

FORVALTNINGSREVISJON
BYGGEPROSJEKTER

PROSJEKTPLAN



Orkland kommune

OKTOBER 2020

FR 1144

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Har Orkland kommune tilstrekkelig rutiner og prosedyrer for planlegging av investeringsprosjekter?2. Forelå det et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyrene før vedtak om gjennomføring av utvalgte investeringsprosjekt?<ul style="list-style-type: none">▪ Folkehelsesenteret▪ Meldal Helsetun▪ Brannstasjonen på Orkanger3. I hvilken grad påser Orkland kommune at bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter?
Kilder til kriterier	<p>For problemstilling 1 og 2:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Kommunelovens bestemmelser om internkontroll og forsvarlig utredning▪ Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 45 fra forskningsprogrammet Concept. (2015), Welde, Aksdal og Grindvoll▪ Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter. Rapport nr. 3 fra forskningsprogrammet Concept (2006), Haanæs, Holte og Larsen▪ «Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfasen», Veileder for oppdragsgivende departement, Kommunal- og moderniseringsdepartementet▪ Prosjektveiviseren, Digitaliseringsdirektoratet▪ Orkland kommune sitt delegasjonsreglement▪ Orkland kommune sitt investeringsreglement <p>For problemstilling 3:</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ▪ Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett ▪ Forskrift om offentlige anskaffelser ▪ Allmenngjøringsloven med forskrifter ▪ Difis veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlig kontrakter ▪ Difis om anskaffelsesprosessen steg for steg – kontraktsoppfølgingen og kontraktskrav ▪ Kommunens interne retningslinjer ▪ «Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet», FAFO, Andersen, Bjøru, Tofteng og Øistad
Metode	Intervju og dokumentgjennomgang
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none"> • 340 timer • Oversendes sekretær for kontrollutvalget innen 30. april 2021
Prosjektteam	<p>Oppdragsansvarlig revisor: Hanne Marit Ulseth Bjerkan hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Prosjektmedarbeider: Leidulf Skarbø leidulf.skarbo@revisjonmidtnorge.no</p> <p>Styringsgruppe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Johannes Nestvold • Marit Ingunn Holmvik
Uavhengighetserklæring	<p>Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.</p> <p>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.</p>
Kontaktperson Orkland kommune	Rådmann Ingvill Kvernmo eller den som rådmannen delegerer.

2 MANDAT

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

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Orkland bestilte i sak 30/20 den 15. september 2020 en forvaltningsrevisjon om byggeprosjekter med utgangspunkt i plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024.

Under behandlingen av bestillingen ble følgende trukket frem:

«Kontrollutvalget ønsker å vinkle forvaltningsrevisjonen mot: planlegging og prosess, arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Forvaltningsrevisjonen bør omfatte byggeprosjekt fra de gamle kommunene og byggeprosjekt som er påbegynt i gammel kommune og videreført i Orkland kommune. Aktuelle byggeprosjekter kan være: Folkehelsesenteret, Meldal Helsetun, brannstasjonen på Orkanger.»

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Investering defineres som en utgift som forventes å lede til økt framtidig velferd i veilederen for økonomiplanlegging for folkevalgte¹. Kommunens investeringer kan finansieres med løpende inntekter, engangsinntekter, oppsparte reserver eller låneopptak. Det krever solid kunnskapsgrunnlag med vurdering av alternativer og konsekvenser ved beslutninger om investeringer og omstillingsprosesser. Det er viktig at forutsetninger for analysen og usikkerheten ved resultatene kommer tydelige fram. De langsiktige konsekvensene av investeringer eller omstillinger handler ikke bare om økonomi, men også de folkevalgtes mulighet til å prioritere, på kort og lang sikt.

Det har vært kraftig økning i kommunenes investeringsutgifter. Statistisk sentralbyrå (SSB) skriver at kommunale investeringsutgifter økte fra 30 milliarder i 2003 til 63 milliarder i 2016, og at størstedelen av investeringene finansieres av lån. Det er ulike faktorer som påvirker investeringsbehovet, blant annet utvikling i folkemengde og alderssammensetningen i befolkningen, nivå på lånerenten og høyere krav til bygningsmessig standard².

Kommuneloven inneholder krav til kommunens budsjett og økonomiplan. Økonomiplan og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets prioriteringer og bevilgninger, og vise utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Økonomiplanen deles inn i en driftsdel og

¹ Fylkesmannen i Nordland, *Økonomiplanlegging for Folkevalgte* <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/kommunal-styring-dok/kommuneokonomi/fin_ekonomiplanlegger_lowres.pdf>.

² SSB, *Kraftig Økning i Kommunenes Investeringsutgifter, 2017* <<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/kraftig-okning-i-kommunenes-investeringsutgifter>>.

en investeringsdel. Kommuneloven har ingen bestemmelser som sier noe om styring og organisering av investeringsprosjekter, ut over bestemmelser om blant annet internkontroll. Derfor kan investeringsprosjekter være krevende for kommuner. Concept sin studie om kommunale investeringsprosjekt³ viser til flere studier som viser at kvalitet i prosjektets tidlige fase er avgjørende for suksess. Tidligfasen defineres som perioden fra det første initiativet tas, til endelig investeringsbeslutning.

I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet defineres arbeidslivskriminalitet som:

«Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen»⁴.

Regjeringen skriver at arbeidslivskriminalitet har alvorlige konsekvenser for arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som helhet. Et godt og seriøst arbeidsliv i Norge krever at arbeidslivets spilleregler følges og arbeidslivskriminalitet forhindres og bekjempes.

Videre skriver regjeringen at sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er delvis overlappende. Sosial dumping er ofte knyttet til utenlandske arbeidstakere som har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er normalt for samme type arbeid. Arbeidslivskriminalitet omhandler straffbare forhold, mens sosial dumping ikke nødvendigvis gjør det.

2.3 Kommunens organisering

Orkland kommune er en ny kommune fra 1. januar 2020, og består av de tidligere kommunene Orkdal, Meldal, Agdenes og deler av Snillfjord. Antall innbyggere i den nye kommunen er per 1. januar 2020 18 217.

Handlingsplan 2020-2023 med budsjett 2020 for Orkland skriver at arbeidet i forbindelse med sammenslåingen av de tidligere kommunene, begynte allerede i 2017 med å kartlegge forskjeller og likheter mellom kommunene. I 2017 hadde kommunene et felles Orklandskapittel i alle handlingsdokumentene. Det ble utarbeidet en felles handlingsplan for 2020-2022 for Orkland med fire ulike budsjett i 2018. I 2019 var det flere samlinger mellom politisk og administrativt nivå med budsjett som tema.

³ Morten Welde, Jostein Aksdal, and Ingen Lise Tyholt Grindvoll, *Kommunale Investeringsprosjekter. Prosjektmodeller Og Krav Til Beslutningsunderlag*, 2015 <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_45_web_A4_no.pdf/f8d0ff12-1ec4-4475-9b1e-158cc003a946>.

⁴ Departementene, *Strategi Mot Arbeidslivskriminalitet*, 2019 <<https://www.regjeringen.no/contentassets/7f4788717a724ef79921004f211350b5/no/pdfs/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2019.pdf>>.

Det er i handlingsplanperioden lagt opp til investeringer på ca. 870 millioner kroner i planperioden. Rådmann har vurdert at investeringsnivået i planen er på grensen hva de økonomiske rammebetingelsene gir rom for. Fleste av investeringsprosjektene er vedtatt i de tidligere kommunene og videreført inn i Orkland.

Investeringer innenfor bygg nevnes blant annet ny Lensvik skole budsjettert til 141 millioner kroner, der det per nå har framkommet et økt finansieringsbehov på 30 millioner kroner. Videre er nytt Helsetun i Meldal et av kommunens store investeringsprosjekt med en investeringsramme på 366 millioner kroner. Ny hovedbrannstasjon Orkland, ny Meldal brannstasjon og ny Krokstadøra brannstasjon er også med i handlingsplanen. For hovedbrannstasjonen Orkland er bygging igangsatt, mens for Meldal er brannstasjonen i tidlig planleggingsfase og foreslått gjennomført i løpet av 2022. For Krokstadøra er denne foreslått gjennomført i løpet av 2023, og et forprosjekt skal igangsettes i 2020. Ny totalramme for hovedbrannstasjonen er 69 millioner kroner. For ny brannstasjon i Meldal er avsatt ramme foreløpig 37,5 millioner kroner og for ny brannstasjon Krokstadøra er det avsatt ramme på foreløpige 31,3 millioner kroner.

Våren 2020 stod Folkehelsesentret ferdig, og Orklandsbadet åpnet. I Folkehelsesentret skal en del av kommunens tjenester ha kontor. Det er i handlingsplanen lagt opp til bygging av «Newton-rom» i tilknytting til Folkehelsesentret. Det er avsatt 5,6 millioner kroner til dette formålet.

3 PROSJEKTDESIGN

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene i prosjektet. Kilder til revisjonskriterier vil bli presentert og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Avgrensing

Problemstilling 2 omhandler tidligfasen i investeringsprosjekter. Tidligfasen defineres som perioden fra et behov oppstår og fram til ferdig forprosjekt og eventuell beslutning om startbevilgning for gjennomføring av byggeprosjektet⁵. I tidligfasen defineres premisene for prosjektene. Behovet for investeringer og ulike konsepter for å løse behovet utredes og vurderes her. Problemstillingene vil ikke se på om gjennomføringen av prosjekter er i samsvar med lov og forskrifter (anskaffelsesregelverket) og styring i gjennomføringsfasen. Gjennomføringsfasen omfatter alt det som skjer etter at beslutning om finansiering og gjennomføring er tatt, og inkluderer mer detaljert planlegging og anskaffelser av prosjektene. Med beslutningsgrunnlag menes de opplysninger og vurderinger som ligger til grunn for vedtaket som kommunestyret har truffet.

3.2 Problemstillinger

Problemstillinger som skal besvares i prosjektet er følgende:

1. Har Orkland kommune tilstrekkelig rutiner og prosedyrer for planlegging av investeringsprosjekter?
2. Forelå det et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyrene før vedtak om gjennomføring av utvalgte investeringsprosjekt?
 - Folkehelsesenteret
 - Meldal Helsetun
 - Brannstasjonen på Orkanger
3. I hvilken grad påser Orkland kommune at bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter?

3.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene utgjør en objektiv målestokk i forvaltningsrevisjonen. Det er i liten grad konkrete lovkrav når det gjelder kommunens planlegging av investeringsprosjekter. Det finnes anerkjent forskningsteori om beste praksis for prosjektstyring for kommunale investeringsprosjekt. Listene nedenfor er ikke uttømmende, men det er viktig å understreke at

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Styring Av Store Statlige Byggeprosjekter i Tidligfase', 2017.

revisjonens vurderinger forankres i de vedtatte problemstillingene og kildene som er relevante for dem.

For problemstilling 1 og 2 vil revisjonskriteriene utledes fra følgende kilder:

- Kommunelovens bestemmelser om internkontroll og forsvarlig utredning
- Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 45 fra forskningsprogrammet Concept. (2015), Welde, Aksdal og Grindvoll
- Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter. Rapport nr. 3 fra forskningsprogrammet Concept (2006), Haanæs, Holte og Larsen
- «Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfasen», Veileder for oppdragsgivende departement, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Prosjektveiviseren, Digitaliseringsdirektoratet
- Orkland kommune sitt delegasjonsreglement
- Orkland kommune sitt investeringsreglement

For problemstilling 3 vil revisjonskriteriene utledes fra følgende kilder:

- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Allmenngjøringsloven med forskrifter
- Difis veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlig kontrakter
- Difis om anskaffelsesprosessen steg for steg – kontraktsoppfølgingen og kontraktskrav
- Kommunens interne retningslinjer
- «Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet», FAFO, Andersen, Bjøru, Tofteng og Øistad

3.4 Metoder for innsamling av data

Prosjektet innebærer intervju med aktuelle ansatte som har eller har hatt en rolle innenfor investeringsprosjekter i Orkland kommune. Det vil også være aktuelt å intervju ansatte i de tidligere kommunene. Andre intervjuobjekter er ansatte og prosjektledere i de utvalgte prosjektene.

Videre vil det bli gjennomført dokumentgjennomgang av relevante dokumenter, blant annet saksfremlegg med vedlegg og protokoller fra møter som omhandler de utvalgte prosjektene. Dokumenter fra planleggingen av investeringsprosjektene er sentrale dokumenter. Kommunens egne reglement og retningslinjer vil også være relevante dokumenter.

For problemstilling 3 kan det være aktuelt å ta kontakt med A-krimsentret i Trondheim (bestående av Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten) for å få informasjon om deres erfaring om hvordan kommunene som byggherrer arbeider for å forhindre arbeidslivskriminalitet. Det kan også være aktuelt å kontakte byggebransjens uropatrolje. Uropatroljen består av en samlet byggebransje i Trøndelag, både arbeidsgiverforeninger og fagforeninger, innenfor samtlige faggrupper. Det kan være interessant å få informasjon om deres erfaring med kommuner som byggherrer.

Trondheim, 28. oktober 2020

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

Departementene, *Strategi Mot Arbeidslivskriminalitet*, 2019
<<https://www.regjeringen.no/contentassets/7f4788717a724ef79921004f211350b5/no/pdfs/strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2019.pdf>>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 'Styring Av Store Statlige Byggeprosjekter i Tidligfase', 2017

Nordland, Fylkesmannen i, *Økonomiplanlegging for Folkevalgte*
<https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/kommunal-styring-dok/kommuneokonomi/fin_okonomiplanlegger_lowres.pdf>

SSB, *Kraftig Økning i Kommunenes Investeringer*, 2017 <<https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/kraftig-okning-i-kommunenes-investeringsutgifter>>

Welde, Morten, Jostein Aksdal, and Ingen Lise Tyholt Grindvoll, *Kommunale Investeringer. Prosjektmodeller Og Krav Til Beslutningsunderlag*, 2015
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/Concept_45_web_A4_no.pdf/f8d0ff12-1ec4-4475-9b1e-158cc003a946>

Handlingsplan 2020-2023, med budsjett, Orkland kommune

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no