anna korleis berekne utgifter og vurdere realistisk starttidspunkt og lengde på gjennomføring mv.
- Gjennomføre samla rapportering av økonomi knytt til alle investeringsprosjekt i samband med ordinær økonomirapportering (tertial), og der status og prognose for alle investeringsprosjektet går fram.

- Gjere budsjettendringar i samband med faste rapporteringar når ein ser at prosjekt blir forseinka eller ikkje gjennomført.
- Leggje fram revisorattesterte prosjektrekneskap til kommunestyret via kontrollutvalet ved større investeringsprosjekt.
- Gjere tydelege lånevedtak som skil på bruk av lånemidlar og faktiske låneopptak. Til dømes kan ein gjere vedtak om «Kommunestyret vedtar låneopptak inntil xx mill. kroner» i samband med budsjetthandsaminga i desember. Ved eventuelle endringar i investeringsbudsjettet med nye prosjekt, kan ein relatere nye vedtak om låneopptak til dette vedtaket der ein heile tide viser kor mykje som er lånt av vedtatt låneramme, og kor mykje som står att. Dette har vore tema i samtalar mellom kommunerevisjon og kommunen tidlegare, og det ser ut til at dette er teke omsyn til i sak om rebudsjettering av investeringar i april 2019.

Vi vurderer det slik at ei samla rapportering i samband med tertialrapporteringa, og med prognose for resten av året vil gjere administrasjon og politikarar meir bevisste på status på investeringsprosjekta, og det vil gjere det lettare å følgje opp undervegs.

Det er vidare vår tilråding at Kontrollutvalet bør følgje opp problemstillingane i denne rapporten etter ei viss tid, og det kan kanskje vere aktuelt for kontrollutvalet etter kvart å vurdere om ei oppfølging av denne rapporten kan vere å bestille ein forvaltningsrevisjon som går konkret i djupna på prosjektstyring av investeringsprosjekt. Dette kan mellom anna vere kontraktsoppfølging (innkjøp), bruk av prosjektmodell med faseinndeling, utgiftsberekning, risikovurderingar mv.

## 6. Vedlegg

### Økonomireglement for Sula kommune

## 9 Reglement for investeringsprosjekt

### 9.1 Formål

Reglementet gir retningslinjer for lik behandling og styring av investeringsprosjekt i kommunen.

Alle sektorar skal legge reglementet til grunn for sine bygge - og anleggsprosjekt uansett organisering av det politiske og administrative apparat som er oppretta for å handtere prosjektet. Instruksjonen sin skildring av saksutgreininga i samband med byggesaker skal nyttast så langt det er praktisk også for alle andre typar investeringar. Det vert spesielt vist til bestemmelsane om kva som skal ligge føre av økonomiske data før bygging/investering kan startast opp.

Utbyggingsområder følger egne retningslinjer.

### 9.2 Definisjonar

Investeringar gjeld anskaffelse av varige driftsmidler som koster over 50 000 kroner og der investeringsobjektet har ein forventa levetid på minst 3 år. Vanlegvis vil investeringane ligge innanfor kategoriane:

- Bygg
- Inventar og utstyr inkl. EDB -investeringar, maskiner og kjøretøy.
- Anlegg – under dette også park- og idrettsanlegg

Alle investeringar skal budsjetterast og rekneskapsførast i investeringsbudsjettet/regnskapet.

#### 9.2.1 Avgrensing mot driftsrekneskapen

Ved større skader, havari o.l. av/på ein investering innanfor normal levetid, vil reparasjon/erstatning opp til dagens standard vanlegvis reknast som vedlikehald og skal finansierast over driftsbudsjettet. Gjenanskaffelse av investeringar som på vanleg vis er utslitt, blir å rekne som investering dersom dei elles tilfredsstillar ovannevnte kriteria.

### 9.3 Forholdet til kommunen sitt plansystem

Investeringar vert fremja gjennom rådmannen i samband med den årlege rullering av økonomiplan/ årsbudsjett.

Arbeidet med forprosjekt og detaljprosjektering skal følgje utviklinga i økonomiplan/årsbudsjett.

Løyving til forprosjekt skal vere inntekte i årsbudsjett før planlegging vert sett iverk. Endeleg investeringsramme vert inntekte i årsbudsjettet når forprosjektet er avslutta og klart for anbodsinnhenting.

### Økonomireglement for Sula kommune

Bygging vert sett i gang i budsjettåret.

Berre i reine unntakstilfelle skal investeringsprosjekt kunne fremjast utanom denne rutina. I så fall gjelder egen rutine for saksgang - sjå nedanfor.

## 9.4 Investeringsprosjekt utanom økonomiplanen/årsbudsjettet

Dersom det viser seg nødvendig å fremje forslag om investeringar utanom den vanlege planleggingsprosessen, skal behovsutgreiinga fremjast gjennom rådmannen til Sektorutvalet som avgjer om saka skal fremjast for formannskap og kommunestyre. Ved positivt innstilling i Sektorutvalet kan arbeidet med forprosjekt setjast i gang straks.

I dei tilfelle der kostnader til forprosjekt kjem før løyving til forprosjektering føreligg (hastesak), vert kostnadene ført i driftsrekneskapen. For investeringsforslag som vert realisert skal det omposterast til investeringsrekneskapen når løyving føreligg. Ansvarleg for ompostering er den same som er ansvarleg for kostnadsføring av forprosjekt.

Kommunestyret kan vedta igangsetjing av investeringar der omfang og kostnad er sær usikkert. For slike investeringar skal Sektorutvalet løpande få seg førelagt oppdaterte kostnadsoverslag. Løyvingssak skal leggjast fram for kommunestyret snarast mogeleg og seinast innan utgangen på året.

## 9.5 Initiativ

Den einkilde sektor har ansvaret for å ta initiativ og gjere greie for behov, lokalisering og prioritering, og utarbeider i samband med dette ein samlet **behovsutgreiing**.

Behovsutgreiinga skal, i den utstrekning dei er relevante; innehalde:

Behovsanalyse/statistisk materiale.

Funksjonsskildringar og romprogram med stipulert netto arealbehov.

Forslag til lokalisering etter samarbeid med plan- og bygningsjefen.

Kostnadsramme.

Driftskonsekvensar.

Eventuelle andre rammebetingelsar.

Fagkompetansen gir uttale om framdrift, kostnader basert på stipulert brutto arealramme, samt periodisert behov for løyvingar. Slike kostnadsoverslag kan den einkilde sektor/avdeling legge til grunn ved utarbeiding av økonomiplan/årsbudsjett.

## 9.6 Forslag til løyving

Alle investeringar må vedtakast av kommunestyret. Løyvingsforslag skal innehalde:

*Totalløyving* for hele prosjektet basert på et realistisk kostnadsoverslag. Netto løyving vert ikkje akseptert - dvs. at eventuelle tilskot og gåver skal også innarbeidast. Uføresette tilskot og gåver kan ikkje brukast til å auke investeringsramma utan godkjenning frå kommunestyret.

### Økonomireglement for Sula kommune

*Kontostreng*, dvs, ansvar og teneste/funksjon.

*Fullstendig finansiering.*

Ved lånefinansiering utanom økonomiplan/årsbudsjett (enkelt saker) må avdragstid givast opp. Rådmannen har delegert fullmakt til å godkjenne lånevilkåra.

I løyvingssaka skal det skiljast mellom bygningar/tomtekostnader/fast utstyr etc. og inventar/maskiner/transportmidlar etc. Summen av desse postane utgjer investeringa si total løyving.

*Framdriftsplan og likviditet.* For alle enkeltinvesteringar med en totalt løyving over 5 mill. kr. skal det i løyvingvedtaket der det er mogeleg givast opp stipulert framdriftsplan.

Ved alle løyvingssaker må driftsmessige konsekvensar verte oppgitt. For løyvingssaker utanom økonomiplan/årsbudsjett må også finansiering, herunder auka renter og avdrag verte oppgitt. Er driftskonsekvensane vesentlege skal økonomiplanen endrast.

## 9.7 Vedtatt økonomiplan/årsbudsjett

Når kommunestyret har vedtatt økonomiplan/årsbudsjett kan arbeidet med forprosjekt setjast i gang for de investeringar som har fått løyving.

Investeringar som berre er oppført i økonomiplanen har ikkje løyving. løyvinga har berre investeringar som inngår i vedtatt **årsbudsjett**. For investeringar som går over fleire budsjettår er det bare gitt løyving i samband med dei enkelte årsbudsjett. Dersom framdrift skulle gå raskare enn planlagt må det søkjast tilleggsloyving i det inneverande budsjettår.

## 9.8 Administrasjon

Den sektor i kommunen som er byggherre/eigar av investeringa ( driftsansvar ) har ansvaret for at den økonomiske styring og finansiering er i orden. I den grad det er nødvendig vert det innhenta fagleg bistand.

Byggherre/eigar av investeringa er ansvarleg for godkjenning av låneopptak, søknad om tilskot samt krav om utbetaling av tilskot.

Eigar av investeringa er ansvarleg for framdrift, rapportering og utarbeiding av sluttregneskap. For større byggjeprojekt skal anbefalt mal for økonomiske oversikter ( hovudpost 9) i Norsk Standard nyttast.

Også for spesielle byggeutval gjeld, instruksen, samt for inventar og utstyr, maskiner, transportmidlar og anleggsmessige investeringar, så langt det er praktisk mogeleg.

Økonomireglement for Sula kommune

## 9.9 Prosjektbeskrivelse

### 9.9.1 Tomt/eigedomskjøp

Plan - og bygningsavdelingane utgreier tomtealternativ og utarbeider konsekvensanalysar ved den bruken kommunen planlegg. For større prosjekt kan det leigast inn konsulenthjelp.

### 9.9.2 Forprosjekt

Når løyvinga til forprosjekt føreligg vert det utarbeidd framlegg til spesifisert **byggeprogram** (byggeprosjekt) og kostnadsoverslag. Dette skal leggst fram for Sektorutvalet som så sender det vidare til formannskap og kommunestyre.

På bakgrunn av spesifisert byggeprogram og kostnadsoverslag skal det (eventuelt):

Engasjerast arkitekt og konsulenter  
Alternativt takast stilling til andre prosjekteringsmåtar  
( arkitektkonkurranse, prosjektkonkurranse.m.v.)  
Den faste plan og byggjekomiteen skal tre saman.

Det endelege materialet til forprosjektet skal innehalde:

Saksframstilling  
Forprosjektteikningar, vanlegvis i målestokk 1:100  
Skildring av bygningsmessige standard og tekniske installasjonar.  
Kostnadsoverslag på grunnlag av erfaringstall, framlagt i samsvar med gjeldande kontoplan.  
Kostnadsoverslag skal omfatte eventuelle tomtekostnader/gebyrer, inventar,  
utanomhusanlegg, stipulert prisstigning i planlegging-/byggeperioden.,  
Budsjett for forvaltning, drift og vedlikehald (FDV -budsjett) etter ferdigstilling  
Framdriftsplan for den vidare prosjektering og bygging.

Forprosjektet fremja i samsvar med retningslinene for fullført saksbehandling.

### 9.9.3 Godkjenning av forprosjekt

Forprosjekt vert fremja for politisk/administrativ godkjenning.

Når forprosjekt er vedteke og heile prosjektet ligg innanfor kostnadsramma vedteke av kommunestyret kan detaljprosjekteringa setjast i gang.

Dersom kommunestyret si vedtekne løyvingssamme er for lav, må saka igjen leggst fram for kommunestyret helst ved neste rullering av økonomiplan/årsbudsjett.

Før saka igjen vert fremja for kommunestyret skal prosjektet søkast realisert innanfor opprinneleg kostnadsramme ved tilpassingar.

### 9.9.4 Detaljprosjektering

Detaljprosjektering kan setjast i gang når forprosjekt og kostnadsramme er godkjent.

### Økonomireglement for Sula kommune

Ein må sjå til at:

Byggeløyve er innhenta, under dette alle nødvendige godkjenning frå offentlege instansar. Nødvendige anbod/tilbod på de planlagde arbeider er innhenta, og på dette grunnlag justere kostnadsoverslag og framdriftsplan.

#### 9.9.5 Byggestart

Når investeringsprosjektet er vedtatt i årsbudsjett og kostnadsoverslaget ligg innanfor vedtatt ramme, kan arbeidet setjast i gang og evt. byggeleder engasjerast.

Dei einskilde delane av arbeidet skal heller ikkje setjast i gang før kontrakter med entreprenørar og leverandører er inngått.

Eigen utbetalingsplan for prosjekt over 5 millioner skal oversendast økonomiavdelinga.

#### 9.9.6 Oppfølging i byggjetida

Det skal påsjåast at byggjearbeida vert utført innanfor løyvingsramma, samt at byggerekneskapen til ei kvar tid gir full oversikt.

#### 9.9.7 Prosjektrekneskap

Det skal utarbeidast projektrekneskap for alle investeringar. Løyvingar som skal dekkje fleire investeringar med eigne prosjektnummer bør budsjetterast på det einskilde prosjekt, slik at samsvar mellom budsjett og rekneskap vert oppnådd. Prosjektrekneskap skal jamleg leggjast fram for byggjekomite og/eller sektorutval. Alle investeringsprosjekt vert gjennomgått i samband med den løpande rapportering, jfr. krava til rapportering i rekneskapsforskrifta. For fullførte investeringar skal det lagast ein rekneskapsmessig avslutning - sjå elles under SLUTTREKNEKAP.

#### 9.9.8 Tilleggsøyving

Utviding av kostnadsramma må fremjast for kommunestyret **før** totaløyvinga vert overskriden. Dersom overskriding av vedtatt kostnadsramme kan forventast, utarbeider byggherren/eigar av investeringa sak om dette, med finansieringsforslag til politisk behandling. Rådmannen kan stoppe investeringa om nødvendig inntil politisk behandling er slutført.

#### 9.9.9 Overtaking/Overlevering

Investeringsprosjekt skal først overleverast i bruksferdig stand. Det må utarbeidast byggdokumentasjon for forvaltning, drift og vedlikehald for byggjeprosjekt.

#### 9.9.10 Sluttrekneskap

Det skal utarbeidast sluttrekneskap som vert behandla av kommunestyret. Sluttrekneskapen skal være attestert av revisjonen.

**Økonomireglement for Sula kommune**

For byggeprosjekt skal sluttregneskapen fremjast for politisk behandling seinast eit år etter at overtakingsforretninga har funnet stad.

Det er elles byggherren/eigar av investeringa som har ansvaret for at sluttregneskap vert utarbeidd og framlagt for kommunestyret.

Sluttregneskapen skal innehalde forslag til vedtak mht. å dekke inn overskriding eller å disponere eventuell overfinansiering



## Rutinebeskriving prosjekt - kommunal teknisk.

Trinn	Tiltak
1.	Aktivitetsplan for budsjettåret vert utarbeidd i januar. Ved utarbeiding av aktivitetsplan bruk eige skjema.
2.	Tilbod må innhentast før eit prosjekt kan starte opp.
3.	Dersom prosjekter ikkje kan gjennomførast innanfor vedtatt budsjettamme må sak om korrigerede budsjettammer fremjast. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det ledige midlar på eit anna prosjekt (for heile prosjekt tida ikkje berre inneverande år) og det ikkje endrar finansieringa er det nok å sende saka til sektorutvalet.</li> <li>• Ved auke av total investeringsramme og/eller endring av finansieringa skal saka til kommunestyret.</li> </ul>
4.	Sjekk om finansieringa er på plass: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vedtak om låneopptak og evt. Godkjenning av låneopptak (viss vi står i ROBEM registeret).</li> <li>• At anna finansiering er avklart eks. statstilskot.</li> </ul>
5.	Melding om oppstart av prosjekt vert sendt til økonomikontoret. Bruk eige skjema. Økonomikontoret tildeler prosjektnr.
6.	Viser det seg etter oppstart at budsjettet ikkje vil halde skal ansvarleg for prosjektet straks fremme sak om tilleggsløyving. Det same gjeld for prosjekt som går over fleire år dersom framdrifta går raskare enn planlagt, då må ein søke tilleggsløyving for inneverande budsjettår.  Alle vedtak om budsjettendringar må sendast økonomiavdelinga.
7.	For kvar tertiar rapport skal det utarbeidast prosjektoversikt over alle vedtekne prosjekt. Bruk eige skjema.
8.	Har eit prosjekt ubrukte løyvingar ved årets slutt skal økonomiavdelinga ha melding om overføring til nytt rekneskapsår. Bruk eige skjema.
9.	<b>Avslutning av prosjekt når prosjekt er gjennomført innanfor budsjettammene:</b> Avslutningsrapport vert sendt til rådmannen for vidareseining til kommunestyret. Bruk eige skjema.
10.	<b>Avslutning av prosjekt når rammene er overskridne:</b> Avslutningsrapport vert fremja som sak til kommunestyret for vedtak om inndecking av overskriding. Vedtak om inndecking skal til økonomiavdelinga. Melding til økonomiavdelinga om avslutta prosjekt vert sendt når inndeckninga av overskriding er gjennomført.
11.	Å få sett sluttdato på eit prosjekt er svært viktig for å prosjekt rutinane til å fungere. Får ein berre budsjettmidlar til å isgangsette deler av, for eksempel eit vegprosjekt, setter ein sluttdato når 1. del er ferdig. Ved seinare løyvingar til vegprosjektet opprettar ein nytt prosjektnr.

**FORSLAG TIL REGLEMENT**  
**FOR**  
**BYGGENEMND**  
**(Underutval under fagutval for prosjektering, bygg og drift)**

**REVIDERT MAI 2008**

**§ 1**

**Bakgrunn**

Fagutvalet for Prosjektering, bygg og drift er kommunen si Plan og byggenemnd i høve til delegasjonsreglement for Sula kommune og har ansvar for teknisk og økonomisk oppfølging for dei byggeprosjekt som kommunen vedtek å realisere.

*Fagutvalet har mynde til å opprette underutval for gjennomføring av byggeprosjekt og dette reglementet regulerer delegert mynde i slike saker.*

*Rådmannen legg opp til at kommunalsjef eller einingsleiar for den eininga som skal nytte bygget organiserer brukarmedverknad i byggeprosjekt gjennom eit eige utval. Leiar i brukarutvalet får møte- og talerett i byggenemnda i saker som gjeld deira byggeprosjekt.*

*Rådmannen har i det administrative delegasjonsreglementet delegert til leiar for eining for prosjektering, bygg og drift og representere rådmannen i utval for Prosjektering, bygg og drift og eventuelle underutval.*

**§ 2**

**Møte**

Møtedato skal fastsetjast i samråd med leiar. Innkalling skal skje skriftleg. Saksdokumenter skal sendast medlemene og andre med møterett. Møteboka skal sendast til dei same etter møtet.

Ordførar og rådmann har møte- og talerett.

*For gjennomføring av møtet gjeld møtereglement for fagutvala.*

**§ 3**

**Oppgåver og mandat**

**3.1**

*Byggenemnda startar arbeidet med den kommunale byggesaka når fagutval for prosjektering, bygg og drift ber om det.*

*Konsulent/ arkitekt til utarbeiding av skisseprosjekt kan engasjerast når det er avsett budsjettmidlar til det.*

*Byggenemnda skal utarbeide framlegg til romprogram og byggealternativ med kostnadsoverslag (skisseprosjekt) som skal godkjennast av PBD- utval /Kommunestyret.*

### 3.2

*Dersom prosjekteigar/ overordna organ vel å gå vidare med prosjektet skal Byggenemnda gå vidare og utarbeide forprosjekt, detaljprosjekt og hente inn anbod.*

*Byggenemnda skal og kome med forslag til utbyggingsform/ anbodsform samt val av arkitekt/ konsulent og leggje dette fram for fagutvalet for prosjektering, bygg og drift til godkjenning.*

### 3.3

Byggenemnda har mandat til å starte byggearbeid, når fagutval for PBD / kommunestyret har godkjend totalkostnad, grunna på tilbod eller anna prisfastsetting, finansieringsplan, entreprenørar, entreprisreform, og elles anna godkjenning som skal ligge føre for prosjektet.

### 3.4

*Byggenemnda har fullmakt til å vedta endringar innafør tildelte økonomiske rammer. Saker vedkomande vesentlege endringar i kostnader, planløysing eller framdrift, skal sendast på høyring til brukarutval og leggast fram for fagutvalet for prosjektering ,bygg og drift, som kan sende saka vidare til andre fagutval, formannskap og kommunestyret.*

### 3.5

Når eit prosjekt er ferdig, skal byggenemnda, gjennom byggeleiar/byggherreombod, sørgje for at det vert sett opp eit fullstendig rekneskap og ein rapport om gjennomføring av prosjektet.

## 7. Litteraturliste

### 7.1 Aktuelle lover og forskrifter:

*Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

*Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)*

### 7.2 Andre kjelder:

*Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet – Rettleiar frå Kommunal- og regionaldepartement, oktober 2011*

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/h\\_2270\\_oppdatert\\_des2011.pdf?id=2279016](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/h_2270_oppdatert_des2011.pdf?id=2279016)

*Kommunal regnskapsstandard nr 4 – (KRS): Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet*

*RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*



KOMREV3 IKS er eit interkommunalt revisjonsselskap, etablert 01.01.1994. Selskapet har ansvar for revisjon av kommunane Giske, Haram, Midsund, Norddal, Sandøy, Skodje, Stordal, Stranda, Sula, Sykkylven, Ørskog og Ålesund.

Selskapet leverer tenester som finansiell revisjon, forvaltningsrevisjon, selskapskontroll og rådgjeving. Det blir rapportert til den enkelte kommune sitt kontrollutval og kommunestyre/bystyre.

Hovudkontor for selskapet er Lerstadvegen 545 i Ålesund kommune.

KOMREV3 IKS

Postboks 7734 Spjelkavik

6022 ÅLESUND

Tlf. 70172150 – E-post: [komrev3@komrev3.no](mailto:komrev3@komrev3.no)