

Forvaltningsrevisjonsrapport – byggeprosjekter

Kommunestyrets vedtak

Forvaltningsrevisjonsrapport – byggeprosjekter ble behandlet i kommunestyret den 23.06.2021.

Kommunestyrets vedtak:

1. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapport om byggeprosjekter til orientering.
2. Kommunestyret ber rådmannen følge opp anbefalingene i rapportens pkt. 6.2.
3. Kommunestyret ber rådmannen om å ta kontakt med Skatteetaten om å bli med i tiltak knyttet til fokusområdet «Mobilisering av prioriterte kommuner og fylkeskommuner» (revisjonsrapporten side 64/65).
4. Kommunestyret ber rådmannen gi kontrollutvalget skriftlig tilbakemelding om hvordan anbefalingene er fulgt opp innen 21.11.2021.

Kommunedirektørens oppfølging av anbefalinger i forvaltningsrevisjonens rapport punkt 6.2.

Revisor har utarbeidet følgende anbefalinger:

- Rådmann bør oppdatere eller utarbeide et investeringsreglement/prosjektmodell for å sikre tilstrekkelig planlegging for alle investeringsprosjekt i kommunen.
- Rådmann bør sørge for at det gis et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til politisk nivå ved investeringsprosjekter. Beslutningsgrunnlaget bør inneholde:
 - Behovsanalyse
 - Målsetninger og krav til prosjektet
 - Alternativvurderinger og nullpunktalternativet
 - Kostnadsramme
 - Økonomiske konsekvenser
- Rådmann bør sikre at kommunen gjennomfører nødvendige tiltak til å påse at bestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter.

Økonomireglement Orkland kommune

De overordnede rammene og føringene for kommunens investeringsprosjekter og -beslutninger er fastsatt i Økonomireglement Orkland kommune vedtatt av kommunestyret den 16.12.2020.

Økonomireglementet skal sikre at kommunen har en forsvarlig økonomiforvaltning innenfor de rammer som Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22.06 2018 (Kommuneloven) med tilhørende forskrifter gir.

Formålet med økonomireglementet er:

- Å bidra til en effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning i kommunen
- Å bidra til en god økonomistyring
- Å gi de folkevalgte et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

En kommune må inndele regnskap og budsjett i følgende deler:

Årsregnskap/budsjett:

- Bevilgningsregnskap/budsjett
- Balanseregnskap

Bevilgningsregnskap/budsjett består av:

- Driftsregnskap/budsjett
- Investeringsregnskap/budsjett

Som det fremgår av økonomireglementet skal dette oppstille føringer og prinsipper som skal sikre forsvarlig økonomiforvaltning i kommunen, etterlevelse av lovbestemte rammer samt gi de folkevalgte et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

Økonomireglementet fastsetter følgende økonomiske handlingsregler:

- Netto driftsresultat skal være minimum 1,75 % av brutto driftsinntekter.
- Egenfinansiering av investeringer skal være minimum 20 % av brutto investeringer
- Langsiktig gjeld (eks pensjonsforpliktelser) skal være maks 100 % av brutto driftsinntekter
- Disposisjonsfond (fri egenkapital drift) skal være 5-10 % av brutto driftsinntekter.

Retningslinjer for delegering av budsjettmyndighet i investeringsbudsjettet fremgår av økonomireglementet punkt 4.4. Under dette punktet fremgår videre hvilke fullmakter som ligger til kommunestyret, til formannskap/hovedutvalg og til kommunedirektøren.

Økonomireglementet gir klare rammer for beslutningsprosess og beslutningsmyndighet knyttet til kommunens økonomiske disposisjoner, herunder investeringsbeslutninger.

Økonomireglementet inneholder også klare bestemmelser om rapportering og avslutning knyttet til kommunens investeringsprosjekter. For investeringsprosjekter skal framdriften og økonomiske forhold kommenteres. Investeringsprosjekter som er avsluttet skal fremlegges for politisk behandling i egen sak når disse har en kostnadsramme på 10 mill. kr eller mer, se vedlegg 1 økonomireglement Orkland kommune.

I forvaltningsrevisjonens rapport anbefales at kommunedirektøren oppdaterer eller utarbeider et investeringsreglement/prosjektmodell for å sikre tilstrekkelig planlegging for alle investeringsprosjekter i kommunen. Kommunens økonomireglement angir klart hvor investeringsprosjekter skal vedtas, hvordan det skal rapporteres på disse og hvordan større investeringsprosjekter skal avsluttes. Kommunedirektørens vurdering er at det ikke er behov for endringer eller tillegg knyttet til kommunens økonomireglement for å ivareta de formelle forholdene knyttet til investeringsprosjekter.

Kommunedirektøren har derfor valgt å fokusere på kommunens arbeid og forberedelse fra ide til beslutning av investeringsprosjekt, dette for å sikre tilstrekkelig planlegging og tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for politisk avgjørelse av nye investeringsprosjekter.

[Modell for planlegging og beslutningsgrunnlag for nye investeringsprosjekter](#)

Ideer og behov knyttet til nye investeringsprosjekter innen bygg og anlegg kan ha mange forskjellige utgangspunkt. De fleste større byggeprosjekter blir nok initiert på bakgrunn av behov i de kommunale tjenesteområdene våre, dette kan være skole, barnehage, eldreomsorg eller omsorgsboliger for å nevne noen. På disse områdene vil kjennskap til utvikling i befolkningens sammensetning og behov, være det viktigste grunnlaget for vurdering av behov, vi har i dag for eksempel kunnskap om at tallet på elever i skolene vil gå ned, mens en større del av befolkningen vil være eldre mennesker med små eller store omsorgsbehov. Andre ganger kan det være behov og ønsker som i mindre grad er direkte knyttet til tjenestetilbudet, men som har andre verdier for kommunen og våre innbyggere, dette kan være relatert til idrett, kultur eller lignende. Noen prosjekt initieres også mer direkte fra politisk nivå. Kommunedirektøren er i gang med etablering av en felles prosjektmetodikk i Orkland kommune som omfavner alle nye investeringsprosjekt innen bygg og anlegg, uavhengig av hvilket initiativ som ligger bak dette. Prosjektmetodikken skal sikre en ensartet

planlegging og behandling, med klare utredningskrav og beslutningspunkter som gir et solid og pålitelig beslutningsgrunnlag for politisk vedtak.

Orkland kommune har en rutinebeskrivelse for gjennomføring av investeringsprosjekter innen bygg og anlegg, se vedlegg 2. Denne rutinen vil bli lagt til grunn for prosjektmetodikken med de tillegg og presiseringer som er nødvendig.

Valg av prosjektmetodikk

Orkland kommune har nettopp blitt til som følge av at Meldal, Agdenes, Orkdal og deler av Snillfjord kommune slo seg sammen. Sammenslåingsprosessen var et stort og krevende prosjekt som strak seg over svært lang tid. For gjennomføring av sammenslåingen var det derfor ønskelig med en god prosjektmetodikk i bunnen. Valget falt på Digitaliseringsdirektoratets Prosjektveiviser. Det ble gjennomført opplæring og kursing knyttet til prosjektmetodikken for mange ledere og ansatte i kommunen. På denne bakgrunn ønsker vi å benytte samme prosjektmetodikk i bunnen for gjennomføring av nye investeringsprosjekt innen bygg og anlegg.



Oversikt over prosjektveiviseren og verktøy knyttet til denne: <https://www.prosjektveiviseren.no/>

Denne metodikken skal benyttes i prosjekt med noe størrelse. Det er viktig at metodikken blir tilpasset prosjektenes behov samt at metodikken blir forankret og kjent i organisasjonen. Det er en gruppe som vil arbeide med å konkretisere hvilke vurderinger og beslutninger som skal ligge i hver fase, samt hvilke verktøy som skal benyttes ved utredning og hvilken dokumentasjon som skal legges som beslutningsgrunnlag.

Det er viktig at de som har roller inn i våre investeringsprosjekter også er de som setter rammene for dette arbeidet. Arbeidsgruppen består derfor av prosjektleder bygg, enhetsleder tekniske tjenester, representant fra økonomiavdelingen og fra plan og byggesak. Gruppen kan knytte til seg ansatte med annen kompetanse som kan være nyttig, for eksempel innen IT, anskaffelser eller annet.

Prosjektmetodikken vil minimum inneholde krav til:

- Behovsanalyse
- Målsetninger og krav til prosjektet
- Alternativvurderinger og nullpunktalternativet
- Kostnadsramme
- Økonomiske konsekvenser

Det er satt opp en foreløpig plan for å etablere og implementere prosjektmetodikken:

- Utkast til prosjektmetodikk for investeringsprosjekter bygg og anlegg - januar/februar

- Presentasjon for Orkland kommunes ledergruppe – mars
- Presentasjon av arbeidsmetodikken i investeringsprosjekter for hovedutvalg teknisk – mai 2022

Det kan være behov for justering av fremdriftsplan og hvilke administrative og politiske organ prosjektmetodikken presenteres i.

Oppfølging og kontroll lønns- og arbeidsvilkår

Orkland kommune gjennomfører offentlige anskaffelser på bakgrunn av sin anskaffelsesstrategi, vedlegg 3. Kommunen har og besluttet å følge seriøsitetsbestemmelsene for bygg- og anleggskontrakter. Krav til oppdragsgiver og kontraktsvilkår knyttet til oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår ligger i konkurransegrunnlag og kontrakter knyttet til bygg- og anleggsanskaffelser.

Det fastsatte prinsippet i kommunen er at vi skal benytte DIFI/DFØ sine maler og prosedyrer der vi ikke har utviklet eget for Orkland enda. Orkland kommune har utarbeidet prosedyre for oppfølging av og kontroll ved lønns- og arbeidsvilkår, vedlegg 4 og skal benytte DFØ sitt risikostyringsverktøy for lønns- og arbeidsvilkår: <https://anskaffelser.no/nb/verktoy/analyseverktoy/risikostyringsverktoy-lonns-og-arbeidsvilkar>

Forvaltningsrevisjonens gjennomgang knyttet til kommunens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår, viser at våre rutiner og praksis knyttet til dette ikke er godt nok implementert og kjent for prosjektlederne som skal stå for oppfølgingen. Dette har vært tema i dialog med prosjektlederne etter forvaltningsrevisjonens rapport.

Orkland kommune vil gjennomgå sine rutiner for oppfølging og de verktøy som benyttes og vil gjennom samarbeidet med skatteetaten få råd til forbedringer av våre prosedyrer og kompetanseheving til våre prosjektledere. Det planlegges en workshop med kommunens prosjektledere og eventuelt andre som tar del i kontroll og kontraktsoppfølging. Denne vil bli gjennomført etter at samarbeidet med skatteetaten er kommet godt i gang, slik at vi kan bygge på råd og veiledning fra skatteetaten ved gjennomføringen.

Det er utarbeidet sjekklister – Omforente Seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter, vedlegg 5, denne ble lagt tilgjengelig på Anskaffelser.no i august, og vil bli benyttet sammen med vår prosedyre for kontroll i alle nye bygg- og anleggsprosjekter.

Kommunedirektørens oppfølging av kommunestyrets vedtakets punkt 3, kontakt med Skatteetaten:

Kommunedirektøren med flere fra administrasjonen hadde den 19. august møte med skatteetaten for en gjennomgang knyttet til samarbeid mot Arbeidslivskriminalitet. Orkland kommune opplevde dette som et konstruktivt møte med fokus på praktisk samarbeid og kompetanseutveksling. Som følge av dette møtet ble det inngått avtale om Samarbeid mot arbeidslivskriminalitet mellom Skatteetaten og Orkland kommune.

Formålet med avtalen er et løpende samarbeid for å utvikle og forsterke effekter av partenes tiltak mot arbeidslivskriminalitet innen skatte- og avgiftsområdet. Målet med samarbeidet er å hindre at kommune inngår avtaler og kontrakter med useriøse og kriminelle aktører. Samarbeidet fokuserer på tre viktige faktorer for å forhindre arbeidslivskriminalitet:

- Vit hvem du handler med
- Vit hvem som utfører jobben

- Vit hvem du betaler til

For Orkland kommune ønsker vi at avtalen skal bidra til å styrke oss som innkjøper og byggherre. Skatteetaten vil bidra med veiledning og kompetanseheving samt veiledning for gjennomføring av kontrollarbeidet. Vedlagt ligger presentasjon fra skatteetaten i forhold til samarbeidet, vedlegg 6.