PM Revisjon Midt-Norge

FORVALTNINGSREVISJON

BYGGEPROSJEKTER

RAPPORT

Orkland kommune

Mai 2021

FR 1144

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Orkland kommunes kontrollutvalg i perioden desember 2020 til mai 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger[1].

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Hanne Marit Ulseth Bjerkan, prosjektmedarbeider Leidulf Skarbø, og kvalitetssikrere Johannes Nestvold og Marit Ingunn Holmvik. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Orkland kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs[2] standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidtnorge.no.

Trondheim, 27. mai 2021

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

[1] Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

[2] Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har på oppdrag av kontrollutvalget i Orkland kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon om byggeprosjekter. Revisor undersøker om kommunen har tilstrekkelige rutiner og prosedyrer for planlegging av investeringsprosjekt. Videre undersøkes beslutningsgrunnlaget i tre utvalget investeringsprosjekt, før det til slutt undersøkes om kommunen påser at bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter.

Revisor har basert vurderingene i rapporten på intervju og dokumentgjennomgang.

Har Orkland kommune tilstrekkelig rutiner og prosedyrer for planlegging av investeringsprosjekter?

Revisor konkluderer med at Orkland kommune kan bli bedre på rutiner og prosedyrer for planlegging av investeringsprosjekter. Rutinen som er videreført i Orkland kommune framstår ikke som fullverdig for å sikre tilstrekkelig planlegging for samtlige investeringsprosjekt i kommunen. Planlegging av investeringsprosjekt ser ut til å være basert på innarbeidet praksis.

Forelå det et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyrene før vedtak om gjennomføring av utvalgte investeringsprosjekt?

For Folkehelsesenteret konkluderer revisor med at beslutningsgrunnlaget kunne vært bedre. Prosjektet fremstår som et politisk ønske hvor behovet ikke er vurdert i tilstrekkelig grad. En behovsanalyse og en utredning av ulike konsepter for et folkehelsesenter kunne ha gitt kommunestyret et bedre bilde av om behovet var reelt, og om det eventuelt kunne ha blitt dekket gjennom andre tiltak, som igjen kunne ha påvirket vedtaket om å gjennomføre investeringsprosjektet.

For Meldal Helsetun konkluderer revisor med at kommunestyret fikk et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Den økonomiske rammen har økt underveis i prosjektet grunnet utvidelsen av helsesenteret. Siden omfanget og kostnaden av prosjektet har økt betydelig underveis, kan det tyde på at behovsanalysen ikke dekket det reelle behovet kommunen hadde. Utredningen av alternative konsepter kan også ha vært utilstrekkelig.

For Brannstasjonen på Orkanger konkluderer revisor med at kommunestyret i tidligere Orkdal kommune ble forelagt et svakt beslutningsgrunnlag da bygging av ny brannstasjon ble vedtatt gjennomført. Kommunestyret har selv bedt om bedre beslutningsgrunnlag for brannstasjonen, samt at kommunestyret ikke ble forelagt alternativer for tomt. Begrunnelse for utvidelsen av prosjektet tilknyttet Sivilforsvaret ble heller ikke begrunnet utover kommentarer gitt i forbindelse med handlingsplan.

I hvilken grad påser Orkland kommune at bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter?

Revisor konkluderer med at Orkland kommune i liten grad påser at bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter. Kommunen har ikke praksis for å gjennomføre systematiske risikovurderinger for å avdekke behovet for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår med hovedentreprenør/underentreprenør. Prosjektlederne som er ansvarlig for å kontrollere dette har ulik praksis, og det gjøres ulikt fra prosjekt til prosjekt. Dermed har kommunen ingen garantier for at hovedentreprenører/underentreprenører etterlever bestemmelsen knyttet til lønns- og arbeidsvilkår i de inngåtte kontraktene i alle investeringsprosjektene i kommunen.

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.

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord 3

Sammendrag....4

Innholdsfortegnelse 6

1 Innledning....9
1.1 Bestilling....9
1.2 Problemstillinger....9
1.2.1 Avgrensing....9
1.3 Metode 10
1.4 Bakgrunn....12
1.4.1 Investering 12
1.4.2 Seriøst arbeidsliv 14
1.4.3 Kommunens organisering 15
1.5 Rapportens oppbygging 15

2 Planlegging av investeringsprosjekter....16
2.1 Problemstilling 16
2.2 Revisjonskriterier....16
2.3 Skriftlige rutiner og innhold 16
2.4 Planlegging av investeringsprosjekt i praksis....18
2.4.1 Definisjon av prosjekter....18
2.4.2 Faseinndeling og beslutningspunkter i prosjekter....18
2.4.3 Kvalitetssikring av prosjekt....22
2.5 Vurdering....22

3 Beslutningsgrunnlag 24
3.1 Problemstilling 24
3.2 Revisjonskriterier....24
3.3 Folkehelsesenteret 24
3.3.1 Planlegging 2013 25
3.3.2 Forstudie idrettsparken 2014 26
3.3.3 Planlegging perioden 2014-2016 28
3.3.4 Investeringsbeslutning 2016 29
3.3.5 Investeringsbeslutning 2017 32
3.3.6 Videre planlegging etter investeringsbeslutning 2018 33
3.3.7 Vurdering 35
3.4 Meldal Helsetun....36
3.4.1 Planlegging 2014-2016 37
3.4.2 Beslutningspunkt 2016....38
3.4.3 Behovsanalyse 38
3.4.4 Planlegging 2017 40
3.4.5 Beslutningspunkt 2017....43
3.4.6 Planlegging 2018 44
3.4.7 Beslutningspunkt 2018....46
3.4.8 Beslutningspunkt 2019....47

3.4.9 Beslutningspunkt 2020 48
3.4.10 Vurdering 49
3.5 Brannstasjonen på Orkanger 50
3.5.1 Planlegging 2017 51
3.5.2 Beslutningspunkt 2017 og 2018 53
3.5.3 Tomtekjøp 2018 54
3.5.4 Beslutningspunkt 2019 55
3.5.5 Vurdering 56

4 Etterlevelse av bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår 59
4.1 Problemstilling 59
4.2 Revisjonskriterier 59
4.3 Oppfølgingsarbeid 59
4.3.1 Rutinebeskrivelse 59
4.3.2 Oppfølging i praksis 61
4.4 Seriøst arbeidsliv i kommuner 63
4.5 Vurdering 65

5 Høring 68

6 Konklusjoner og anbefalinger 69
6.1 Konklusjon 69
6.2 Anbefalinger 70

Kilder 72

Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier 73

Vedlegg 2 – Høringssvar 80

Tabell

Tabell 1. Investeringsramme folkehelsesenteret handlingsplan 2017-2020 31
Tabell 2. Ramme for finansering, kommunestyremøte Meldal 04.09.19 48

Figurer

Figur 1. Inndeling av prosjektfaser 13
Figur 2. Prosjektmodell 14
Figur 3. Prosjektveiviser 19
Figur 4. Illustrasjon av idrettsparken, Orkdal kommune 26
Figur 5. Vedtak i formannskap Orkdal, 11.05.16 28
Figur 6. Finansieringsmåte, Folkehelsesenteret, handlingsplan 2017-2020 30
Figur 7. Vedtak kommunestyret Orkdal, 29.03.17 32

Figur 8. Kostnadsramme etter tilleggsbevilgning folkehelsesenteret....34
Figur 9. Vedtak kommunestyre Orkdal, 14.11.18....34
Figur 10. Illustrasjon av nye Meldal Helsetun....37
Figur 11. Avsetting til nytt helsetun økonomiplan 2017-2020. Tall i tusen....38
Figur 12. Vurdering av bygningsmasse Meldal Helsetun....39
Figur 13. Kommunestyret, Meldal 01.03.17....40
Figur 14. Dimensjonering av tilbud, Meldal helstun....43
Figur 15. Budsjettramme Meldal Helsetun 13.12.17. Tall i tusen....43
Figur 16. Vedtak kommunestyret Meldal, 24.01.18....45
Figur 17. Finansieringsplan, kommunestyret Meldal....47
Figur 18. Ramme for finansiering, kommunestyremøte Orkland 24.06.20....49
Figur 19. Brannstasjon Orkanger....50
Figur 20. Vedtak kommunestyremøte Orkdal 20.12.17....53
Figur 21. Vedtak formannskap Orkdal 21.03.18....54
Figur 22. Vedtak kommunestyret Orkdal 20.06.18....55
Figur 23. Økonomiplan 2020-2023, kommunestyremøte Orkland....56
Figur 24. Kontrollskjema....62

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 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.

«*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.*»

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan den 10. november 2020 i sak 39/20.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

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?

1.2.1 Avgrensing

Problemstilling 1 ser ikke på prosjektfasene som inneholder avslutning av prosjekt og realisering av gevinster og mål.

Problemstilling 2 omhandler tidligfasen i investeringsprosjekter. Problemstillingene vil ikke se på om gjennomføringen av prosjekter er i samsvar med lov og forskrifter (anskaffelsesregelverket) og styring i gjennomføringsfasen. Inndeling av prosjektfaser blir nærmere beskrevet i kapittel 1.4.1.

1.3 Metode

Prosjektet har brukt intervju og dokumentgjennomgang som datakilder for å besvare problemstillingene.

Det er gjennomført oppstartsmøte med rådmann, assisterende rådmann/kommunalsjef samfunn, enhetsleder tekniske tjenester og eiendomsforvalter. Videre er det gjennomført intervju med følgende personer:

- Enhetsleder tekniske tjenester
- Kommunens jurist
- Ordfører

Enhetsleder for tekniske tjenester og kommunens jurist er valgt ut på bakgrunn av informasjon fra oppstartsmøte om hvem som sitter på kunnskap om prosessen rundt investeringsprosjekter i kommunen. Videre har revisor valgt å intervju ordfører. Intervju med politisk nivå var ikke skissert i prosjektplanen, men siden gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en dynamisk prosess vurderte revisor behovet for intervju med ordfører som nødvendig for å få opplysninger om investeringsprosessen fra politisk side. Ordføreren ble kun spurt om tema knyttet til problemstilling 1. Intervju ble valgt som metode grunnet behovet for å kunne gå i dybden på temaene i revisjonen.

Oppstartsmøte og de individuelle intervjuene har blitt gjennomført som videosamtale grunnet Covid-19. Revisor mener at nettmøtene har fungert godt som datainnsamlingsverktøy. Revisor har ikke inntrykk av at revisjonen har gått glipp av informasjon og data som følge av innsamlingsmetoden, men tar forbehold om at vi kunne fått mer eller annen informasjon ved fysisk tilstedeværelse.

Fra alle intervjuene er det skrevet referat som er verifisert av informantene. Rapporten benytter kun verifisert intervjudata. Enhetsleder for tekniske tjenester har vært revisor sin kontaktperson i kommunen.

Videre har revisor sendt spørsmål til fire prosjektledere for investeringsprosjekter i kommunen på epost. Spørsmålene var knyttet til problemstilling 3. Revisor vurderte bruk av epost som mest hensiktsmessig da det var fem konkrete spørsmål tilknyttet problemstilling 3. Spørsmålene var ment som supplerende informasjon i tillegg til informasjon framkommet i oppstartsmøte og intervju. Kommunen har i tillegg avtale om innleie av en prosjektleder fra Heim kommune for å følge prosjekt som vedkommende hadde ansvar for som ansatt i tidligere Snillfjord kommune. Revisor har ikke sendt spørsmål til vedkommende da revisor vurderte det som lite nyttig for informasjon om prosedyrer i ny Orkland kommune.

Revisor har vurdert intervju med flere personer i kommunen, kommunalsjef samfunn og ansatte innenfor økonomi. Kommunalsjef samfunn sluttet i stillingen sin under datainnsamlingen, og revisor har derfor ikke vurdert intervju nærmere. Videre er revisor usikker hvilken informasjon kommunalsjef samfunn kunne ha tilført prosjektet, da revisor vurderte informasjonen allerede mottatt som tilstrekkelig. Ingen ansatte fra økonomi er intervjuet grunnet lite fokus på økonomi i dette prosjektet.

For problemstilling 3 har revisor sendt epost til følgende personer for å generell informasjon om hvordan kommuner arbeider med å forhindre arbeidslivskriminalitet:

- Koordinerende leder A-krimsenteret Trondheim, Skatteetaten
- Seniorrådgiver, divisjon Innsats, Skatteetaten
- Avdelingsdirektør Arbeidslivskriminalitet, Arbeidstilsynet
- Prosjektleder Byggebransjens uropatrulje

Mottakerne fikk fire spørsmål knyttet til deres generelle erfaring med kommuner som byggherre, og hvordan kommuner følger opp lønns- og arbeidsvilkår i inngåtte kontrakter. Informasjonen fra disse er ikke en del av revisors vurderinger, men vil brukes i rapporten for å sammenligne Orkland mot andre kommuner.

For problemstilling 2 har revisor benyttet dokumentgjennomgang til å svare ut problemstillingen. Revisor har spurt prosjektleder for det aktuelle prosjektet om å få tilsendt dokumentasjon tilknyttet prosjektet. I tillegg har revisor gjort oppslag på nettsider til de tidligere kommunene for å finne dokumentasjon. Revisor tar forbehold om at det kan være dokumenter som er relevante for å belyse problemstillingene revisor ikke har fått tilsendt, eller funnet selv gjennom oppslag.

Sentrale dokumenter for Folkehelsesenteret har vært:

- Saksfremlegg og møteprotokoller fra møter i formannskapet og kommunestyret
- Forstudie til videre utvikling av Idrettsparken i Orkdal
- Utvalgte handlingsplaner og budsjett

Sentrale dokumenter for Meldal Helsetun har vært:

- Saksfremlegg og møteprotokoller fra møter i formannskapet og kommunestyret
- Behovsanalyse
- Utvalgte handlingsplaner og budsjett

Sentrale dokumenter for Brannstasjonen på Orkanger har vært:

- Saksfremlegg og møteprotokoller fra møter i formannskapet og kommunestyret

- Utvalgte handlingsplaner og budsjett
- Prosjektlederes egne notater

De utvalgte prosjektene er vedtatt i de tidligere kommunene, Meldal og Orkdal. Det medfører at beslutningsgrunnlaget er utarbeidet etter prosedyrer i de tidligere kommunene. Revisor har ikke sett nærmere på hvordan prosessen rundt kommunesammenslåingen har blitt ivaretatt enn det som kommer fram gjennom saksfremleggene og møteprotokollene fra politiske møter.

Det har vært flere navneendringer knyttet til embetet, fylker, kommuner og lover (eksempelvis fra Fylkesmann til Statsforvalter) i perioden rapporten ser på. Der det gjengis informasjon som omhandler dette, vil terminologien på gjeldende tidspunkt benyttes.

Revisor vurderer at innsamlet data med kombinasjon av intervjuer og dokumentgjennomgang gir et solid datagrunnlag for rapporten. De innsamlede dataene gir et godt grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

1.4.1 Investering

Investering defineres som en utgift som forventes å lede til økt framtidig velferd i veilederen for økonomiplanlegging for folkevalgte[3]. 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 standard [4].

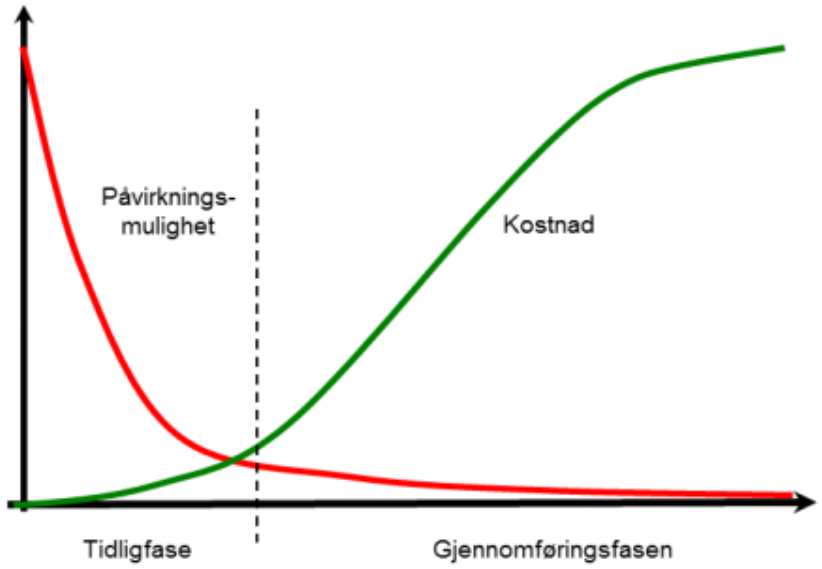
[3] Fylkesmannen i Nordland, *Økonomiplanlegging for Folkevalgte* <https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/kommunal-styring-dok/kommuneokonomi/fin_okonomiplanlegger_lowres.pdf>.

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

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 en investeringsdel. Kommuneloven har ingen bestemmelser som sier noe om styring og organisering av investeringsprosjekter, ut over bestemmelser om blant annet internkontroll.

Investeringsprosjekter kan derfor være krevende for kommuner. Concept sin studie om kommunale investeringsprosjekt[5] viser til flere studier som viser at kvalitet i prosjektets tidligfase er avgjørende for suksess. Forenklet kan et prosjekt deles i to faser, tidligfasen og gjennomføringsfasen.

Figur 1. Inndeling av prosjektfaser



Kilde: Concept, rapport nr. 3

Tidligfasen defineres som perioden fra det første initiativet tas, til endelig investeringsbeslutning. Tidligfasen definerer premissene for prosjektet og her vil behovet for investering bli utredet. Videre vil det vurderes ulike konsepter for å løse behovet og prosjektering. Det er på dette stadiet at muligheten for påvirkning er størst, samtidig som kunnskapen om det som ligger foran er minst.

[5] 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>.

Gjennomføringsfasen omfatter alt det som skjer etter at beslutning om finansiering og gjennomføring er tatt, og inkluderer mer detaljert planlegging og anskaffelser av prosjektet.

En prosjektmodell vil bidra til å sikre at aktiviteter gjøres i riktig rekkefølge og at beslutningen tas på riktig grunnlag og på riktig nivå. Hver fase i en prosjektmodell skal ha konkrete krav til hva som skal gjøres i hver fase før man kan gå videre. Hver fase skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. En prosjektmodell skal forhindre at man tar beslutninger uten at man foretar en grundig vurdering av behov, krav og målsetninger. Figuren nedenfor illustrerer en prosjektmodell som synliggjør forskjellene mellom hva som skjer i tidligfasen og hva som skjer i gjennomføringsfasen.

Figur 2. Prosjektmodell

Kilde: Concept, rapport nr. 45

1.4.2 Seriøst arbeidsliv

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*»[6].

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.

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

1.4.3 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.

I handlingsplanen 2021-2024 for Orkland skriver rådmannen er kommunen har svært høy aktivitet innenfor nybygg. Investeringene vil gi bedre kvalitet i tjenesteproduksjonen, men de øker kapitalkostnadene betydelig. Videre oppfordrer rådmann politisk nivå til å være forsiktige med nye investeringer i handlingsplanperioden siden kommunen har en gjeldsgrad som er vesentlig høyere enn det handlingsreglene tilsier.

1.5 Rapportens oppbygging

Rapporten har seks kapitler:

1. Første kapittel omfatter bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunnsinformasjon om teamet og kommunen.
2. Andre kapittel handler om planlegging av investeringsprosjekter i kommunen. Revisor beskriver temaet og vurderer problemstillingen.
3. Tredje kapittel handler om tre utvalgte investeringsprosjekt og hvilket beslutningsgrunnlag som ble forelagt kommunestyret før endelig beslutning om igangsetting ble vedtatt. Revisor beskriver grunnlaget og vurderer problemstillingene.
4. Fjerde kapittel handler om seriøst arbeidsliv og hvordan kommunen som byggherre følger opp om bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter. Revisor beskriver hvordan dette gjøres i kommunen og vurderer problemstillingen. Kapittelet beskriver også arbeidet med seriøst arbeidsliv generelt i kommuner.
5. I femte kapittel presenteres høringsprosessen.
6. I sjette og siste kapittel fremgår revisors konklusjoner og anbefalinger.

De seks kapitlene etterfølges av kilder og vedlegg, herunder utledning av kriterier og høringssvar.

2 PLANLEGGING AV INVESTERINGSPROSJEKTER

Kapittelet gir en beskrivelse og vurdering av rutiner og prosedyrer for planlegging av investeringsprosjekter i Orkland kommune.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Har Orkland kommune tilstrekkelig rutiner og prosedyrer for planlegging av investeringsprosjekter?

2.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha utarbeidet skriftlige rutiner i form av prosjektmodell/investeringsreglement som sikrer god planlegging av investeringsprosjekter
- Kommunens prosjektmodell/investeringsmodell bør inneholde rutiner som sikrer:
    - Definisjon av hvilke prosjekter som omfattes av rutinen
    - En klar faseinndeling med tydelig ansvar og fremdrift for hver fase
    - Klare beslutningspunkter
    - Grunnlag for at beslutninger kvalitetssikres

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Skriftlige rutiner og innhold

Kommuneloven med forskrifter har ingen egne bestemmelser på hvordan man skal følge opp investeringsprosjekter. Kommuneloven med forskrifter definerer derimot bestemmelser angående finansiering og rammer for investeringsprosjekter.

Orkland kommune har ikke et eget investeringsreglement eller prosjektmodell for investeringsprosjekter ut over økonomireglementet og finansreglementet. Økonomireglementet er vedtatt av kommunestyret den 16.12.2020, sak 102/20. Finansreglementet er vedtatt av kommunestyret 30.09.2020, sak 64/20.

Økonomireglementet skal sikre at kommunen har en forsvarlig økonomiforvaltning og finansreglementet gir rammer og retningslinjer for kommunens finansforvaltning.

Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund har utarbeidet en mal for økonomireglement etter ny kommunelov som inkluderer reglement for investeringsprosjekt. Malen beskriver nærmere om rapportering til kommunestyret og kommer med eksempler på hvordan det kan

gjennomføres, for eksempel å inkludere en generell prosessbeskrivelse for større investeringsprosjekter i økonomireglementet.

Revisor har gjennomgått økonomireglementet og finansreglementet i Orkland kommune med bakgrunn i temaet som belyses i denne problemstillingen. Det revisor finner relevant for investeringsrutiner er at økonomireglementet fastsetter at egenfinansiering av investeringer skal være minimum 20 prosent av brutto investeringer. Videre definerer økonomireglementet under rapportering at for investeringsprosjekter skal framdriften og økonomiske forhold kommenteres i rapportene som kommunestyret får minst to ganger i året. Rapporteringstidspunktene er satt til etter første kvartal, etter juli og etter september. Investeringsprosjekter som er avsluttet skal fremlegges for politisk behandling i egen sak når disse har en kostnadsramme på 10 millioner kroner eller mer.

Rådmann informerer om at kommunen har rutinebeskrivelse for gjennomføring av investeringsprosjekter innen bygg og anlegg. Rutinebeskrivelsen er en videreføring av beskrivelsene som tidligere Orkdal kommune hadde. Rådmann forteller at de er inne i en prosess for å samkjøre seg i den nye kommunen og arbeider med å få alle rutiner på plass.

Revisor har fått tilsendt rutinebeskrivelsen. Beskrivelsen sier at ved alle nye investeringsprosjekter innen bygg og anlegg skal det etableres en administrativ styringsgruppe med representanter fra:

- Tekniske tjenester
- Økonomi
- Plan/byggesak
- Den enhet som skal bli bruker av bygget/anlegget
- I tillegg inviteres kommunalsjef for aktuelt område
- Deltakelse fra ansatte/tillitsvalgte/driftspersonell vurderes konkret i den enkelte sak

Styringsgruppen skal etableres så tidlig som mulig og senest i forbindelse med forprosjektet. Rutinebeskrivelsen sier det er kommunalsjef/enhetsleder som skal bruke bygget/anlegget etter ferdigstilling som har ansvaret for å innkalle til første møte i styringsgruppen.

Mandatet til styringsgruppen er ifølge rutinebeskrivelsen å sørge for nødvendige avklaringer for å kunne gjennomføre nødvendig planlegging, eventuelt forprosjekt og selve byggeprosjektet. Gruppens arbeid vil være grunnlaget for å vurdere prosjekter inn mot handlingsprogram.

Rutinebeskrivelsen sier at før oppstart av et nytt prosjekt skal styringsgruppen utarbeide en prosjektplan som minimum skal inneholde:

- Innholdsbeskrivelse
- Finansieringsplan
- Framdriftsplan

Finansieringsplanen skal vise hvordan prosjektet skal fullfinansieres og gi en beskrivelse av mulige tilskuddsordninger og hva som er lagt til grunn av tilskudd. Prosjektet kan ikke starte før all finansiering er på plass. Framdriftsplanen skal vise hvilke temaer som skal avklares og hvem som har ansvar for oppfølging av det enkelte tema. Driftskonsekvenser skal beskrives. Styringsgruppen velger selv leder som er ansvarlig for framdriften i arbeidet, men alle medlemmene er forpliktet til å delta og bidra i henhold til vedtatt framdriftsplan. Når selve byggearbeidet starter opp overføres ansvaret for gjennomføring til tekniske tjenester og styringsgruppen innkalles i henhold til avtalt møteplan og ved behov.

2.4 Planlegging av investeringsprosjekt i praksis

Revisor har i tillegg til å se på rutinebeskrivelser undersøkt hvordan planlegging av investeringsprosjekt foregår i praksis i Orkland kommune.

2.4.1 Definisjon av prosjekter

Tilsendte reglement og rutinebeskrivelser for investeringsprosjekter i Orkland definerer ikke hvilke prosjekter som omfattes av rutinen. Enhetsleder for tekniske tjenester forteller at det for prosjekter av betydning blir nedsatt en styringsgruppe, der det er behov for å samordne økonomi, planstatus, brukerinteresser og medvirkning fra tillitsvalgte. Terskelen for å nedsette styringsgruppe er lav, og den nedsettes ganske tidlig i prosessen. I noen tilfeller kan det bli gjort før prosjektene er vedtatt. I disse tilfelle betegnes gruppene som «arbeidsgruppe» og ikke «styringsgruppe».

2.4.2 Faseinndeling og beslutningspunkter i prosjekter

Revisor velger å illustrere hva som menes med faseinndeling og beslutningspunkter i prosjekter gjennom prosjektveiviseren[7] fra Digitaliseringsdirektoratet i figuren nedenfor.

[7] Prosjektveiviseren har som formål til å bidra til flere vellykkede prosjekter. Den beskriver virksomhetens overordnede styring av sine prosjekter, basert på faser og beslutningspunkter. Ved hvert beslutningspunkt godkjenner virksomhetsledelsen/ prosjekteieren overgang fra en fase til den neste.

Figur 3. Prosjektveiviser

Kilde: Digitaliseringsdirektoratet

Behov

Rådmann forteller at behovet for investeringsprosjekt kan komme av ulike grunner, for eksempel ved mangler ved bygninger, nye bygningsbehov eller tilsynsrapporter fra Arbeidstilsynet. Prosjektene kan både være politisk og administrativ initiert. Behovene blir synliggjort for det politiske nivået under strategikonferansen forut for behandling av handlingsplanen. Ordfører forteller at det er to kanaler for at behovet oppstår, enten ved at administrasjonen skisserer behovet eller at det tas politisk initiativ. Det siste var eksempelvis tilfelle for Folkehelsesenteret.

Ordfører forteller at det blir utarbeidet behovsanalyser, og dersom det dreier seg om bygging av ny skole eller sykehjem ser kommunen på elevtallsutviklingen og antall eldre. Investeringsbehovene som skal løses legges fram for formannskapet eller kommunestyret som vurderer om det skal avsettes penger til et skisse- eller forprosjekt.

Konsept og planlegging

Rådmann forteller at det gjennom handlingsplanprosessen kommer ønsker om å få finansiert og gjennomført investeringer fra virksomhetene. Dette munner ut i en vedtatt 4-årig handlingsplan med investeringsprogram.

Rådmann informerer at under prosessen med å utarbeide handlingsplan og budsjett, utarbeider rådmannen et utfordringsdokument som er grunnlag for budsjettarbeidet og mulige investeringsprosjekter. I prosessen fram mot handlingsplan og budsjett kan politikerne komme med innspill og forslag tilknyttet investeringsprosjekter.

Ordfører forteller at de fra 2021 planlegger å kjøre en prosess hvor rådmannen legger frem et utfordringsnotat i juni, hvor alle behov for investeringer og driftstiltak er skissert. Ordfører forteller videre at innholdet i utfordringsnotatet om investeringsprosjektene avhenger av hvor man står i prosessen med det enkelte prosjektet. Videre skal utfordringsnotatet følges opp

med en budsjettkonferanse i september/oktober, hvor det blir gitt politiske signaler. Rådmann følger deretter opp med forslag til handlingsplan og årsbudsjett i begynnelsen av november som behandles av formannskap og kommunestyret. Enhetsleder for tekniske tjenester forteller at prosjektrammen for investeringsprosjekt blir vedtatt sammen med handlingsplan- og budsjettvedtaket.

Ordfører forteller at dersom investeringsprosjekter skal gjennomføres, må det ryddes plass for det i handlingsplanen. Kommunen har en modell der de avsetter driftsmidler til egenkapital for prosjektene. Fondsavsetningene bør være så store at det ikke får vesentlige driftskonsekvenser når avsetningene konverteres til finansutgifter for å betjene nye lån.

Gjennomføring

Rådmann forteller at når det nærmer seg gjennomføringsåret for et investeringsprosjekt blir det nedsatt en tverrfaglig administrativ styringsgruppe. Gruppen består av:

- Prosjektleder fra tekniske tjenester
- Jurist
- Økonom
- Kommunalsjefen for det aktuelle tjenesteområdet
- Kommunalsjef samfunn
- Representant fra den aktuelle enheten

Kommunens jurist forteller at styringsgruppen forholder seg til politiske vedtak og relevante deler av beslutningsgrunnlaget for vedtakene. Det forventes at styringsgruppa setter seg inn i det politiske grunnlaget for prosjektene. Videre sier juristen at styringsgruppen settes ned på det tidspunktet det er behov for det, - dette kan i noen tilfeller skje før endelig vedtak er fattet. Eksempelvis i prosesser som omfatter innledende tomtekjøp. Arbeidet i styringsgruppen starter når det er et tverrfaglig avklaringsbehov. Det er kommunens ledergruppe som beslutter når styringsgruppen skal nedsettes, og gruppen koordineres av ledergruppen.

Kommunens jurist forteller at hennes rolle i styringsgruppene for investeringsprosjektene er å ivareta det faglige rundt anskaffelser. Juristen har ingen rolle i grunnlaget for beslutninger for investeringer. Juristen påpeker at det er viktig å bli involvert tidlig i investeringsprosjekter for å ivareta det som gjelder anskaffelser.

Møtefrekvensen i styringsgruppen er styrt etter behov for det enkelte prosjekt, men i gjennomsnitt rundt en gang per måned ifølge kommunes jurist. Rapportering fra styringsgruppe til administrativ ledelse går gjennom tjenesteveien fra deltakerne i styringsgruppa. Til politiske organ rapporteres det når det er behov for avklaringer. Det fremmes da et saksfremlegg som går til politisk behandling. Ordfører forteller at hovedutvalg

for teknikk er byggekomitè, og all rapportering underveis skjer dit. De har månedlige møter hvor de får rapporter om status og fremdrift for prosjektene. Det blir fremmet sak til kommunestyret dersom prosjektene ikke kan løses innenfor de rammene som er avsatt. Hovedutvalgets ansvar er tatt inn i det politiske delegeringsreglementet som er vedtatt av kommunestyret den 20.11.2019. Utvalget har i henhold til reglementet myndighet til å anta anbud og å inngå kontrakter for arbeid og leveranser innen hovedutvalgets ansvarsområde, så lenge det er innenfor vedtatt årsbudsjett og godkjent finansieringsplan.

Revisor er ikke kjent med om det er byggekomiteen som behandler endringsmeldingene/tilleggene innenfor rammene, eller om dette skjer administrativt.

Det er rådmann som har ansvaret for investeringsprosjekter, men har delegert myndigheten til enhetsleder tekniske tjenester. Kommunen har lagt vekt på å bygge opp egen kompetanse og kapasitet innen prosjektledelse, og leier ikke inn eksterne prosjektledere. Prosjektlederne er organisert i enheten for tekniske tjenester.

Kommunen har en egen anskaffelsesstrategi som er sentral i investeringsprosjektene. Revisor har ikke gjennomgått denne nærmere da prosjektet ikke fokuserer på anskaffelsesprosessen.

Kommunestyrets beslutningspunkter og beslutningsgrunnlag

Overgangen fra en fase til den neste i en prosjektmodell styres gjennom beslutningspunkter. Beslutningspunkter er for ledelsen i en virksomhet en nyttig mekanisme for innsyn og trinnvis godkjenning gjennom hele prosjektets livsløp. Det er virksomhetsledelsen som beslutter om en ny fase av prosjektet skal starte opp. I kommuner er kommunestyret det øverste organet i kommunen og skal treffe vedtak på vegne av kommunen (jamfør kommunelovens § 5-3).

Med beslutningsgrunnlag menes de opplysninger og vurderinger som ligger til grunn for vedtaket som kommunestyret har truffet

Enhetsleder teknisk tjenester sier at det varierer fra prosjekt til prosjekt hvilke beslutningsgrunnlag kommunestyret får når de skal beslutte hvilke prosjekter som skal innarbeides i handlingsplanen. Enhetsleder forteller at de utarbeider et best mulig grunnlag for alle prosjekter, og prøver å legge frem saker som er selvforklarende. Beskrivelsene av prosjektene skal, om mulig og nødvendig, være med i strategisamlingen før budsjettbehandlingen. Beslutningsgrunnlaget varierer fra prosjekt til prosjekt, avhengig av omfang og egenart. Prosjektene kan også komme som direktebestillinger fra kommunestyret. Formen på beslutningsgrunnlaget avhenger av omstendighetene, og av hvem som initierer prosjektene.

Ordfører forteller at beslutningsgrunnlaget kommunestyret mottar avhenger av prosjektet sin størrelse. For prosjekt med en viss størrelse blir idè og behov som spilles inn drøftet, og deretter blir det eventuelt utarbeidet et skisse- eller forprosjekt for blant annet å få oversikt over kostnadene. Ordfører sier at de ønsker at prosjektene skal ha tilfredsstillende finansiering med egenkapital. Spørsmålet blir om økonomien gir plass til dette. Ordfører sier at det blir fattet vedtak om igangsetting når anbudsgrunnlaget er innhentet. Da kan det bli behov for justering av økonomiske ramme, eller skrinlegging dersom det blir for dyrt. Ordfører opplever at beslutninger om investeringer blir tatt på riktig grunnlag.

2.4.3 Kvalitetssikring av prosjekt

Når det gjelder kvalitetssikring av arbeidet som skjer under planlegging og gjennomføring forteller enhetsleder for tekniske tjenester at det er styringsgruppen som står for kvalitetssikringen. Gruppen har bred deltakelse for å sikre at det ikke kommer noen overraskelser når prosjektene blir lagt ut på anbud.

2.5 Vurdering

- Kommunen bør ha utarbeidet skriftlige rutiner i form av prosjektmodell/investeringsreglement som sikrer god planlegging av investeringsprosjekter

Kommunen har ikke et eget et investeringsreglement eller prosjektmodell for investeringsprosjekter. Økonomireglementet beskriver ikke hvordan investeringsprosjekt skal gjennomføres. Kommunen har en rutinebeskrivelse som er en videreføring av rutine fra tidligere Orkdal kommune.

- Kommunens prosjektmodell/investeringsmodell bør inneholde rutiner som sikrer:
    - Definisjon av hvilke prosjekter som omfattes av rutinen

Rutinebeskrivelsen forteller ikke hvilke prosjekter rutinen gjelder for. Praksisen i kommunen er å sette ned en styringsgruppe ved prosjekter av betydning, og terskelen for å nedsette en styringsgruppe er lav. Hva som menes med betydning er ikke definert og det kan føre til ulik praksis for planlegging for prosjekter i kommunen. Dette kan igjen påvirke styringsmulighetene av kommunens prosjekter og at beslutninger tas på riktig grunnlag og på riktig nivå.

    - En klar faseinndeling med tydelig ansvar og fremdrift for hver fase

Rutinebeskrivelsen inneholder ingen tydelig faseinndeling. Rutinen sier at det skal nedsettes en styringsgruppe som skal sørge for nødvendige planlegging, eventuelt forprosjekt og gjennomføringen av prosjektet. Styringsgruppen skal utarbeide en prosjektplan som minst inneholder innholdsbeskrivelse, finansieringsplan og framdriftsplan. Sammensetning av

styringsgruppen er forskjellig fra rutinebeskrivelse og hva som praktiseres. Når i prosessen en styringsgruppe blir nedsatt framstår for revisor som noe varierende, og fremstår som behovsstyrt. Fokuset i kommunen ser ut til å ligge på gjennomføringsfasen og ikke tidligfasen. I gjennomføringsfasen er det jevnlige møter i styringsgrupper og politisk nivå blir systematisk informert. En tydelig faseinndeling vil gi en konkret inndeling av prosjektgangen og hva som må besluttes av politiske organ før man går videre.

En utydelig faseinndeling gjør også at ansvarsforholdet for hver fase framstår som noe uklar. Hvilket ansvar som ligger til den politiske byggekomiteen og hvilket ansvar den administrative styringsgruppen har, kunne vært bedre presisert.

Det framstår som om kommunen ikke har en tydelig inndeling og at arbeidet med investeringsprosjekt gjøres etter en innarbeidet praksis. Noe som kan hindre at prosessen for investeringsprosjekter gjøres likt i kommunen.

- Klare beslutningspunkter

Rutinen sier ikke noe om beslutningspunkter, kun hvilke dokumenter styringsgruppen skal utarbeide. Praksisen i kommunen fremstår slik at beslutningspunkter er knyttet til behandling av budsjett og økonomiplan. Hva som ligger i beslutningsgrunnlaget varier fra prosjekt til prosjekt, og avhenger av forholdene og hvem som har initiert prosjektene. Beslutningspunkter framstår for revisor som en innarbeidet praksis, og kan hindre en ensartet praksis for trinnvis godkjenning av investeringsprosjekter.

- Grunnlag for at beslutninger kvalitetssikres

Grunnlaget for beslutninger kvalitetssikres gjennom styringsgruppen. Praksisen for når en styringsgruppe nedsettes framstår noe uklar, og det kan bety at deler av beslutningsgrunnlaget ikke blir kvalitetssikret av styringsgruppen. Utfra det som kommer med av dokumenter inn i budsjett og handlingsplan fra rådmann har ikke revisor noe grunnlag for å vurdere hvor vidt det kvalitetssikres.

3 BESLUTNINGSGRUNNLAG

Kapittelet gir en beskrivelse og vurdering av beslutningsgrunnlaget kommunestyrene mottok før vedtak om gjennomføring av utvalgte investeringsprosjekt. Revisor konkluderer under hvert investeringsprosjekt.

3.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling:

- Forelå det et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyrene før vedtak om gjennomføring av utvalgte investeringsprosjekt?
    - Folkehelsesenteret
    - Meldal Helsetun
    - Brannstasjonen på Orkanger

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Rådmann bør ha fremlagt følgende for kommunestyret:
    - Drøftelser av behov og mål
        - Gjennomført en behovsanalyse
        - Forslag til målsetting og krav til prosjektet
    - Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektets mål, samt nullalternativet
    - Kostnadsramme for prosjektet basert på realistiske anslag og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort
    - Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Folkehelsesenteret

Folkehelsesenteret på Orkanger stod ferdig mars 2020 og inneholder Orklandbadet, et 3200 kvadratmeter stort badeanlegg med to opplæringsbasseng med heve- og senkebunn, eget stupebasseng og konkurransebasseng. Det er også aktivitetsbasseng med sklie og boblebad, badstuer og barnebasseng. I tillegg inneholder badet også treningssenter og matservering.

Folkehelsesenteret inneholder en rekke helserelaterte kommunale tjenestetilbud og rommer utleielokaler for private helseaktører. [8]

Delkapittelet vil beskrive og vurdere beslutningsgrunnlaget som lå til grunn da kommunestyret i tidligere Orkdal kommune vedtok å gjennomføre investeringsprosjektet.

3.3.1 Planlegging 2013

Formannskapet i tidligere Orkdal kommune ga i 2013 (sak 84/13) rådmannen i oppdrag om å nedsette en prosjektgruppe som snarest skulle utarbeide en begrunnet prosjektbeskrivelse og framdriftsplan, samt en oversikt over eventuelle økonomiske midler som var nødvendige for å gjennomføre prosjektarbeidet. Under behandlingen av saken ble det henvist til et vedtak i kommunestyret den 23.04.2008 (sak 37/08) om å nedsette en prosjektgruppe som fikk i mandat å utforme en visjon og en prioritert plan for anlegget Idrettsparken, Gammelosen, Orklahallen og Nedre Rømme (Visjonsutvalget). Arbeidet som ble gjort i Visjonsutvalget ga en betydelig utbyggingsaktivitet i Idrettsparken. I saksfremlegget står det:

«*Selv om anleggene i Idrettsparken i dag fremstår som et attraktivt område, innehar det fortsatt et betydelig potensiale med ikke utnyttede muligheter, ikke minst som et framtidig «aktivitets- og opplevelsesområde» i en regional sammenheng. Et tilbud som sterkt bidrar til å øke områdets attraktivitet som «aktivitets- og opplevelsesområde» er utvilsomt et badeanlegg med tilbud som frister hele familien. Svømmehall har i ulike sammenhenger vært behandlet, senest i forbindelse med en søknad om et mulig ekstra statlig tilskudd på 5 mill. kr. Det foreligger pr. i dag avslag på denne søknaden. Folkehelse er et viktig satsingsområde i kommuneplanen som er vedtatt. Varaordføreren har i denne forbindelsen lansert ideen om et «Idretts- og folkehelsesenter» på området*.»

Under vurdering i saksfremlegget anbefalte rådmannen at det ble gjennomført et utredningsarbeid som omhandlet en plan for hele området Idrettsparken/Sirkustomta, og som utredet mulighetene for å utnytte potensialet som lå i eksisterende anlegg og framtidig nye fasiliteter. I tillegg skulle det belyses betydningen av et ferdig utbygd område for Orkanger som regionssenter og som handels- og servicesenter. Rådmannen foreslo at et slikt arbeid bør omfatte en helhetlig plan for disponering av hele arealet. Førende for det videre arbeidet måtte være synergien mellom eksisterende anlegg og nytt anlegg med hensyn til drift og vedlikehold for å oppnå økonomisk gevinst.

[8] Orkland kommune

Av saksfremlegget framkommer det at formannskapet er bestiller og oppdragsgiver for prosjektet, og som styringsgruppe ville ha det overordnede ansvaret for godkjenning og oppfølging av prosjektets rammer.

Vedtaket i formannskapet sa at økonomiske rammer for prosjekter skulle innarbeides i budsjettet for 2014. I handlingsplan 2014-2017 for Orkdal kommune, vedtatt i kommunestyret 18.12.2013 (sak 76/13), står det under kommunestyrets endringer at flertallsgruppen har som ambisjon om å bygge en ny svømmehall/badeanlegg og folkehelsesenter i Idrettsparken. Flertallsgruppen vil avsettes 250 000 kroner til utredningsarbeid i 2014, samt at det for årene 2015-2017 avsettes 7 millioner kroner årlig til fond som skal brukes til utbyggingen. I tillegg skal minimum 39 millioner kroner fra kommunens eiendomssalg avsettes til samme formål.

3.3.2 Forstudie idrettsparken 2014

Revisor har fått tilsendt forstudie til videre utvikling av Idrettsparken i Orkdal kommune. Forstudien ble utarbeidet av prosjektgruppen og er datert august 2014. Av forstudien kommer det fram at prosjektgruppen utarbeidet en prosjektbeskrivelse som ble lagt fram for formannskapet i møte den 26.02.2014 i sak 12/14, hvor formannskapet sluttet seg til framlagte beskrivelse. Forstudien omhandlet konsept, forslag til planløsning, besøkspotensiale, inntekter og investeringer.

Figur 4. Illustrasjon av idrettsparken, Orkdal kommune

Kilde: Forstudie Idrettsparken, Orkdal kommune

Forstudien som går over 51 sider, omhandler i tillegg til mandatet følgende:

- Gjeldende planverk
- Stedsutvikling og attraksjonskraft
- Idrettsparkens potensial i et regionalt perspektiv
- Forslag: Idrettsparken som integrert arena for folkehelse, idrett, fritid og friluftsliv
    - Overordnet beskrivelse: Et samlokalisert folkehelsesenter og folkebad. Badeanlegg som favner over idrett, terapi/behandling og familie-/fritidsbesøkende.
    - Beskrivelse av delområdene med arealanslag.
- Økonomi, organisering og drift
    - Forslag til organisering: Kommunen eier anleggene, et kommunalt foretak (KF) får driftsansvar. Andre aktuelle organisatoriske modeller er nevnt.
    - Investeringskostnader: Data over tilsvarende anlegg er innhentet via Asplan Viak. Anslag basert på kvadratmetersatser. Hovedprosjektet (folkebad, folkehelsesenter og servicesenter): 205 millioner kromer eksklusiv moms. I tillegg kommer garderobeanlegg, parkanlegg, mellombygget, urban plass og parkeringsanlegg som bare delvis er kostnadsestimert.
    - Finansiering:
        - Anslag over maksimale spillemidler for de ulike elementene: 24,9 millioner kroner.
        - Interkommunalt tilskudd: 7,5 millioner kroner
        - Mulig tilskudd fylkeskommune: 7,5 millioner kroner.
        - Samlet maksimale estimerte tilskuddsmidler: 39,8 millioner kroner
    - Driftskostnader er ikke estimert. Billettinntekter er anslått.
    - Synergier: Effekter for andre lokale anlegg.
- Videre fremdrift
    - Legge til rette for spillemiddelfinansiering
    - Se på muligheter for et interkommunalt anlegg
    - Universell utforming
    - Miljøvennlige og bærekraftige materialer og energiløsninger
    - Arkitektonisk utforming
    - Bygg med sammensatte funksjoner, hvor entreprenør bør involveres tidlig

3.3.3 Planlegging perioden 2014-2016

I rådmannens notat til handlingsplan 2015-2018 for Orkdal kommune refereres det til tilbakemeldingene på mulighetsstudien. Revisor antar at mulighetsstudien det refereres til er forstudien av idrettsparken. Rådmann anbefaler å gå videre med et forprosjekt før det eventuelt tas en investeringsbeslutning. Mulighetsstudiene peker på attraktivitet som avgjørende både for inntjening og for at anlegget skal bli et positivt bidrag til stedsutvikling.

Videre i handlingsplanen for perioden 2015-2018 er flertallsgruppen enige i rådmannens avsetning til et forprosjekt på 2 millioner kroner i 2015 som finansieres ved bruk av avsatt fond. Orkdal kommune har vedtatt i kommuneplanen å satse på mestring og folkehelse, og flertallsgruppen signaliserer at dette er en satsning som skal gjennomføres. Videre skal det avsettes minimum 40 millioner kroner fra kommunens eiendomssalg til utbygging. Ved utarbeidelse av handlingsplan for 2016-2019 bes rådmann om å innarbeide disse tiltakene (både investering og drift) i neste års plan med sikte på byggestart i 2017/2018 og ferdigstillelse i 2018/2019.

Det er også et forslag i handlingsplanen om at rådmann må se på muligheter for utvidelse av familiesenteret, og hvordan dette kan organiseres. Det bør vurderes om en samling av fagmiljøet der alle tjenester rettet mot barn, unge og familier er samlet under et tak. Arbeidet kan gjerne sees i sammenheng med eventuell utbygging av nytt folkehelsesenter.

Revisor har ikke fått tilsendt noen rapport fra forprosjektet, og det framkommer ikke av tilsendt dokumentasjon at forprosjektet ble behandlet politisk.

Den 11.05.2016 behandler formannskapet, sak 28/16, organisering av videre arbeid med folkebad/folkehelsesenter. Næringssjef deltok i møtet og orienterte om bakgrunnen for prosjektet og arbeidet videre.

Figur 5. Vedtak i formannskap Orkdal, 11.05.16

Vedtak i Formannskap - 11.05.2016

Formannskapet vedtar å engasjere, evt. ansette, en prosjektleder som i første fase skal gjennomføre nødvendig prosess fram til anbudsinnhenting. Deretter skal prosjektleder, i andre fase, da under forutsetning av investeringsbeslutning, gjennomføre prosjektet fram til ferdigstillelse.

Det forutsettes at det stilles store krav til kvalifikasjoner til den som blir tilbudt oppdraget som prosjektleder. God kunnskap om svømmehaller/badeanlegg, og dokumentasjon på erfaring fra lignende prosjekter bør kreves.

Formannskapet forutsetter at prosjektleders arbeid i 2016, inkl. evt. ekstern bistand, finansieres med gjenstående beløp på kr. 1.565.000,- som ligger i budsjettet for 2016.

Kilde: Orkdal kommune

Under behandling av saken i formannskapet fremgår det av saksfremlegget at det er utført et betydelig utredningsarbeid i forbindelse med planene om et folkehelsesenter. Det refereres til at det i budsjettet for 2015 ble avsatt 2 millioner kroner til å gjennomføre et forprosjekt. Følgende ble besluttet gjennomført i første omgang:

- Igangsetting og gjennomføring av arbeid med reguleringsplan for området Idrettsparken
- Gjennomføring av nødvendige grunnundersøkelser på aktuelt område
- «Enkel» verifisering av kostnadene fremkommet i forstudien.

Av saksfremlegget fremgår det at etter at nevnt ovenfor er gjennomført er det brukt 435 000 kroner, og at 1 565 000 kroner er overført til budsjett for 2016.

Under vurdering av saken anbefaler rådmannen at prosjektet bemannes med nødvendige ressurser for å gjennomføre prosessen fram til anbudspriser som vil danne grunnlag for endelig investeringsbeslutning. Videre refereres det til at det vil være et krevende arbeid i forhold til ulike konseptvalg og valg av planløsninger. Videre er organisasjonsform for det kommende anlegget et tema for møtet, samt at en framtidig daglig leder på anlegget er på plass tidlig i prosessen, senest tidlig i byggefasen.

3.3.4 Investeringsbeslutning 2016

Handlingsplan for 2017-2020 er vedtatt i kommunestyret den 21.12.2016. I handlingsplanen under rådmannen sitt forslag, finner ikke rådmann at det er tilstrekkelige rammer i økonomien til å gjennomføre prosjektet. Rådmann skriver:

«*Rådmannen vurderer et folkehelsesenter som svært positivt for Orkdalssamfunnet og prosjektet skulle gjerne vært gjennomført, men rådmannen finner ikke at det er tilstrekkelige rammer i den kommunale økonomien. En kommunal økonomi helt uten noen reserver kan ikke tilrådes og prosjektet bør avventes fram til det er frigjort tilstrekkelige midler*.»

Under kommunestyrets endringer til budsjett og økonomiplan vedtar kommunestyrets at det avsettes 310 millioner kroner til nytt folkehelsesenter i økonomiplanperioden med ferdigstillelse innen 2019.

Handlingsplanen 2017 -2020 omtaler hvilke utredninger og rapporter som er lagt til grunn for status for prosjektet:

- Sluttrapport – august 2014
- Statusnotat oktober 2015

Revisor antar at sluttrapport fra august 2014 er forstudien tilknyttet idrettsparken. Statusnotatet oktober 2015 er ikke kjent for revisor.

Forutsetninger som er lagt til grunn for utredningene og rådmannens vurderinger er:

- Inntekter ved drift av treningssenter og badeanlegg skal dekke drifts- og vedlikeholdskostnadene ved de samme anleggene
- Driften skal gi størst mulig økonomisk avkastning
- Dagens svømmehaller legges ned
- All skolesvømming legges til anlegget
- Anlegget får status som interkommunalt anlegg
- Drift og vedlikehold av kommunale lokaler/kontorer må finansieres
- Organisering av prosjektet må avklares før anleggsstart

Innholdet i folkehelsesenteret er ifølge handlingsplanen basert på sluttrapporten fra 2014. Dersom det skal legges inn flere funksjoner vil dette øke investeringsbehovet og driftsutgiftene. Rådmann skriver at det kan være mulig å leie ut arealer til privat virksomhet som naturlig hører til i senteret. Økning av areal for utleie forutsettes at det finansieres ved leieinntekter. Rådmann skriver:

«*Det er kommet forslag om å legge flere kommunale tjenester inn i senteret, men rådmannen legger til grunn at dette må vurderes i et eventuelt byggetrinn 2, men at første byggetrinn må legge til rette for eventuelt flere byggetrinn*.»

Rådmannen anslår investeringsbehovet i 2017-kroner til å være 260 millioner kroner eksklusive moms. Rådmann foreslår følgende finansiering:

Figur 6. Finansieringsmåte, Folkehelsesenteret, handlingsplan 2017-2020

- Fond og salg til og med 2016 60 mill. kr
- Avsetning og forventet tomtesalg 60–80 mill. kr
- Spillemidler 40 mill. kr
- Lån 100 mill. kr

Kilde: Handlingsplan 2017-2020, Orkdal kommune

Rådmann skriver at omfanget av forventet tomtesalg er usikkert. Kommunen har betydelige verdier i eiendom, men det er usikkert når disse kan/vil bli realisert. Dagens rentenivå til et lån på rundt 100 millioner kroner vil tilsvare den årlige avsetningen til folkehelsesenteret som ligger inne i budsjettet.

Det er et eget punkt i beskrivelsen av folkehelsesenteret om usikkerhet. Kostnadene er basert på rapporten fra 2014, justert til nivået for 2017, men rådmannen presiserer at det er flere

usikkerhetsmomenter i saken. Rådmannen fremhever at byggekostnadene er den store usikkerheten. Rådmannen mener det er gjort tilstrekkelig vurdering og kontroll av kostnadene, slik at de reserver for uforutsette utgifter som er lagt inn gir en akseptabel sikkerhet. Rådmann lister opp fire punkter som må følges opp nøye og omhandler usikkerheten til hvor mye moms som må finansieres, driftsinntektene avhenger av attraksjonskraften, rasjonell og god drift, samt samarbeid med øvrige aktører i Idrettsparken må utnyttes både for sikre effektiv drift, men også for å gi et variert og attraktivt tilbud.

Rådmann konkluderer med at dersom prosjektet skal videreføres bør det skje med et forprosjekt/anbudsprosess for å sikre best mulig kostnadskontroll med tanke på tekniske løsninger og tilbud til publikum. Prosjektet har vært arbeidet med i 2016, men det har vist seg å være nødvendig å avklare nærmere hvordan anskaffelsen bør gjennomføres for å sikre et best mulig resultat. Derfor bør det avsettes 1,5 millioner kroner til videre prosjektering og grunnlag for anbudskonkurranse.

Videre er det lagt inn lenker til «Rapport Idrettsparken 2014» og «Notat folkehelsesenter 2015». Lenkene fungerer ikke.

Under kapittel 2.1 om vedtak i Orkdal kommunestyret 21.12.2016, sak 88/16 under kommunestyrets endringer vedtar kommunestyret å avsette 310 millioner kroner til nytt folkehelsesenter. Det refereres til rådmannens notat om å ikke legge inn oppstart av bygging av folkehelsesenteret. Under nye tiltak (flerårig) kommer det frem at flertallsgruppen i kommunestyret ønsker å realisere prosjektet med ferdigstillelse i løpet av 2019. Flertallsgruppen vil legge til følgende forutsetning til grunn for investering og drift:

«*I dette folkehelsesenteret skal det i tillegg til badeanlegg være plass for helsesøstertjeneste og den kommunale ergo-/fysioterapitjeneste. Andre kommunale tjenester kan også være aktuelle*».

Investeringsrammen i handlingsplanene er gitt i tabellen nedenfor

Tabell 1. Investeringsramme folkehelsesenteret handlingsplan 2017-2020

Finansieringsmåte	**Kroner**
Refusjon moms	25 millioner
Spillemidler/tilskudd	40 millioner
Avsetning budsjett	30 millioner
Fond eiendomssalg	60 millioner
Eiendomssalg 2017-2020	20 millioner
Lån	135 millioner
Totalt	**310 millioner**

Kilde: Orkdal kommune

Det er også avsatt 1, 875 millioner kroner i 2017 til forprosjekt for folkehelsesenteret.

3.3.5 Investeringsbeslutning 2017

Kommunestyret behandler i sak 10/17 den 29.03.2017 en sak om dimensjonering/innhold i nytt folkehelsesenter.

Kommunestyret sitt vedtak er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 7. Vedtak kommunestyret Orkdal, 29.03.17

Vedtak i Kommunestyre - 29.03.2017

Kommunestyret vedtar å bygge nytt Folkehelsesenter i Idrettsparken med innhold og elementer som beskrevet i saken.
Kommunestyret ber om at kostnaden for et større utebasseng basert på spillvarme/fjernvarme utredes.
Toppen av bygget bør ha adkomst, og dimensjoneres for å kunne ha zip-line/taubane over Gammelosen.

Kommunestyret ber rådmannen ta med alle innspill og spørsmål som har kommet i debatten inn i den videre utredningen.

Kommunestyret ber rådmann ta initiativ til et dialogmøte med de andre treningssentrene i kommunen. Dette med formål å skape et godt og smidig samarbeid i fremtiden.

Kilde: Orkdal kommune

Under bakgrunn for saken kommer det fram at Orkdal kommune ved tekniske tjenester vil være byggherre, og ved å etablere en annen organisering på nåværende tidspunkt vil forsinke prosjektet ut over ferdigstillelse i løpet av 2019. Videre vises det til et avsnitt i drøftingsnotatet framlagt i formannskapsmøte den 15.02, «organisering av utbygging og drift av folkehelsesenteret». Revisor har ikke sett eller fått tilsendt drøftingsnotatet. Videre har rådmannen nå et behov for å få et vedtak om dimensjonering og innhold til folkehelsesenteret.

Under vurderingen fremgår det hvilke elementer folkehelsesenteret vil inneholde. Det er blant annet folkebad/svømmebasseng, treningssenter, «helsebygg» med blant annet helsestasjon og kommunal ergo- og fysioterapi, inngangsparti med serveringssted, møterom/konferanse og kontorer/garderober for bemanning. Eventuelle endringer som kommer i tillegg, må pålegges en husleie som forsvarer tilleggskostnadene.

Det arbeides videre med å tilby andre relevante aktører muligheten til å etablere seg i folkehelsesenteret. Videre pekes det på synergieffekter ved å samle tilbud innenfor helse, trening og rehabilitering.

Det er også to punkt i protokollen revisor har fått tilsendt fra møtet, «tilrådingens økonomiske konsekvenser» og «konsekvenser for vedtatte målsettinger». Under punktene er det ingen tekst, og revisor er ikke kjent med om dette har vært tema i møtet.

3.3.6 Videre planlegging etter investeringsbeslutning 2018

I kommunestyret den 30.05.2018, sak 25/18, ble oppstart av bygging av folkehelsesenteret knyttet til innhold, finansering og valg av nytt styremedlem behandlet. Kommunestyret vedtar fem punkt blant annet at låneopptak til finansering av folkehelsesenteret økes med 58 millioner kroner i 2019. Kommunestyret gir administrasjonen fullmakt til å gjennomføre opsjoner/tilleggsarbeider hvis dette kan skje innen vedtatt kostnadsramme og uten økte driftsutgifter for kommunen. Kommunestyret ber også rådmannen sørge for at det reserveres nødvendige areal i folkehelsesenteret til etablering av Newton-rom og utstyrssentralen BUA slik at dette kan vurderes som en del av budsjettprosessen høsten 2018.

Bakgrunn for tilleggsfinansieringen var at det i anbudskonkurransen for prosjektet ble bedt om en opsjon på økt areal på ca. 1000 kvadratmeter for utleie til private leietakere og bedt om tilbud på ytterligere 1000 kvadratmeter for familiens hus. Entreprenøren Skanska var på dette tidspunktet i oppstartsfasen og trengte derfor raske avklaringer fra byggherre (Orkdal kommune). Arealer for utleie og familiens hus var ikke finansiert i det opprinnelige vedtaket i sak 10/17 i 2017. Derfor måtte det vedtas en tilleggsfinansiering. Kostnadene måtte dekkes av det kommunale foretaket som vil få leieinntektene fra utleiearealene og familiens hus dekkes av midler avsatt av fellesnemnda for Orkland.

Under tilrådingens økonomiske konsekvenser står det *ingen økte kostnader for kommuner* og konsekvenser for vedtatte målsettinger er *bedret folkehelse*.

Kommunestyret vedtar:

«*Kommunestyret vedtar at låneopptaket til finansiering av folkehelsesenteret økes med 58 mill. kroner i 2019. P.t. er det på 382,5 millioner.»*

Vedtaket i kommunestyret sier ikke eksplisitt hva ny kostnadsramme for prosjektet er. Revisor har mottatt fra prosjektleder et utdatert dokument (figur nedenfor) med tilbakemelding til formannskapet på spørsmål om hva som ble ny kostnadsramme etter den foreslåtte tilleggsbevilgningen. Dokumentet viser en kostnadsramme på 382,25 millioner kroner. Prosjektleder opplyser til revisor at dette ble presentert i formannskapet etter sak 46/18.

Figur 8. Kostnadsramme etter tilleggsbevilgning folkehelsesenteret

Formannskapet ønsket en samla oversikt over finansieringen av folkehelsesenteret med de tiltakene som er foreslått tatt inn i rådmannens tilråding. Det er usikkerhet knyttet til kostnadene og hvor stor andel moms som blir refundert, men en forutsetning om at 50 % av momsen blir refundert gir følgende oppstilling:

Budsjett / finansiering folkehelsesenter:					
Prosjekt 445					
	2017	2018	2019	2020	Totalt
	4 000 000	130 000 000	170 000 000	6 000 000	310 000 000
					-
Lån		-119 430 000	-50 060 000	-5 510 000	-175 000 000
Mva		-10 570 000	-13 840 000	-490 000	-24 900 000
Disp.fond	-4 000 000		-106 100 000		-110 100 000
					-
	2017	2018	2019	2020	Totalt
3. og 4. etg. og energitiltak			**72 250 000**		**72 250 000**
Lån			-58 000 000		-58 000 000
Mva			-7 140 000		-7 140 000
Enovatilskudd			-7 110 000		-7 110 000

Samla totalkostnad blir da: 382 250 000,-

Kilde: Orkdal kommune

Kommunestyret behandlet den 14.11.2018 en sak om energiløsninger ved folkehelsesenteret (sak 46/18). Saken ble først behandlet av hovedutvalget for teknikk den 07.11.2018, sak 12/18. Vedtaket i kommunestyret er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 9. Vedtak kommunestyre Orkdal, 14.11.18

Vedtak i Kommunestyre - 14.11.2018

Kommunestyret vedtar å bygge anlegg for solkraft og termisk energi til en investering på 31 millioner kroner. Dette finansieres slik:

Solkraftanlegg:
Det anskaffes støtteberettiget solkraftanlegg ihht Enovas tilsagnsbrev
Økt lånebehov for solkraftanlegg: kr. 6 783 000.- etter støtte fra Enova.
Termisk energi:
Det anskaffes lavtemperatur spillvarme fra Elkem kr. kr.21 265 560,-
Det er søkt støtte fra Enova til deler av prosjektet, kr 3 800 000,-, og er en forutsetning for gjennomføring av omsøkt tiltak.
Økt låneopptak: kr. 17 465 560,- etter støtte fra Enova.
Økt låneopptak for begge tiltak, kr. 24 248 560,- som innarbeides i budsjett 2020

Kilde: Orkdal kommune

Bakgrunn for saken er at folkehelsesenteret skal bli optimalt energieffektivt. Konsekvenser for vedtatte målsettinger er at folkehelsesenteret blir verdens første energipositive badeanlegg som er 100 prosent tilrettelagt for nullutslipptransport.

3.3.7 Vurdering

- Rådmann bør ha fremlagt følgende for kommunestyret:
    - Drøftelser av behov og mål
        - Gjennomført en behovsanalyse
        - Forslag til målsetting og krav til prosjektet

Prosjektet er initiert av politisk nivå selv, og ideen om et folkehelsesenter ble lansert av daværende varaordfører. Behovet for prosjektet hadde sin bakgrunn i å utnytte et område på Orkanger og se på mulighetspotensialet. Ideen om et idretts- og folkehelsenter ble tidlig lansert. Målet for prosjektet var knyttet til at folkehelse var et viktig satsningsområde i den vedtatte kommuneplanen. En egen behovsanalyse ble ikke gjennomført. Ettersom prosjektet ble lansert av politisk nivå, kan ikke rådmannen gjøres ansvarlig for manglene i initiativfasen av prosjektet.

    - Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektets mål, samt nullalternativet

I august 2014 er det utarbeidet en forstudie til prosjektet. Revisor kan ikke se at forstudien inneholdt ulike alternativer for prosjektet, kun en beskrivelse av de ulike tilbudene som skulle inngå i senteret. Det er noe uklart for revisor når denne forstudien ble presentert for kommunestyret. Det kommer fram at formannskapet ble orientert om en prosjektbeskrivelse februar 2014. Under behandling av handlingsplan i desember 2015 refereres det til en mulighetsstudie. Revisor legger til grunn at dette er den gjennomførte forstudien. Det er først under behandling av handlingsplan i desember 2016 at forstudien ligger vedlagt som dokument. Det refereres til at målet for prosjektet er satsning på mestring og folkehelse.

Under behandling av handlingsplan 2015-2018 avsettes midler til et forprosjekt i 2015. Revisor har ikke sett forprosjektet, og det er ukjent om forprosjektet ble behandlet politisk. Vedlagt handlingsplanen 2015-2018 ligger det et statusnotat fra 2015, men revisor er ikke kjent med om dette er forprosjektet.

Prosjektet hadde bakgrunn i å utvikle et spesielt område, og derfor er alternative vurderinger knyttet til beliggenhet lite relevant. Revisor kan ikke se at alternative konsepter til et folkehelsesenter ble vurdert, og kan heller ikke se at nullalternativet er drøftet.

- Kostnadsramme for prosjektet basert på realistiske anslag og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort

Forstudien fra 2014 inneholder beskrivelse av økonomi, organisering og drift. Det er brukt informasjon fra tilsvarende anlegg for å anslå investeringskostnadene. Videre beskrives finansieringsmåter. I handlingsplanene beskrives finansieringsplan for prosjektet og det avsettes penger fra kommunens eiendomssalg til utbygging. I handlingsplan for 2017-2020 beskrives usikkerheten og det pekes på at kostnadsnivået er basert på anslag fra 2014. Rådmann påpeker hvilke kostnader det er knyttet størst usikkerhet til. Under behandlingen av beslutning i kommunestyret 2018 om dimensjonering av tilbudet ved folkehelsesenteret er ikke økonomiske konsekvenser eller konsekvenser for målsettinger påpekt.

- Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Under behandling av handlingsplan 2017-2020 anbefaler rådmann at prosjektet ikke gjennomføres siden kommunen ikke har tilstrekkelig økonomi til å håndtere prosjektet nå, og anbefaler at det kun gjennomføres et forprosjekt/anbudsprosess for å sikre konstadskontroll. Kommunestyret velger likevel å gjennomføre prosjektet. I 2018 må den økonomiske rammen utvides på grunn av opsjoner til blant annet familiens hus. Arealer for familiens hus var ikke finansiert i det opprinnelige vedtaket. Allerede i handlingsplanen for 2015-2018 ble det nevnt at arbeidet med familiesenter måtte sees på i sammenheng med en eventuell utbygging av nytt folkehelsesenter. Revisor er usikker på om dette har blitt gjort, og en økning i kostnadsrammen kan tyde på arbeidet ikke ble gjort eller grundig nok utredet.

3.4 Meldal Helsetun

Meldal Helsetun er under bygging og skal stå ferdig i 2023. Ifølge hjemmesiden til Kvadrat arkitekter er Meldal Helsetun planlagt med 50 omsorgsboliger i bokollektiv for heldøgns omsorg, institusjonsplasser for korttidsopphold og rehabilitering, dagsenter og sansehage. I tillegg skal bygget romme samlokaliserte kommunale helsetilbud som base for hjemmetjenesten, legekontor, helsestasjon, psykisk helse, fysio/ergoterapi, produksjonskjøkken og bydelskafe. [9] Planlegging av prosjektet ble gjort i tidligere Meldal kommune.

[9] https://www.kvadratarkitekter.no/meldal-helsetun

Figur 10. Illustrasjon av nye Meldal Helsetun

Kilde: Avisa Sør-Trøndelag, artikkel 23. oktober 2020

Delkapittelet vil beskrive og vurdere beslutningsgrunnlaget som lå til grunn da kommunestyret i tidligere Meldal kommune vedtok å gjennomføre investeringsprosjektet.

3.4.1 Planlegging 2014-2016

I handlingsplan 2015-2018 i Meldal kommune er det eget punkt om rehabilitering av Meldal Helsetun under større investeringer i kommunen. Kostnaden er stipulert til 50 millioner kroner i 2018. Videre er det foreslått en ramme på 1,5 millioner kroner til forprosjektering fra 2017.

I kommunestyremøte den 17.12.15, under behandling av handlingsprogram med økonomiplan 2016-2019, settes det av 750 000 kroner for årene 2017 og 2018 til forprosjekt av nytt helsetun.

Planstrategien for perioden 2016-2019 for Meldal kommune, vedtatt av kommunestyret den 30.06.16, skriver at revidert plan for pleie og omsorg skal inngå i grunnlagsdokumentene for planlegging av nytt helsetun. Under tema og fagplaner i planstrategien står det at prosjektet for «Nytt Meldal Helsetun» skal starte i 2016.

I formannskapet, sak 16/1425, den 04.10.16 ble det oppnevnt en bredt sammensatt politisk styringsgruppe med medlemmer fra formannskap og de to hovedutvalgene. Revisor har ikke selv funnet protokollen og heller ikke bedt om å få den tilsendt, men referert fra andre protokoller. Mandatet for gruppen var:

«*Utrede og avklare innretning, dimensjonering, lokalisering, arealbehov, finansiering og økonomiske konsekvenser, romprogram og arealplan som grunnlag for byggteknisk prosjektering, pleiemessig/tjenestemessig konsekvenser i utbyggingsfasen*».

Mandatet for styringsgruppen ble vedtatt i kommunestyret den 01.03 2017.

3.4.2 Beslutningspunkt 2016

Kommunestyret behandlet og vedtok økonomiplan for perioden 2017-2020 den 15.12.16. Det fremkommer av økonomiplan at planprosess og investeringsramme for Meldal Helsetun er et av de større tiltakene.

Rådmann skriver at for ombygging/nybygg av Meldal Helsetun vil det være et forprosjekt i to faser. I 2016 skal behovet og økonomisk omfang avklares. I 2017 skal det være byggmessig detaljprosjektering, og eventuell byggestart i 2018. Prosjektet skal finansieres ved låneopptak, forventet tilskudd fra husbanken og momskompensasjon. Tiltaket vil bli justert framover i økonomiplanperioden, i takt med avklaringsprosess og eventuell bygging igangsettes.

Kommunestyret vedtar økonomiplanen i sak 079/16 med følgende ramme for nytt helsetun i økonomiplanperioden:

Figur 11. Avsetting til nytt helsetun økonomiplan 2017-2020. Tall i tusen.

47 Eiendomsforvaltning				
17-047-9 Helsetun rehab/nybygg	**1 250**	75 000	50 250	0
Sum programområde	**1 250**	**75 000**	**50 250**	**0**

Kilde: Meldal kommune

3.4.3 Behovsanalyse

Protokoll fra kommunestyremøte den 25.01.17 viser at det ble gitt en orientering av behovsanalysen for framtidas sykehjem i møtet.

Behovsanalysen er gjennomført av Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) og datert fra desember 2016. Analysen er inndelt i seks kapitler. Under første kapittel om oppdraget og bakgrunn skal behovsanalysen gi et beslutningsgrunnlag for omfanget av prosjektet:

- Framtidig innretning og dimensjonering med muligheter og utfordringer.
- Sykehjemmets rolle og funksjon - hvilke behov og funksjoner skal det «nye bygget» dekke.
- Betydningen for de øvrige tjenester innen helse og omsorg.
- Synliggjøre økonomiske konsekvenser av en eventuell omlegging av tjenestestruktur.
- Ekstern konsulent skal bistå i oppstartsfasen med involvering, oppfølging og informasjon til interessentene / aktørene.

- Analysen skal oppsummeres i en skriftlig rapport innen 31.12.2016.
- Tilbakemelding til administrativt og politisk nivå skal skje gjennom en presentasjon av rapporten / powerpoint-presentasjon i januar 2017.

Andre kapittel ser på rammeforutsetninger for innretning og dimensjonering av helse- og omsorgstjenesten i Meldal kommune. Tredje kapittel ser på helse- og omsorgstjenesten i Meldal per 2016. Kapittelet beskriver utfordringsbildet for kommunen med bakgrunn av innhentet informasjon. Det er gjort en vurdering av bygningsmassen av daværende Meldal Helsetun av ON arkitekter og ingeniører, rapport per 02.11.16. Rapporten har følgende tilråding:

Figur 12. Vurdering av bygningsmasse Meldal Helsetun

Rapporten tilrår:

- Det er stort sett Solhagen AD (2010) og kanskje omsorgsboligene, bygget på 90-tallet, som er mest egnet til å inngå i en rehabiliteringsplan.
- Byggene fra 1961 og omsorgsboligene mot Ressveien er, ut fra byggeår, moden for sanering. Mellombygget fra 1990 kan man vurdere å bygge om, men da skal dette bygget ha det meste av dagens krav innebygget, og det skal stemme inn i behovet / den nye planen som nå er under utarbeidelse. Det er sannsynlig at det vil være best for en god utvikling av et nytt prosjekt, at også dette bygget saneres.
- Det er mange momenter som spiller inn, og økonomisk vil det høyst sannsynlig ikke være billigere å rehabilitere enn å bygge nytt, særlig hvis en tar hensyn til framtidig drift.

Kilde: Behovsanalyse – framtidas sykehjem Meldal kommune, RO

Fjerde kapittel omhandler framtidig innretning og dimensjonering av helse og omsorg. Der framkommer det at det har blitt arrangert to folkemøter i kommunen høsten 2016 i forbindelse med behovsanalysen. Til sammen deltok 150 personer på folkemøtene. Kapittel 4 inneholder også en framskriving av antall institusjonsplasser og plasser med heldøgns tjenester ut fra ulike alternativer. Kapittelet beskriver også økonomiske konsekvenser av en eventuell omlegging av tjenestestrukturen til en større satsing på hjemmebaserte tjenester og sykehjemmet som et behandlingstilbud. Institusjonsenhetene vil da ha færre plasser og bli mer spesialisert. En omlegging til større satsing på hjemmebaserte tjenester, vil kreve god tilgjengelighet til korttidsplasser og avlastningsplasser.

Det femte kapittelet inneholder synspunkter om behov og funksjoner det nye bygget skal dekke. Behovsanalysen avsluttes med et kapittel om tilråding og hvilke anbefalinger RO legger til grunn. Anbefalingene knyttes opp mot vurderinger som er gjort i forbindelse med rapporten og målene kommunen har satt seg. Anbefalingene knytter seg til god ressursutnyttelse og et inspirerende og utviklende arbeidsmiljø. Det pekes også på å sikre bærekraft i helse- og omsorgstjenesten.

3.4.4 Planlegging 2017

Kommunestyremøte 01.03.2017

I kommunestyremøte den 01.03.17 ble forprosjekt om framtidens helse- og omsorgstjenester behandlet i sak 07/17. Kommunestyrets vedtak er gitt i figuren nedenfor:

Figur 13. Kommunestyret, Meldal 01.03.17

KS- 007/17 Vedtak:
Kommunestyret iverksetter forprosjekt som skal utrede og avklare:
- Innretning og dimensjonering av institusjonsfunksjoner og omsorgsboliger med heldøgns omsorg
- Lokalisering og arealbehov
- Finansiering og økonomiske konsekvenser
- Romprogram og arealplan som grunnlag for byggeteknisk prosjektering
- Pleiemessige/Tjenestemessige konsekvenser i utbyggingsfasen

Som del av utredningene må forprosjektet innhente erfaringer fra andre kommuner. I forprosjektet skal det også drives informasjonsarbeid til befolkningen og spesifikke målgrupper. Framdriftsplanen vedlagt i saken, med tilhørende politisk behandling, legges til grunn for arbeidet.

Styringsgruppa som ble nedsatt av formannskapet 04.10.16 videreføres. Styringsgruppa får status som politisk utvalg med innstillingsrett overfor kommunestyret. Styringsgruppa har fullmakt til å gjøre endringer i framdriftsplanen av forprosjektet. Dette skal kommunestyret orienteres om.
Som ny leder for styringsgruppa velges: Odd Arild Svartbekk. Som ny nestleder i styringsgruppa velges Olaug Muan.

Styringsgruppa disponerer den økonomiske rammen for forprosjektet.

Kilde: Meldal kommune

Ifølge saksopplysninger er formålet med saken å få avklaringer for videre fremdrift og organisering av arbeidet. Det er viktig for rådmannen å få definert punkter for politiske avklaringer.

Under sakvurderinger er politiske beslutningspunkter satt opp. Kommunestyret skal først vedta om forprosjektet skal startes opp. Dersom kommunestyret vedtar forprosjektet, skal kommunestyret ta stilling til innretning og dimensjonering av ny helse- og omsorgsstruktur. Deretter skal romprogram, arealbehov og grunnlag for byggteknisk forprosjekt besluttes. Videre skal skisseprosjekt og igangsetting av byggteknisk prosjektering besluttes. Endelig byggevedtak vil følge etter at dette er gjennomført.

Innretning og dimensjonering av tilbudet må vedtas tidlig i forprosjektet ifølge sakvurderingen. Hver enhet skal ha en arbeidsgruppe som skal komme med forslag og ønsker til romprogram. Det skal også innhentes erfaring fra andre kommuner som har hatt en lignende prosess.

Ifølge vurdering av prosjektering av ny bygningsmasse er det i første omgang behov for skisser for hvordan bygningsbehovet kan løses. Det bør også foreta en grundigere tilstandsvurdering av den eksisterende bygningsmassen.

Det er avsatt 1 millioner kroner til forprosjektet i 2017.

Kommunestyremøte 21.06.2017

Til kommunestyremøte er det en egen sak om innretning, dimensjonering og lokalisering av helse- og omsorgstjenester (sak 040/17). Til den saken følger det med seks vedlegg:

- Behovsanalyse – framtidas sykehjem, Rapport RO
- Lokalisering -notat 26.05.17
- Arbeidsgruppe – referat og konklusjon 01.06.17
- Romprogram nytt helsetun 30.03.17
- Byggeår kart
- Befolkningsframskriving Meldal

Under saksopplysninger presenteres det detaljert informasjon for å få nødvendige avklaringer for videre arbeid med planlegging av nytt helse- og omsorgsstruktur i Meldal kommune.

Det er under saksopplysninger opplyst om den fremtidige kommunesammenslåingen med Orkland og intensjonsavtalen fra oktober 2016[10]. Det er viktig at prosessen med ny pleie- og omsorgsstruktur forankres hos de øvrige sammenslåtte kommunene. For gjeldende økonomiplan (2017-2020) er det avsatt en økonomisk ramme på 199 millioner kroner til prosjektet. De eksisterende bygningsmassene er også omtalt under saksopplysninger, og det står blant annet helsetunet ikke tilfredsstiller kravene i gjeldene byggeteknisk forskrift.

Organisering av prosjektet beskrives også i saksfremlegget, og det refereres til politisk styringsgruppe opprettet i 2016. Samtidig ble det opprettet en administrativ arbeidsgruppe, med medlemmer fra administrativ ledelse, tillitsvalgte, hovedverneombud og representanter fra Eldreråd og Kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Arbeidsgruppa skal

[10] Intensjonsavtale mellom de fire kommunene Agdenes, Meldal, Orkdal og Snillfjord vedrørende sammenslåing og utvikling av en felles ny kommune.

komme med forslag/tilråding til aktiviteter/løsninger til rådmannen, som innstiller ovenfor styringsgruppa. Den politiske styringsgruppa innstiller til kommunestyret.

Det refereres til behovsanalysen i saksopplysningene. Etter utarbeidelsen av behovsanalysen har det også blitt gitt informasjon til frivillige foreninger og kommunale råd.

Saksopplysning viser at både arbeidsgruppen og styringsgruppen har besøkt andre helse- og velferdssentre (Persaune helse- og velferdssenter, Ladeslette helse- og velferdssenter og Ringebu kommune).

Videre har administrasjonen hatt møte med Husbanken for å få informasjon om tilskuddsordninger. I innretning av helse- og omsorgstjenester henvises det til nasjonale føringer. For dimensjoneringen av tilbudet vises det til befolkningsframskrivinger, og det vises til arbeidet RO har gjort i sin behovsanalyse tilknyttet dekningsgrad og anbefalinger.

Under lokalisering kommer det fram at arbeidsgruppen har vurdert flere alternativer til plassering av nye institusjons- og heldøgnsomsorgsplasser. I tillegg til lokalisering ved dagens helsetun har områder i Meldal sentrum og området ved Løvbytunet vært sett på. Arbeidsgruppen konkluderer med at lokalisering tilknytning til dagens helsetun er å foretrekke.

Under saksvurderinger vurderes samlokalisering nærmere. Legesenter, helsestasjon og psykisk helsearbeid er lokalisert i Sentrumsbygget og det bør vurderes om disse skal flyttes. For hjemmebaserte tjenester anbefaler RO en større dreining mot disse tjenestene, og en samlokalisering mellom institusjon og omsorgsboliger er fordelaktig. Videre er det et ønske om at all dagsentervirksomhet for eldre og demente legges til institusjonen.

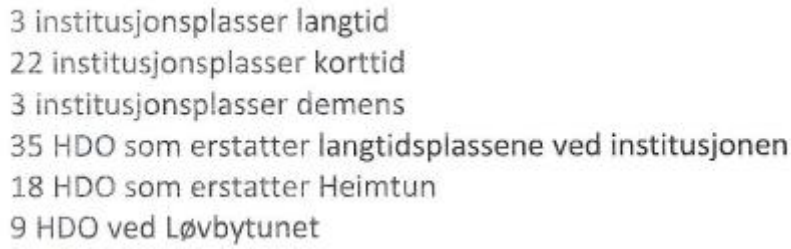
Under økonomi refereres det til gjeldene økonomiplan hvor det er avsatt 199 millioner kroner til prosjektet. Finansieringsplan ligger også vedlagt. Rammen for 2017 er knyttet til planlegging, og rammen må sees på som foreløpig.

Vedtaket til kommunestyret om helse- og omsorgstjeneste er delt i to:

- Innretning og dimensjonering
- Lokalisering

Kommunestyret vedtar under innretning og dimensjonering grunnprinsippet for tilbudet for videre planlegging. Figuren nedenfor illustrere vedtatt tilbud.

Figur 14. Dimensjonering av tilbud, Meldal helstun



Kilde: Meldal kommune

Planleggingen av tilbudet har utgangspunkt i en dimensjonering ut fra behovet fram mot 2030, men det må tilrettelegges for fleksibilitet i antall plasser. Vedtaket i kommunestyret sier også at utredningen skal alternativt vurdere ny helse- og omsorgsløsning som gir en samlokalisering av tjenester som er i Meldal Helsetun, samt legekontor, helsestasjon og psykisk helse lokalisert i Sentrumsbygget. Videre skal utredningen avklare økonomiske rammer så langt det lar seg gjøre, herunder pris på nytt bygg, FDV-kostnader, bemanning og andre relevante forhold. I vedtaket står det at dimensjoneringen skal drøftes med fellesnemnda og øvrige kommuner i Orkland.

Lokalisering blir vedtatt til å være i tilknytting til daværende Meldal helsetun ut ifra at det eksisterer en forventing om at deler av bygningsmassen ved daværende helsetun kan gjenbrukes.

3.4.5 Beslutningspunkt 2017

I økonomiplanen for perioden 2018-2021, vedtatt av kommunestyret i desember 2017 (13.12.17, sak 073/17), økes den økonomiske rammen for nytt helsetun. Økningen er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 15. Budsjettramme Meldal Helsetun 13.12.17. Tall i tusen.

47 Eiendomsforvaltning				
18-47-1 Garderober uteavd – AMU-tiltak (200' i 2018)	200			
18-47-5 Nytt helsetun (se vedlegg)	1 000	198 000	66 000	
18-47-3 Kulturscene (5000' (inkl.mva) i 2018)	5 000			
MVA	300	49 500	16 500	
Sum programområde	6 500	247 500	82 500	

Kilde: Meldal kommune

I saksfremlegget tilknyttet behandling av økonomiplanen står det at forprosjektet framlegges parallelt med budsjettprosessen. Investeringstiltaket viser mulig investeringsramme basert på

foreløpige avklaringer fra forprosjektgruppen. I 2018 vil detaljprosjektering for bygningene pågå, og en eventuell byggestart vil være i 2018. Prosjektet finansieres ved låneopptak, forventet tilskudd fra Husbanken og moms-kompensasjon. Tiltak vil bli justert framover i økonomiplanperioden, i takt med avklaringsprosess og eventuell bygging igangsettes.

3.4.6 Planlegging 2018

Kommunestyremøte 24.01.2018

Under kommunestyremøte, sak 001/18, er hensikten å få en avklaring på planløsning for framtidas helse- og omsorgstjenester. Vedtaket vil danne grunnlaget for en søknad om tilskudd til Husbanken og videre prosjektering. Det står under saksopplysninger at vedtaket ikke er et utbyggingsvedtak, men en bestilling av videre detaljprosjektering for å framskaffe grunnlag og avklaringer før endelig utbyggingsvedtak fattes.

Av saksopplysninger kommer det frem at Norconsult vant anbudskonkurransen, og har arbeidet med to alternative planløsninger:

- Plan A: institusjon, omsorgsboliger og lokaler for hjemmetjenesten
- Plan B: i tillegg til plan A samlokalisering med legekontor, psykisk helse og helsestasjon

Norconsult har også levert en kostnadskalkyle. Arkitekt har vurdert gjenbruk av eksisterende bygg som uaktuelt.

For ressursbehovet og driftskostnader ved ny innretning og annen dimensjonering er det gjort grove anslag over driftsbesparelser basert på erfaringstall fra Ringebu kommune (inkludert i behovsanalysen gjort av RO).

Angående tomt og regulering er reguleringsplanen lagt ut til offentlig ettersyn. Kommunen har behov for da å erverve 5,7 dekar.

Det er gitt orienteringer om prosjektet i Fellesnemd Orkland[11].

Under saksbehandlers vurderinger kommer det frem at bygget er komprimert med tanke på muligheter for tett samarbeid mellom enhetene og sambruk av ressurser. Planløsningene er fleksible, slik at behovet for institusjonsplasser eller omsorgsboliger enkelt kan endres. Videre

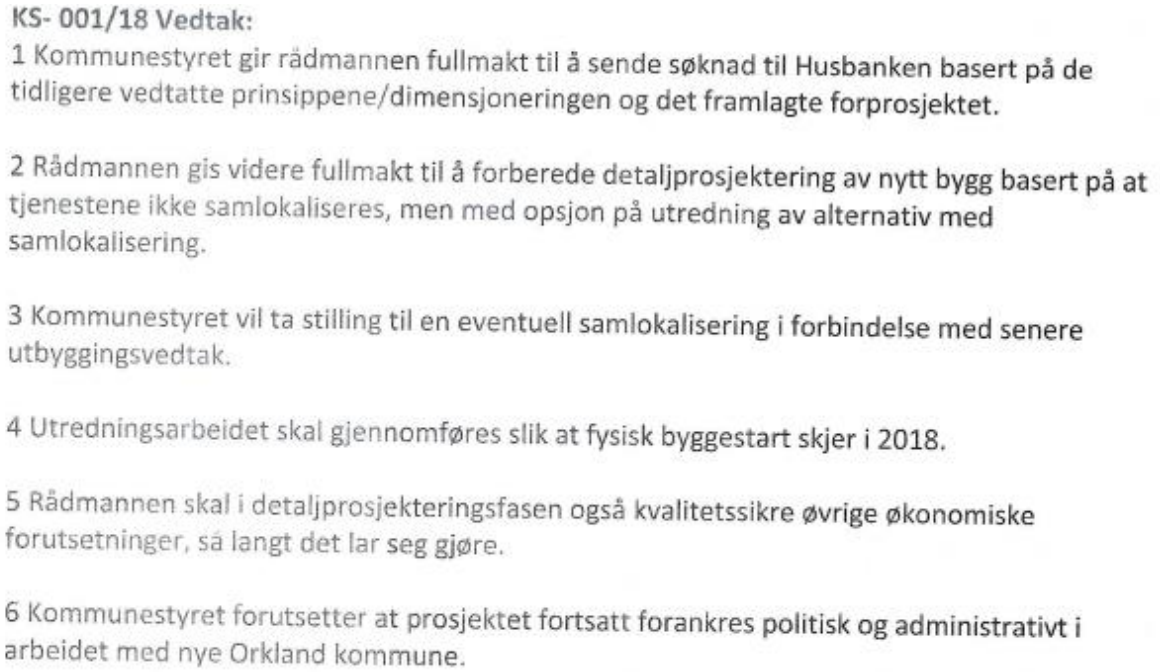
[11] Fellesnemda fikk som mandat å forberede kommunesammenslåingen, og sikre nødvendig samordning mellom de fire kommunene i perioden fra søknad om sammenslåing er sendt, til konstituerende møte er holdt av nyvalgt kommunestyre. Fellesnemda bestod av formannskapene i de fire kommunene (Agdenes, Meldal, Orkdal og Snillfjord).

er samlokalisering et førstevalg for fagenhetene. De kommunale helsetjenestene i Sentrumsbygget har behov for større areal.

Det er også tatt inn vurderinger om investeringsforutsetninger. Forutsetningene for kostnadsanslagene er presisert og vurdert. Videre er det et eget punkt om usikkerhet knyttet til framdrift og kostnader. For utbygging uten samlokalisering vil investeringen være noe under økonomiplanens ramme. For utbygging med samlokalisering vil investeringen være noe høyere enn økonomiplanens ramme.

Vedtaket til kommunestyret er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 16. Vedtak kommunestyret Meldal, 24.01.18



KS- 001/18 Vedtak:

1 Kommunestyret gir rådmannen fullmakt til å sende søknad til Husbanken basert på de tidligere vedtatte prinsippene/dimensjoneringen og det framlagte forprosjektet.

2 Rådmannen gis videre fullmakt til å forberede detaljprosjektering av nytt bygg basert på at tjenestene ikke samlokaliseres, men med opsjon på utredning av alternativ med samlokalisering.

3 Kommunestyret vil ta stilling til en eventuell samlokalisering i forbindelse med senere utbyggingsvedtak.

4 Utredningsarbeidet skal gjennomføres slik at fysisk byggestart skjer i 2018.

5 Rådmannen skal i detaljprosjekteringsfasen også kvalitetssikre øvrige økonomiske forutsetninger, så langt det lar seg gjøre.

6 Kommunestyret forutsetter at prosjektet fortsatt forankres politisk og administrativt i arbeidet med nye Orkland kommune.

Kilde: Meldal kommune

Kommunestyremøte 02.05.2018

Kommunestyret behandlet i sak 020/18 valg av planløsning og et betinget utbyggingsvedtak om framtidas helse- og omsorgstjenester. Saken som legges fram er en presisering av kommunestyrevedtaket 001/18. Rådmann ønsker en avklaring på valg av planløsning før detaljprosjekteringen blir igangsatt.

Det kommer fram under saksopplysning at søknad om investeringstilskudd til Husbanken er sendt, og at kommunen kan forvente svar tidligst i utgangen av 2. kvartal 2018.

Byggeprosjektet har tatt høyde for en felles rehabiliteringsenhet i nytt helsesenter for alle Orklandskommunene. Det har vært orientert om dette i Fellesnemda. En arbeidsgruppe bestående av administrativ ledelse i Orkland kommune har utarbeidet et strategidokument for

helse- og omsorgtjenestene i Orkland kommune. Strategidokumentet anbefaler en avdeling for døgnrehabilitering ved det nye helsetunet i Meldal. Strategien ble vedtatt den 12.04.18. Strategidokumentet ligger som vedlagt saksdokument.

Videre står det under saksopplysninger at en samlokalisering er svært viktig sett fra faglig ståsted. I sammenslåingsprosessen med de andre kommunene i Orkland har det vært arbeidet i mange av faggruppene. Eldreråd og Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne har i brev gitt uttrykk for ønske om samlokalisering. En forvaltningsrevisjon[12] om kommunes helhetlige helse- og omsorgstjenester anbefaler også en planløsning med samlokalisering.

Det redegjøres også for planlagt anbudsprosess under saksopplysninger.

Under sakvurderinger kommer det frem at samlokalisering er faglig gunstig, men økonomisk ugunstig. Samlokalisering vil gi en økt investeringskostnad på 20-21 millioner kroner, og økte kapitalkostnader vil utgjøre rundt 1 millioner kroner per år. Rådmann vurderer at det vil være mulig å dekke dette inn gjennom generell innsparing.

Det vurderes også på kostnader tilknyttet tomme lokaler av Sentrumsbygget der mange av tjenestene som eventuelt skal flyttes til nytt helsetun er lokalisert. Usikkerheten rundt alternativ bruk av Sentrumsbygget vurderes.

Med forbehold om tilsagn på investeringstilskudd fra Husbanken, vedtar kommunestyret valg av planløsning basert på en samlokalisering av helse- og omsorgstjenestene. Rådmann får videre i oppdrag å synliggjøre innsparing tilsvarende økte kapitalutgifter i økonomiplanen for 2019-2022. Rådmannen utreder etterbruk av Sentrumsbygget i samarbeid med den andre eieren og eventuelle andre lokale aktører. Utredningen sees i sammenheng med framtidig bruk av Meldal rådhus.

3.4.7 Beslutningspunkt 2018

Kommunestyret i Meldal behandlet i sak 028/18 økonomisk ramme for framtidas helse- og omsorgtjenester den 20.06.18. Under saksopplysninger beskrives investeringsomfang, og at kommunestyret har besluttet at det skal detaljprosjektertes med samlokalisering av legekontor, helsestasjon og psykisk helse. Basert på plantegninger fra arkitekten øker rammen for prosjektet til 340,196 millioner kroner inklusive moms. Det er 10 millioner kroner mer enn rammen satt i økonomiplanen for bygging i 2019 og 2020.

[12] Gjennomført av Revisjon Midt-Norge IKS i 2017.

Saksopplysningene beskriver finansiering av prosjektet. Husbanken har godkjent prosjektet, og tilskuddet utgjør 36 prosent av korrigert ramme på 340,196 millioner kroner. Momskompensasjon utgjør 68 millioner kroner. Rest til finansiering er 22,1 millioner kroner lavere enn anslått i økonomiplanen. Usikkerhet er beskrevet, og rammen er basert på erfaringstall. En større trygghet vil oppnås når detaljprosjekteringen er ferdig.

Under vurderinger i saken står det at endrede forutsetninger i rammen gjør at finansieringsbelastningen blir mindre. Det bør derfor vurderes reduksjon i både bruk av fond og låneopptak.

Kommunestyret vedtar investeringsrammen på 340 196 000 kroner med følgende finansieringsplan:

Figur 17. Finansieringsplan, kommunestyret Meldal

Investering	340 196 000
Tilskudd Husbanken	-122 488 000
Merverdiavgift	-68 039 000
Bruk av fond	-15 000 000
Bruk av lån	-134 669 000
Sum finansiering	-340 196 000

Kilde: Meldal kommune

Vedtaket sier at effekten av endrede rente og avdragskostnader skal innarbeides i kommende økonomiplan for årene 2019-2022. Vedtak om låneopptak og avdragsprofil fattes samtidig med vedtak om byggestart. Dersom ny økonomiplan vedtas før vedtak om byggestart, fattes beslutning om låneopptak og avdragsprofil som en del av vedtaket om ny økonomiplan.

3.4.8 Beslutningspunkt 2019

Kommunestyret behandlet framdrift av nye Meldal Helsetun i sak 027/19 den 04.09.19. Formålet med saken er å rapportere om status for prosjektet til kommunestyret. Videre ønsker rådmannen å avklare hvordan man framover skal forholde seg til usikkerhet i prosjektet, samt om det er behov for å justere rammene i prosjektet.

Under saksopplysninger er det under økonomi oppdatert anslag for totalkostnad til 372,7 millioner kroner. I tillegg har tannlegekontor kommet med i prosjektet, og disse kapitalkostnader vil dekkes av fylkeskommunen. Angående finansiering er det en underdekning på 16,7 millioner kroner som enten må løses ved å redusere prosjektet eller økt fondsbruk/lånefinansiering.

Statusen for prosjektet er at detaljprosjektering er gjennomført, og prosjektet er klart for å legges ut på anbud.

Kommunestyret vedtar at «*basert på det grunnlaget som ligger i detaljprosjekteringen fra Kvadrat Arkitekter AS av 21.08.2019, legges prosjektet med bygging av nytt helse og omsorgssenter i Meldal ut på anbud*».

Videre vedtar kommunestyret en justering av rammen slik at totale kostnader settes til 366,7 millioner kroner med følgende ramme for finansering:

Tabell 2. Ramme for finansering, kommunestyremøte Meldal 04.09.19

Finansieringsmåte	**Kroner**
Tilskudd Husbanken	121 millioner
Merverdiavgift	73,4 millioner
Bruk av fond	33,9 millioner
Bruk av lån	134,7 millioner
Bruk av lån, investering dekkes av husleie fylkeskommunen	3,7 millioner
Sum finansiering	**366,7 millioner**

Kilde: Meldal kommune

3.4.9 Beslutningspunkt 2020

Kommunestyret i Orkland kommune behandlet i sak 19/20 den 24.06.20 en tilleggsbevilgning og oppstart byggearbeider for Meldal Helsetun.

Under saksopplysninger kommer det fram at anbudskonkurransen er gjennomført som generalentreprise[13] med forhandlinger. Forhandlingene medførte en kostnadsreduksjon på 48,5 millioner kroner. RUTA Entreprenør AS hadde det mest fordelaktige tilbudet etter forhandlinger.

Videre viser gjennomført anbudskonkurranse at prosjektet har en totalramme på 390,9 millioner kroner, noe som medfører et behov for tilleggsbevilgninger ved full utbygging på 24,2 millioner kroner.

[13] Generalentreprise innebærer at hele utførelsen blir levert av en entreprenør, generalentreprenøren. Ansvarsretter følger stort sett kontraktene med byggherren.

Under sakvurderinger beskrives ulike alternativer for kostnadsreduksjon med fem opsjonsposter. Kostnadsreduksjon og konsekvenser ved å utelate opsjonene ble vurdert.

Vedtaket til kommunestyret viser at de vedtar en totalramme på 390,9 millioner kroner og at det inngås kontrakt med RUTA entreprenør AS, og byggearbeidet igangsettes. Finanseringsrammen er gitt i figuren nedenfor:

Figur 18. Ramme for finansiering, kommunestyremøte Orkland 24.06.20

Utbygging finansieres som følger:

MVA kompensasjon	kr	-78,1 millioner
Tilskudd fra husbanken	kr	-121,0 millioner
Bruk av fond	kr	-33,9 millioner
Tilskudd Statens VV	kr	-0,2 millioner
Bruk av lån, investering dekkes av husleie fylkeskommune	kr	-3,7 millioner
Bruk av lån	kr	-154,0 millioner
SUM finansiering	kr	-390,9 millioner

Kilde: Orkland kommune

3.4.10 Vurdering

- Rådmann bør ha fremlagt følgende for kommunestyret:
    - Drøftelser av behov og mål
        - Gjennomført en behovsanalyse
        - Forslag til målsetting og krav til prosjektet

Behovsanalysen fremstår som et grundig arbeid og kommunen har brukt eksterne konsulenter til utarbeidelsen. Behovsanalysen gir vurderinger av tilbudet innenfor helse- og omsorgstjenester som vurderes opp mot kommunens målsettinger innenfor tjenesten. Kommunestyret fikk en orientering om behovsanalysen en måned etter at den var ferdigstilt.

    - Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektets mål, samt nullalternativet

På bakgrunn av behovsanalysen vedtok kommunestyret at det skulle gjennomføres et forprosjekt med kriterier for hva som skulle sees på. Kommunestyret har blitt forelagt gjennomarbeidet saksfremlegg med flere dokumenter. Behovsanalysen inneholder alternativer til dimensjonering av tilbudet av helse- og omsorgstjenester, samt en anbefaling fra tjenesten som utarbeidet analysen. Kommunestyret vedtok dimensjonering av tilbudet. Videre har kommunestyret blitt kjent med alternativer til lokalisering av nytt helsetun i prosessen. Samlokalisering av flere tjenester blir diskutert i prosessen, og flere tjenester har kommet til prosjektet underveis. Selv om det ble utarbeidet en grundig behovsanalyse så har analysen ikke ført til en tydelig avklaring av hvilke behov og tjenester prosjektet skulle løse.

- Kostnadsramme for prosjektet basert på realistiske anslag og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort

Det er utarbeidet kostnadsrammer for prosjektet fra tidlig i prosessen. Kostnadsrammene har endret seg underveis grunnet at helsetunet har blitt mer omfattende enn opprinnelig. Endringene i kostnadsrammen har vært knyttet til samlokalisering. Derfor kan man reise spørsmål om hvor godt muligheten for samlokalisering var utredet, og om de påfølgende økonomiske anslagene burde blitt ivaretatt på et tidligere tidspunkt i planleggingen.

- Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Kommunestyret har blitt forelagt detaljerte økonomiske rammer og finansieringsmåter for prosjektet.

3.5 Brannstasjonen på Orkanger

Ny brannstasjon på Orkanger er ferdigstilt, og overtakelsesprotokoll ble signert 8. januar 2021. Bygget har et bruksareal på 1720 kvadratmeter. Sivilforsvaret disponerer 94 kvadratmeter. Bygget inneholder moderne øvingslokaler i tillegg til kontorlokaler, undervisningsrom og treningssal. [14]

Figur 19. Brannstasjon Orkanger

Kilde: Orkland kommune

[14] Orkland kommune

Delkapittelet beskriver og vurderer beslutningsgrunnlaget som lå til grunn da kommunestyret i tidligere Orkdal kommune vedtok å gjennomføre investeringsprosjektet.

3.5.1 Planlegging 2017

Handlingsplan 2017-2020 for Orkdal kommune ble vedtatt den 21.12.16. I handlingsplanen ble det ble avsatt 500 000 kroner til utredning av brannstasjonen, enten ombygging eller eventuelt ny brannstasjon. Dokumentet begrunner behovet med at en antar at brannstasjonen på Orkanger blir hovedbrannstasjon i ny sammenslått kommune, og medfører mer arealbehov. Det fremkommer at Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn på eksisterende brannstasjon oktober 2016. Arbeidstilsynet påpekte mellom annet avvik på manglende ventilasjon, ikke fullført skitten/ren sone, manglende kapasitet på dusj/sanitæranlegg og manglende sanitæranlegg for begge kjønn. Det blir trukket fram at det på daværende tidspunkt gis anledning til å se på nybygg for samlokalisering av brann, politi og ambulanse.

Revisor har fått tilsendt prosjektleder sine egne notater for aktiviteter som skjedde i løpet av 2017. Det er ikke kjent for revisor når prosjektleder ble valgt til å utrede arbeidet med ombygging eller ny brannstasjon.

Ifølge notatene til prosjektleder ble det gjennomført et møte den 04.01.17 med enhetsleder tekniske tjenester, brannsjef, daværende kommunalsjef samfunn og prosjektleder. Møte omhandlet blant annet daværende stasjon ut fra flomrisiko, hovedbrannstasjonen og veien videre.

Prosjektleders notater viser at romprogram ble diskutert på møte den 09.06.17 med representanter fra brann. I notatet står det at romprogram bør tas inn i utredningen til politisk nivå.

Den 06.07.17 har prosjektleder et møte med arkitekt Hamnes, og en skisse for bygget skal være ferdig til starten av august 2017. Fra notatene framgår det hva utredningen skal inneholde, blant annet tomtealternativ, grunnforhold, støy, øvingsområde for brann parkering av biler for uttrykningsmannskaper (listen er ikke uttømmende).

På møte den 24.08.17 står det i notatene til prosjektleder fra møte med arkitekt at «*overlevert fotavtrykk for tre tomter, 25x62 meter*». Det gjøres vurderinger av tomtene i forhold til øvingsmuligheter for både brann, ambulanse og politi. Dagen etter presenteres «fotavtrykk» på møte med kommunalsjef samfunn og enhetsleder tekniske tjenester.

Den 13.09.17 er det flere i kommunen som ser på tomt tilhørende St. Olav og vurderer tomten.

Under samtale med politiet den 17.10.17 er det fortsatt stor interesse å være med i tidligere planlegging av et nytt blålysbygg.

Hovedutvalget for Teknikk fikk i sak 19/17 den 08.11.17 lagt frem en utredning om Orkdal brannstasjon. Til behandling av saken ble det lagt ved tre vedlegg:

- Rapport Orkdal brannstasjon
- Arbeidstilsynet oktober 2016
- Notat fra prosjektleder datert 14.09.17

Bakgrunnen for saken er Arbeidstilsynets rapport datert 23.11.16. Rapport om Orkdal brannstasjon, «Tilstandsvurdering» er gjort av prosjektleder og datert 11.11.16. I notatet fra prosjektleder blir det gjort rede for teknisk tilstand av eksisterende brannstasjon og Arbeidstilsynets rapport. Videre blir det gjort rede for beliggenhet i forhold til innsatstid og naturgitte forhold (flom). Vanndybden vil bli betydelig rundt eksisterende brannstasjon ved en 1000-årsflom. Det refereres til uttalelser fra både Norges vassdrag- og energidirektorat (NVE) og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag i notatet. Elva er flomsikret av NVE, men i 2013 har NVE gitt et svar til Orkdal kommune om at det er usikkerhet knyttet til dagens brannstasjon kan bli truet av en erosjon og en eventuell undergraving av flomverket i området ved en 1000-årsflom. Fylkesmannen skriver at brannstasjonen kommer i fareklasse 3, og kan ikke etableres i områder som er utsatt for 1000-årsflom. Videre skriver fylkeskommunen at «*siden brannstasjonen det her er snakk om alt blir utsatt ved 100-årsflom gir altså forskriften ikke mulighet for å etablere den på tenkte sted*». Forskriften det vises til er byggteknisk forskrift (TEK 10). Det står at svar fra NVE og Fylkeskommunen ligger vedlagt, men revisor har ikke sett disse.

Videre er muligheten for samlokalisering med andre utrykningsetater nevnt. Til slutt i notatet presenteres alternative løsninger: rehabilitering og nybygg på ny tomt. For rehabilitering settes kostnaden til 32,4 millioner kroner med 20 prosent usikkerhet innkalkulert. For nybygg settes prisen til 56 millioner kroner.

Hovedutvalget Teknikk vedtar følgende:

«*Hovedutvalg for Teknikk tar rapporten til etterretning og saken behandles politisk i forbindelse med budsjett og handlingsplan for 2018-2021*».

Notatene fra prosjektleder viser at det har vært dialog med St. Olavs hospital og politiet i løpet av 2017 og 2018 angående samlokalisering. På epost til revisor opplyser prosjektleder at:

«*Politiet konkluderte selv med at de ikke kunne avbryte sin leiekontrakt hvor det gjensto 15 års leietid. ST. Olav ville ikke inngå leieavtale med Orkdal kommune på grunn at det ikke var mulig å få til stasjon på tomt ved sykehuset*.»

I høringsmøtet opplyser kommunen at det aldri var aktuelt med en politisk sak for å vurdere blålysetatene inn i prosjektet, siden både St. Olavs hospital og politiet trakk seg fra prosjektet. Ifølge kommunen ble det orientert om dette flere ganger i Hovedutvalg Teknikk. Revisor har ikke mulighet til å ettergå protokollene fra utvalget i tidligere Orkdal kommune, da arkivsidene ikke fungerer.

3.5.2 Beslutningspunkt 2017 og 2018

I handlingsplan for 2018-2021, vedtatt av kommunestyret i Orkdal den 20.12.17, ble det avsatt 57 millioner kroner til prosjekt ny brannstasjon. 7 millioner kroner avsatt til året 2018 og 50 millioner kroner til året 2019. Videre omtaler dokumentet at det i 2017 har vært en utredning for å vurdere samlokalisering med andre «blålysetater» samt tomteareal for et slikt prosjekt.

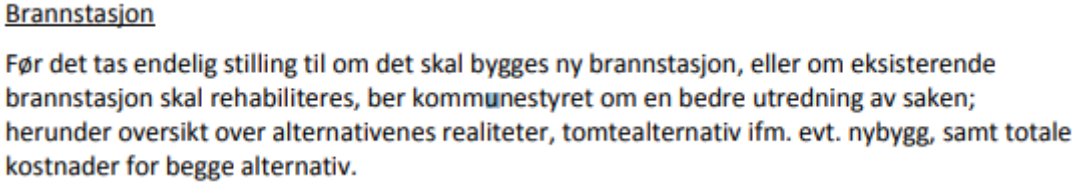
Revisor har spurt prosjektleder om hva som lå bak anslaget på 57 millioner kroner. Prosjektleder har svart med at han i 2016 var byggherreombud for ny brannstasjon i en annen kommune. Anslaget for kostnaden var basert på det prosjektet. På budsjettkonferansen i forkant av behandling av økonomiplan ble brannsjef og teknisk sjef i Orkland bedt om å komme med anslag på kostnad for ny stasjon, og forslaget på 57 millioner kroner ble presentert.

Under status for brann- og redningstjeneste i handlingsplanen skriver rådmann at det på bakgrunn av dagens beliggenhet i flomutsatt område vil Fylkesmann ikke akseptere en rehabilitering eller nybygg på dagens tomt. Derfor må kommunen se etter egnet areal for formålet sentralt på Orkanger. I handlingsplanen ligger det lenker til de tre utredningen som ble presentert i hovedutvalg teknikk.

Handlingsplanen inneholder ikke oversikt over hvordan brannstasjonen skal finansieres. Det pekes på at nedgangen i renteutgifter kan gjøre at det dekker kapitalutgifter til nødvendige investeringer i ny brannstasjon.

I vedtaket til handlingsplanen (sak 67/17) har kommunestyret lagt inn følgende endring:

Figur 20. Vedtak kommunestyremøte Orkdal 20.12.17


Brannstasjon

Før det tas endelig stilling til om det skal bygges ny brannstasjon, eller om eksisterende brannstasjon skal rehabiliteres, ber kommunestyret om en bedre utredning av saken; herunder oversikt over alternativenes realiteter, tomtealternativ ifm. evt. nybygg, samt totale kostnader for begge alternativ.

Kilde: Orkdal kommune

Revisor har fått opplyst om at tilbakemelding ikke ble gitt til kommunestyret, men til formannskapet, sak 11/18 den 21.03.18. Sakspapirene fra møtet i formannskapet viser til vedtaket fra behandling av handlingsplan 2018-2021.

Under sakvurderinger til sak 11/18 i formannskapet er det gjort vurdering tilknyttet alternativet om rehabilitering og alternativet om nybygg for brannstasjonen. Under alternativet for rehabilitering vises det til tilstandsvurdering fra 2016 av dagens brannstasjon. Tilstandsvurderingen viser at bygget til brannstasjonen er gjenstand for en grundig oppgradering både av hensyn til bygningsmessige behov og utilfredsstillende arbeidslokaler. Det vises til planer for 2013 om etablering av ny brannstasjon på naboeiendommen til eksisterende brannstasjon, og både Fylkesmannen og NVE varslet om at dette var i strid med gjeldende regelverk for flomutsatt sone. Videre refereres det til at ved rehabilitering vil kravene i byggteknisk forskrift (TEK17) bli gjeldende; brannstasjon er i fareklasse 3, og skal plasseres slik at den skal kunne fungere under en 1000-årsflom. Tomta ligger i flomutsatt sone. Hensynet til tilfredsstillende arbeidsplass tilsier at en hovedombygging vil være nødvendig. Det kan ikke påregnes dispensasjon fra TEK17-kravene. Kostnadene for ombygging og midlertidige lokaler er satt til 32 millioner kroner med 20 prosent usikkerhet.

I alternativet for nybygg står det at det skal bygges ny brannstasjon på en flomsikker tomt i nærheten av E39 og FV65. Ut fra beredskapshensyn er det ønske om øvingsområde på tomta. Stasjonen dimensjoneres som hovedbrannstasjon for Orkland kommune, med utrykkingslag på dagtid. Foreløpig romprogram er utarbeidet med et arealbehov på 1200 kvadratmeter. Kostnaden for nybygg er satt til 57 millioner kroner. Kostnaden tar høyde for at bygget kan bli plassert i sentrumsområde og må ivareta design for å unngå kulturkollisjon med etablert bebyggelse. Om tomtealternativet skriver saksbehandler:

«*Det vil være uhensiktsmessig å gå ut med tomtealternativ om Orkdal kommune skal forhandle med private tomteeier om ny tomt*».

Vedtaket i formannskapet er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 21. Vedtak formannskap Orkdal 21.03.18

Vedtak i Formannskap - 21.03.2018

Formannskapet vedtar at det bygges ny brannstasjon i Orkdal. Rådmannen finner egnet tomt og ny brannstasjon planlegges og prosjekteres innenfor ramme vedtatt i økonomi og handlingsplan for 2018- 2022.

Kilde: Orkdal kommune

3.5.3 Tomtekjøp 2018

Revisor har spurt prosjektleder om hvordan anskaffelsen av tomt til brannstasjonen foregikk. Notater fra prosjektleder fra 2017 viser at alternative tomter ble vurdert. Prosjektleder opplyser i epost til revisor at kommunen fikk tilbud om å kjøpe dagens tomt. Tomten var veldig godt egnet på grunn av størrelse, beliggenhet og tilkomst til FV 65. Kommunen gikk da i forhandlinger med selger og kom til enighet om tomtekjøpet.

Kommunestyret behandlet kjøp av tomt for brannstasjonen i sak 32/18 den 20.06.18. Under saksopplysninger kommer det fram at rådmann har etter vedtak (sak 11/18) i formannskapet den 21.03.18 inngått avtale med Bårdshaug Øst AS om kjøp av tomt. Tomteprisen er 10,8 millioner kroner. Tomtekostnaden forfaller til betaling, og det må justeres for dette inn i budsjettet 2018. Under saksopplysninger står det at:

«*Tomt er kjøpt til markedspris og høy, men det forventes at budsjett på 57 MNOK er tilstrekkelig for ny brannstasjon inklusiv tomtekostnad forutsatt et nøkternt bygg av type industribygg*.»

Under tilrådingens økonomiske konsekvenser vil lån for 2018 utvides med 8 millioner kroner til 15 millioner kroner.

Under behandling av saken blir følgende tilleggsforslag fremmet:

«*KS ber rådmannen dokumentere prosessen og argumentasjonene rundt valg av tomt for kommunestyret i egen sak innen utgangen av 2018*».

Tilleggsforslaget blir nedstemt med 17 mot 16 stemmer.

Kommunestyret fatter følgende vedtak:

Figur 22. Vedtak kommunestyret Orkdal 20.06.18

Vedtak i Kommunestyre - 20.06.2018

KS godkjenner kjøp av tomt for ny brannstasjon.
Følgende budsjettjustering vedtas:
02300.8172.3390 Kjøp av tjenester økes med kr. 8.000.000,-
09100.8172.8700 Bruk av lån økes med kr. 8.000.000,-

Kilde: Orkdal kommune

Revisor har ikke funnet dokumentasjon på at tomteanskaffelsen er utlyst, og revisor har ikke funnet noen treff ved søk i database for offentlige innkjøp (Doffin).

Prosjektet for ny brannstasjon ble lagt ut på Doffin som totalentreprisen den 28. juni 2019. HENT AS vant konkurransen.

3.5.4 Beslutningspunkt 2019

Handlingsplan 2020-2023 for Orkland kommune ble vedtatt den 18.12.19. Ved behandling av handlingsplan vedtok kommunestyret å øke kostnadsrammen for prosjektet med 12,474 millioner kroner til en total ramme på 69,474 millioner kroner (økning på 22 prosent). Årsaken til utvidelsen er i henhold til mottatt anbud, samt en utvidelse av stasjonen for

beredskapskapasitet for Sivilforsvaret og egen tilrettelagt øvingsrigg. Fordelingen av tilleggsbevilgningen er gjengitt i figuren nedenfor.

Figur 23. Økonomiplan 2020-2023, kommunestyremøte Orkland

Tilleggsbevilgningen som er innarbeidet i budsjettet for 2020 omfatter følgende:

Økt bevilgning brannstasjon	kr. 6.421.000
Lokaler sivilforsvaret	kr. 1.553.000
Øvingsrigg	kr. 4.500.000
Sum økninger	**kr. 12.474.000**

Kilde: Orkland kommune

Revisor har spurt prosjektleder om kommunestyret eller andre politiske organ ble presentert for noen alternativer til økt bevilgning, og om det ble foretatt noen kost/nytte-vurdering for tilrettelegging av øvingsrigg og beredskapskapasitet for Sivilforsvaret. Prosjektleder sitt svar er gjengitt nedenfor:

«*Ved budsjettbehandlingen forelå anbud fra entreprenørene som viste at bevilget beløp kr. 57 MNOK ikke var tilstrekkelig for å gjennomføre bygging av ny stasjon i Orkdal. Øvingsrigg og arealer for sivilforsvaret var med som en opsjon i anbud og Rådmann valgte å ta dette med i budsjettbehandlingen. Dette ble vurdert ut fra at Orkdal kommune er pålagt å holde arealer for sivilforsvaret og det er av stor nytte for Brann og redningstjenesten i Orkland å kunne ha tilgang til utstyr i «eget bygg» beredskapsmessig. Når det gjelder øvingsrigg plassert på samme tom ble dette ansett som riktig av flere grunner. Orkland kommune har på grunn av folketall krav til dagkassernert vaktlag. Det er tenkt at dette laget utenom utrykninger kan gjennomføre ulike kurs knyttet til øvingsrigg. Dette vil gi effektiv utnyttelse av både mannskaper og anskaffet utstyr*.»

3.5.5 Vurdering

Rådmann bør ha fremlagt følgende for kommunestyret:

- Drøftelser av behov og mål
  - Gjennomført en behovsanalyse
  - Forslag til målsetting og krav til prosjektet

Kommunestyret blir kjent med behovet under behandling av budsjett og handlingsplan i 2016. Det foreligger ingen egen behovsanalyse for prosjektet. Behovet er begrunnet ut fra krav etter tilsyn fra Arbeidstilsynet og antagelser om at Orkanger blir beliggenheten til ny hovedbrannstasjon i ny sammenslått kommune. Det er Hovedutvalget for teknikk som blir presentert for utredningene som gjøres i 2017. Utredningen som gjøres fokuserer på

beliggenheten til brannstasjonen. Revisor kan ikke se at målsetting og krav til prosjektet er presentert i utredningen. Samlokalisering av andre blålysetater nevnes som en mulighet for nybygg.

- Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektets mål, samt nullalternativet

Ved behandling av handlingsplan 2018-2021 i desember 2017 etterlyser kommunestyret selv en bedre utredning av ny brannstasjon. De ønsker en bedre utredning av saken med oversikt over alternativer (rehabilitering og nybygg), tomtealternativer ved nybygg og totale kostnader for alternativer. Det betyr at selv om dokumentene for Hovedutvalg teknikk ble vedlagt, trengte kommunestyret mer informasjon om prosjektet. Den etterlyste utredningen blir ikke gitt til kommunestyret, men til formannskapet. Det betyr at utredningen ikke er presentert for de som ba om den. Revisor vurderer dette som en stor svakhet. Det er formannskapet som vedtar at brannstasjonen skal bygges og gir rådmann fullmakt til å finne egnet tomt.

Kjøp av tomt må skje til markedspris. I denne saken ble tomten kjøpt for høy markedspris. Revisor har ikke foretatt egne vurderinger av hva som ligger i dette, men det antyder at det ligger i øvre sjiktet av hva som anses for markedspris. Revisor vil påpeke at dersom en kommune kjøper eiendom til høyere pris enn markedspris, vil differansen mellom avtalt pris og markedspris kunne utgjøre en økonomisk fordel som er i strid med statsstøtteregelverket. Revisor har ikke holdepunkt for å vurdere om dette er tilfellet i denne saken.

Kontrakter om kjøp av fast eiendom faller utenfor anskaffelsesregelverkets anvendelsesområde. Unntaket er begrunnet i at kjøp av fast eiendom i stor grad er avhengig av geografisk plassering, og dermed i hovedsak er knyttet til et lokalt marked som i liten grad berører grenseoverskridende handel. Revisors vurdering er derfor at kjøpet av tomt ikke var i strid med anskaffelsesregelverket.

Gjennom tilleggsforslag i kommunestyret etterlyses et bedre beslutningsgrunnlag under behandling av kjøp av ny tomt i juni 2018. Forslaget ble nedstemt med 17 mot 16 stemmer. Revisor vurderer at et slik tilleggsforslag gir indikasjoner på at flere av medlemmene i kommunestyret opplevde at saken som ble lagt fram ikke var godt nok utredet. Av prosjektlederes notat ble tomtealternativer diskutert i 2017, men informasjon tyder på at kommunestyret ikke har blitt forelagt alternativer til tomt.

Samlokalisering av blålysetater er nevnt, men hverken St. Olavs hospital eller politiet ønskt å delta. Kommunestyret har ikke fått informasjon om at en slik samlokalisering av blålysetater ikke var aktuell, til tross for at det ble trukket fram i starten av planleggingen av ny brannstasjon.

Da prosjektet sin kostnadsramme ble utvidet grunnet anbudet og øvingsrigg og lokaler for Sivilforsvaret, finner ikke revisor at kommunestyret ble forelagt noen alternativer eller at behovet for denne utvidelsen er dokumentert nærmere enn det som står i handlingsplanen.

Nullalternativet er ikke drøftet, men pålegg fra Arbeidstilsynet viser at noe måtte gjøres med Brannstasjonen.

- Kostnadsramme for prosjektet basert på realistiske anslag og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort

Det er Hovedutvalg teknikk som fikk presentert mulige kostnadsrammer for prosjektet. Kommunestyret har kun fått presentert kostnadsrammer gjennom behandling av handlingsplanene. Usikkerhet i kostnadene er kun gitt for rehabilitering av eksisterende stasjon (20 prosent). For nybygg er usikkerhet i kostnadene ikke belyst. Anslaget for kostnadsrammen for nybygg er basert på prosjektlederes tidligere erfaring av tilsvarende bygg. Samtidig må kommunestyret øke rammen for prosjektet med 22 prosent ved budsjettbehandlingen høsten 2019. 51 prosent av økningen er knyttet til anbudet. Revisor stiller spørsmål til hvor realistisk det første anslaget var da økningen av kostnadsrammen er så betydelig.

- Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Revisor finner ikke at dette er drøftet, og finner ikke informasjon om finansieringsplan for ny brannstasjon.

4 ETTERLEVELSE AV BESTEMMELSER OM LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR

Kapittelet gir en beskriving og vurdering av hvordan Orkland kommune påser at bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling for temaet:

- I hvilken grad påser Orkland kommune at bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter?

4.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger for å vurdere behovet for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør
    - Vurderingene bør dokumenteres og arkiveres
- Kommunen bør på bakgrunn av vurderinger av risiko gjennomføre nødvendige kontrollere av lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør
    - Kontrollene bør dokumenteres skriftlig
- Kommunen bør kreve at forhold rettes opp innen en fastsatt frist der det oppdages brudd på kravene i kontraktene
- Kommunen bør vurdere avvik og brudd med tanke på alvorlighet, og iverksette nødvendige tiltak og sanksjoner

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Oppfølgingsarbeid

Revisor fokuserer i kapittelet ikke på hvilke rutiner kommunen har for anskaffelse og valg av leverandører ved inngåelse av kontrakt. Kommunen har en egen anskaffelsesstrategi som skal sikre at kommunen benytter seriøse og etterrettelige aktører. Kapittelet fokuserer på hvordan kommunen følger opp inngåtte kontrakter og bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.

4.3.1 Rutinebeskrivelse

Revisor har fått tilsendt fra kommunens jurist prosedyre for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør/underleverandører/entreprenører/underentreprenører, samt risikovurdering. Revisor har ikke fått bekreftet at den er videreført for Orkland kommune, og mange av

informantene har ikke kjennskap til denne prosedyren. Prosedyren er merket som gyldig fra 21.10.19.I høringsmøtet opplyser kommunen at det er utarbeidet en ny rutine for Orkland kommune som enda ikke er fullt ut implementert i ny kommune.

Formålet er å sikre bruk av seriøse entreprenører/underentreprenører og inngå kontrakter som fyller kravene til lønns- og arbeidsvilkår, samt eventuelt avdekke arbeidslivskriminalitet og reagere på dette. Det er prosjektansvarlig som har ansvar for å følge opp rutinene som er beskrevet i prosedyren.

Rutinen sier at for nye kontraktsparter skal det i etterkant av kontraktsignering foretas en overordnet risikovurdering av alle nye kontraktsparter for å vurdere behovet for eventuell kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Risikoen skal vurderes på bakgrunn av blant annet:

- Utvidet skatteattest
- Startbank
- Offentlig elektronisk postjournal
- Virksomhetens bransje
- Eventuelt tilgjengelig informasjon i media

I etterkant settes risikoen til lav, middels eller høy og skal noteres i oversiktsarbeidet for leverandører.

Det er også en egen rutine for underentreprenører, og det skal gjøres tilsvarende overordnet risikovurdering for dem.

For alle kontraktsparter og underleverandører der risikoen er satt til høy skal det gjennomføres kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Kontrollen skal gjennomføres snarest mulig og senest innen 3 måneder. I teksten refereres det til Orkland kommune som kontraktspart, og at dersom kommunens kontraktspart har gjennomført kontroll hos underleverandør og kontrollen er dokumentert, må det vurderes om det er nødvendig å gjennomføre egen kontroll. Stikkprøvekontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos andre leverandører og underleverandører skal i tillegg gjennomføres. Utvalgskriterium kan være prosjektenes størrelse. Kontrollene kan gjennomføres under selve kontraktsperioden eller i forbindelse med godkjenning av underentreprenør.

Følgende dokumentasjon skal innhentes i kontrollene:

- Arbeidskontrakt
- Lønnsslipper med tilhørende timelister (for 2-4 navngitte personer for 2-3 måneder)

Andre forhold som er aktuelle å kontrollere er for eksempel forsikringer, forskuddsutbetalinger eller bolig. Boligkontroll bør foretas ved mistanke om sosial dumping og arbeidsgiver holder/tar betalt for bolig.

Innhentet dokumentasjon som arkiveres i Public360[15], og resultatet av kontrollen noteres i eget ark, som er tilgjengelig for de andre i foretaket og samkjøres med øvrige eiendomsforetak i Orkdal kommune.

Prosedyren sier at dersom det avdekkes avvik eller brudd på vilkårene om lønns- og arbeidsvilkår skal sanksjoner (i forhold til kontraktsbestemmelsene) vurderes i samråd med jurist. Det må videre vurderes om det skal sendes videre til Arbeidstilsynet, Kemneren, Skatt Øst eller politiet. Ved alvorlige avvik skal det registreres i et register som vil bli brukt i forbindelse med framtidige anskaffelser for å sile ut useriøse aktører.

Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn i Orkdal kommune den 16.05.19. Av brev mottatt av Orkdal kommune den 04.12.19 fra Arbeidstilsynet kommer det fram at Arbeidstilsynet ga kommunen et pålegg (i brev 29.07.19) om å gjennomføre nødvendig kontroll om at kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes innen 07.10.19. Kommunen måtte sende inn dokumentasjon på at dette var oppfylt. Dokumentasjonen inneholdt ikke opplysninger om gjennomførte risikovurderinger eller kontroller av prosjektet, og heller ikke hvilket kontrollbehov som forelå for de aktuelle leverandørene. På bakgrunn av at Orkdal kommune skulle bli en del av Orkland kommune ved årsskiftet avsluttet Arbeidstilsynet videre oppfølging av pålegget.

4.3.2 Oppfølging i praksis

Det framkommer i samtlige intervju at det er prosjektlederne som har ansvaret for oppfølging av inngåtte arbeidskontrakter i investeringsprosjekt. Enhetsleder for tekniske tjenester forteller at kommunens erfaring med store og seriøse entreprenører er at de har lønns- og arbeidsvilkår på stell. Videre forteller enhetsleder at kommunen kan kreve kontroller underveis, og slik oppføling er noe kommunen kan bli bedre på.

Revisor har sendt spørsmål til prosjektlederne i kommunen om de er kjent med rutinebeskrivelser eller andre styrende dokumenter for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i inngåtte kontrakter. Flere av prosjektlederne er ikke kjent med en rutine for dette. En av prosjektlederne forteller at dette ivaretas gjennom forespørsel og kontrakt. En av prosjektlederne forteller at det benyttes et kontrollskjema som de gjennomgår med

[15] Program for saksbehandling, arkiv og dokumenthåndtering.

totalentreprenører en gang per kvartal. Revisor har fått tilsendt et slikt skjema. Utklipp av skjemaet der sosial dumping og bruk av læringer er gitt i figuren nedenfor.

Figur 24. Kontrollskjema

32	Har HB og KU kontroll med at informasjon og plikten mot sosial dumping er ivaretatt i alle engasjerte firma?
33	Har HB og KU kontroll med omfanget av bruk av lærlinger i alle engasjerte firma (timelister og andel av nedlagt totalarbeid)?

Kilde: Orkland kommune

Prosjektlederne svarer at det ikke blir gjennomført risikovurderinger for å vurdere graden av kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandører. En av prosjektlederne svarer at dette ble gjort under første samtale med valgt entreprenør, og konkluderte med at på det tidspunktet var prosjektet bemannet med lokale, egne ansatte. Videre skriver prosjektleder at dette følges videre opp når ytterligere underentreprenører kommer til.

Enhetsleder tekniske tjenester sier at risikovurderinger blir gjort under anbudsvurderingene.

På spørsmål om det gjennomføres kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandører og underleverandører er prosjektlederne delt i sine svar. Noen sier det ikke gjennomføres, men vil bli gjennomført ved neste prosjekt og dokumentert. Andre sier at det tas stikkprøver av timelister der det undersøkes om antall timer og lønn harmoniserer med det som er kontraktsfestet. Revisor har fått tilsendt en sjekkliste hvor blant annet forhold til arbeidskontrakt, timelister og lønnslipp, samt behov for bolig-kontroll er listet opp.

Samtlige prosjektledere har ikke opplevd brudd eller avvik på lønns- og arbeidsvilkår, og har derfor ikke erfart at det har vært nødvendig med tiltak og sanksjoner. Prosjektlederne svarer at det vil bli iverksatt nødvendige tiltak dersom avvik eller brudd oppdages. Kommunes jurist er ikke kjent med kontraktsbrudd angående lønns- og arbeidsvilkår. Juristen sier videre at kommunen bruker i hovedsak totalentrepriser hvor kravene er tydelige. Store entreprenører med gode rutiner reduserer risikoen.

Informantene i kommunen er ikke kjent med at kommunen har hatt henvendelser hvor kontrakter med bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår har vært brutt.

4.4 Seriøst arbeidsliv i kommuner

For å få et bilde av hvordan kommuner i Trøndelag arbeider med oppføling av bestemmelser i inngåtte kontrakter tilknyttet lønns- og arbeidsvilkår har revisor kontaktet ulike enheter innenfor seriøst arbeidsliv.

Koordinerende leder for A-krimsenteret i Trondheim skriver at de ikke har så mye erfaring med kommuner som byggherre og dermed er det vanskelig for dem å si noe på generelt grunnlag om det er en utfordring med oppføling av bestemmelser i inngåtte kontrakter.

Arbeidstilsynet skriver at de har de siste to og et halvt årene hatt en særskilt satsing på, og har gjennomført et stort antall tilsyn med kommuner som offentlige oppdragsgivere. Fokuset i denne satsingen har vært hvordan kommunen etterlever sine forpliktelser etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Arbeidstilsynet har også hatt noen tilsyn med byggherrer knyttet til forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, men det har ikke vært et like uttalt satsningsområde som tilsynene knyttet til forskriften om lønns- og arbeidsvilkår.

Erfaringen til Arbeidstilsynet er at det er nokså store variasjoner fra kommune til kommune for hvordan de som offentlig oppdragsgiver/byggherre, følger opp lønns- og arbeidsvilkår i prosjekter. Kommunene skal gjennomføre nødvendig kontroll med at kravene til lønns- og arbeidsvilkår følges i løpende kontrakter. Det er denne kontrollgjennomføringen Arbeidstilsynet avdekker flest brudd på. Det er en del kommuner som ikke har fått på plass gode rutiner eller systemer for hvordan dette skal gjennomføres. Det er også noen som ennå ikke har praktisert eventuelle rutiner de har laget. Det er ulike årsaker til dette, men i noen tilfeller handler det om manglende kunnskap om, eller erfaring med, hvordan kontroll skal gjøres. I andre tilfeller er det begrensede ressurser til å gjøre jobben. Arbeidstilsynet skriver at en del tilfeller skyldes manglende kontroller at det fra kommunens side ikke er ansett som nødvendig å gjøre ytterligere kontroll av leverandørene de har kontrakter med, da disse er kjente og det er vurdert å være liten risiko for at kravene om lønns- og arbeidsvilkår ikke følges.

Når det gjelder skriftlige risikovurderinger erfarer Arbeidstilsynet at flere kommuner i noen grad har gjort dette muntlig, men det mangler ofte en gjennomtenkt og skriftlig risikovurdering. En slik risikovurdering er viktig da den vil bidra til å avdekke behovet for å gjennomføre kontroll.

I tillegg til å gjennomføre «nødvendig kontroll» med lønns- og arbeidsvilkår, pålegger forskriften om lønns- og arbeidsvilkår offentlige oppdragsgivere å opplyse om at det vil bli stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår allerede i konkurransefasen. Forskriften oppstiller også noen konkrete krav til hva kontrakter som inngås skal inneholde knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Langt flere av dem Arbeidstilsynet har ført tilsyn med har dette på plass.

Selv om en del av kommunene ikke har gjennomført nødvendige kontroller i henhold til regelverket, oppfatter Arbeidstilsynet at kommunene er opptatt av å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Flere kommuner har vedtatt sine egne seriøsitetsbestemmelser, og forbeholdt seg retten til å innhente egenrapporteringsskjemaer og utvidede skatteattester. Kommunene har også gjennomført stedlige kontroller, selv om arbeidskontrakter, timelister og lønnslipper ikke har blitt hentet inn. I tillegg har kommunene også foretatt en utsilingsjobb ved utvelgelsen av leverandører.

Seniorrådgiver, divisjon Innsats, ved Skatteetaten fortalte revisor litt om hva Skatteetaten jobber med opp mot kommuner og seriøst arbeidsliv. Seniorrådgiver forteller at han var involvert i Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) som jobbet med «10 strategiske grep». Oppdraget besto i å få kommunene til å vedta "grepene" i kommunen (kommunestyret eller formannskapet). Det forelå ingen planer om oppfølging fra SMSØ på det tidspunktet. Skatteetatens tydelige erfaring er at de fleste kommuner har stort forbedringspotensialet når det gjelder valg av leverandører og spesielt sjekk av underleverandører. Seniorrådgiveren peker på tre viktige stikkord:

- Prioritering
- Bestillerkompetanse
- Kapasitet

Seniorrådgiver sier at useriøse aktører ikke sorterer på om det er private næringsliv, offentlige institusjoner eller privatpersoner som er byggherre. De søker ofte innganger der bestillerkompetansen er lavest.

Skatteetaten ser at kommunene har kapasitetsutfordringer og ønsker å tilrettelegge for gode valg og god oppfølging. Å styrke innkjøpssiden kan også være god økonomi for kommunene. Sammen kan kommunene og Skatteetaten bidra til et sunt og godt arbeidsliv.

Skatteetaten hjelper kommunene med å tilrettelegge for et godt seriøsitetsarbeid mot arbeidslivskriminalitet og svart arbeid og får også opplæring i tolking av seriøsitetsinformasjon.

I 2020 fikk Skatteetaten et nytt fokusområde med navn "Mobilisering av prioriterte kommuner og fylkeskommuner", som seniorrådgiveren i Skatteetaten har ansvaret for. Foreløpig er det tre tiltak som tilbys:

- «Samarbeidsavtaler med store kommuner og fylkeskommuner»: Avtaler med Oslo, Trondheim, Tromsø, Stavanger, Vestlandet fylkeskommune og Viken fylkeskommune. Avtalene gjelder for 4 år. To løp, hvor etaten følger utvalgte risikoprosjekter i løp 2.

- «Kommunen som innkjøper og byggherre»: Et tiltak for de nest største kommuner. Tilbys ca. 30 kommuner i landet i 2021, trolig til fire kommuner i Trøndelag. Avtalene gjelder for ett år med mulighet for forlengelse.
- «Seriøse markedsplasser»: Samme utvalg og avtaleperiode som tiltaket «Kommunen som innkjøper og byggherre».

Skatteetaten har også tiltaket «Tettpå». Tettpå er et tiltak mot arbeidslivskriminalitet på tvers av offentlige organisasjoner, byggebransjen, partene i arbeidslivet og forbrukernes interesseorganisasjoner. Formålet er å krympe handlingsrommet til useriøse aktører i byggebransjen. Et serviceteam ringer forbrukere som har sendt byggesøknad eller kjøpt bolig- eller fritidseiendom for å mobilisere, veilede og dyktiggjøre forbrukerne til å ta informerte valg av håndverkere. I Midt-Norge har følgende kommuner Tettpå-avtale: Trondheim, Røros, Oppdal og Orkland.

Revisor har også kontaktet prosjektleder i Byggebransjens Uropatrulje. Uropatruljen består av en samlet byggebransje i Trøndelag, både arbeidsgiverforeninger og fagforeninger, innenfor samtlige faggrupper. Hensikten er å sette søkelys på useriøse aktører og ønsker å påvirke kunder til å ta samfunnsansvar gjennom sine innkjøp.[16]

Prosjektleder sier at den generelle erfaringer med oppfølging fra kommuner som byggherre knyttet til bestemmelser i avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i de inngåtte kontraktene er at dette håndteres for dårlig ute hos kommunene, og spesielt utenfor de større byene. Prosjektleder sier at til tross for at de fleste kommuner siden 2016 har signert SMSØ sine 10 strategiske grep følges dette i liten grad opp eller kontrolleres i forhold til etterlevelse.

Prosjektleder er ikke kjent med at kommunene utfører uanmeldte stedlige kontroller, og peker på at det kan skyldes at kommunene syns det er ubehagelig å gjennomføre kontroller. Prosjektleder sier at for noen kommuner har tips fra uropatruljen om avvik resultert i en dialog mellom kommunen og hovedentreprenøren.

4.5 Vurdering

Revisor gir først en generell betraktning over funnene tilknyttet denne problemstillingen. Prosedyren revisor har fått tilsendt for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er datert fra slutten av 2019. Prosedyren gir en grundig beskrivelse av hvordan oppføling av lønns- og arbeidsvilkår skal foregå. Det refereres både til Orkdal- og Orkland kommune i prosedyren. Revisor har ikke fått bekreftet om rutinen er videreført for Orkland kommune. Prosjektlederne

[16] www.uropatruljen.no

virker ikke kjent med rutinen, selv om det er de som har ansvaret for å følge opp bestemmelsene i inngåtte kontrakter. Prosedyren er datert etter at Arbeidstilsynet kom på tilsyn i tidligere Orkdal kommune, og ga kommune pålegg om nødvendig kontroll. Selv om Arbeidstilsynet ikke ga videre pålegg om oppføling grunnet påtroppende sammenslåing av ny kommune, burde ny kommune tatt tak i dette for å sikre bedre rutiner.

Prosjektlederne består av ansatte fra flere av de tidligere kommunene. Praksisen for oppfølging av lønns -og arbeidsvilkår framstår ikke som ensartet blant prosjektlederne og kan være basert på ulik praksis i tidligere kommuner.

Videre virker det som om fokuset til kommunen er ved inngåelse av kontrakt, og å sikre bruk av seriøse entreprenører. Kommunen stoler på at seriøse entreprenører har forhold rundt lønns- og arbeidsvilkår i orden. Selv om risikoen for regelbrudd reduseres, fritas ikke kommunen fra å utøve kontroll med at kontraktene etterleves. Det framstår som en svakhet at kommunen ikke utfører denne oppgaven.

- Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger for å vurdere behovet for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør
    - Vurderingene bør dokumenteres og arkiveres

Kommunen gjennomfører ikke systematiske risikovurderinger for å vurdere behovet for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør.

- Kommunen bør på bakgrunn av vurderinger av risiko gjennomføre nødvendige kontrollere av lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør
    - Kontrollene bør dokumenteres skriftlig

Prosjektlederne er delte i sine svar. Noen utfører stikkprøver og har egen sjekkliste for hva som skal kontrolleres og dokumenteres. Andre sier at dette skal gjøres til neste prosjekt. Det betyr at praksisen med kontroll av lønns- og arbeidsvilkår varierer mellom de ulike investeringsprosjektene i kommunen.

- Kommunen bør kreve at forhold rettes opp innen en fastsatt frist der det oppdages brudd på kravene i kontrakten

Siden kommunen ikke har opplevd noen tilfeller av brudd på kravene i kontrakter er det vanskelig for revisor å vurdere om dette blir gjort.

- Kommunen bør vurdere avvik og brudd med tanke på alvorlighet, og iverksette nødvendige tiltak og sanksjoner

Kommunen har ikke opplevd avvik eller brudd i sine kontrakter, og det er vanskelig for revisor å vurdere om kommunen iverksetter nødvendige tiltak og sanksjoner.

5 HØRING

Revisor orienterte om prosessen rundt høring i oppstartsmøtet med kommunen. Videre ble det ved oversendelsen av foreløpig rapport sendt et brev som beskrev høringsprosessen og valg av form på høringsuttalelsen. En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmann i Orkland kommune den 7. mai 2021.

Det ble gjennomført et høringsmøte mellom rådmann, jurist, enhetsleder tekniske tjenester, eiendomsforvalter og revisjonen den 18. mai 2021. I starten av møtet orienterte revisor om valg av høringsform, enten som en skriftlig høringsuttalelse eller et høringsmøte. Kommunen ønsket å følge prosedyren for høringsmøte. Referatet fra høringsmøte er vedlagt i rapporten i vedlegg 2.

Som følge av høringsmøtet er det gjort noen justeringer og presiseringer i datadelen på bakgrunn av informasjon gitt i høringsmøtet. Det ble gjort noen språklige endringer i vurderinger og konklusjon, men de språklige endringene medførte ingen substansiell endring i innholdet.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Har Orkland kommune tilstrekkelig rutiner og prosedyrer for planlegging av investeringsprosjekter?

Revisor konkluderer med at Orkland kommune kan bli bedre på rutiner og prosedyrer for planlegging av investeringsprosjekter. Rutinen som er videreført i Orkland kommune framstår ikke som fullverdig for å sikre tilstrekkelig planlegging for samtlige investeringsprosjekt i kommunen. Planlegging av investeringsprosjekt ser ut til å være basert på innarbeidet praksis. En prosjektmodell med tydelig faseinndeling og beslutningspunkter ville ha sikret en mer likeverdig og forutsigbar behandling av alle investeringsprosjekter i kommunen.

Forelå det et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyrene før vedtak om gjennomføring av Folkehelsesenteret?

Revisor konkluderer med at beslutningsgrunnlaget kunne vært bedre. Prosjektet fremstår som et politisk ønske hvor behovet ikke er vurdert i tilstrekkelig grad. Alternative konsepter til et folkehelsesenter eller nullalternativet til prosjektet er ikke utredet. Det ble utarbeidet en forstudie, men det er uklart om kommunestyret fikk den forelagt da den var ferdig utarbeidet. Kostnadsramme, finansieringsmåte og usikkerhet er beskrevet. Det er noe usikkert om utredningen om familiens hus ble ivaretatt på et tidlig tidspunkt i planlegging av prosjektet, da det medførte en betydelig økning i kostnadsrammen etter at beslutningen var tatt. Uansett, framstår ønsket om å iverksette prosjektet stor blant kommunestyret, ettersom de vedtok å gjennomføre prosjektet til tross for rådmannens anbefalinger. En behovsanalyse og en utredning av ulike konsepter for et folkehelsesenter kunne ha gitt kommunestyret et bedre bilde av om behovet var reelt, og om det eventuelt kunne ha blitt dekket gjennom andre tiltak, som igjen kunne ha påvirket vedtaket om å gjennomføre investeringsprosjektet.

Forelå det et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyrene før vedtak om gjennomføring av Meldal Helsetun?

Revisor konkluderer med at kommunestyret i Meldal fikk et forsvarlig beslutningsgrunnlag før vedtaket om gjennomføring av nytt Meldal Helsetun. Prosjektet har vært omfattende behandlet i kommunestyret med et innholdsrikt grunnlag, og informasjonen som er gitt har vært oppdatert. Informasjonen er lagt frem til riktig tid, sett i sammenheng med fremdrift/stadiet i prosjektet. Den økonomiske rammen har økt underveis i prosjektet grunnet utvidelsen av helsesenteret. Siden omfanget og kostnaden av prosjektet har økt betydelig underveis, kan det tyde på at

behovsanalysen ikke dekket det reelle behovet kommunen hadde. Utredningen av alternative konsepter kan også ha vært utilstrekkelig.

Forelå det et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyrene før vedtak om gjennomføring av brannstasjonen på Orkanger?

Revisor konkluderer med at kommunestyret i tidligere Orkdal kommune ble forelagt et svakt beslutningsgrunnlag da bygging av ny brannstasjon ble vedtatt gjennomført. Behovet for å gjøre noe med brannstasjonen er tydelig etter tilsyn, men krav om mål og krav til prosjektet er ikke beskrevet. Kommunestyret har selv bedt om bedre beslutningsgrunnlag for brannstasjonen, men informasjon ble kun gitt til formannskapet. Det er en svakhet at de som har ønsket utredningen ikke får det, samt at det gir kommunestyret mindre mulighet til å vurdere om prosjektet bør igangsettes. Kommunestyret har heller ikke blitt forelagt alternativer for tomt, og det ble reist spørsmål om prosessen knyttet til kjøp av tomt. Revisor mener at en slik utredning burde vært forelagt kommunestyret forut for behandlingen for å sikre åpenhet rundt prosessen og vise at alternativer og konsekvenser er belyst. Begrunnelse for utvidelsen av prosjektet tilknyttet Sivilforsvaret ble heller ikke begrunnet utover kommentarer gitt i forbindelse med handlingsplan. Revisor mener dette burde vært utredet for kommunestyret med både begrunnelse for behovet, mål og hvilke alternativer som lå til grunn. Vedtaket hadde blant annet stor økonomisk betydning for prosjektrammen. I det store og hele framstår beslutningsgrunnlaget gitt til kommunestyret som for svakt til å sikre en god beslutning om gjennomføring av prosjektet.

I hvilken grad påser Orkland kommune at bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter?

Revisor konkluderer med at Orkland kommune i liten grad påser at bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter. Kommunen har et stort fokus på å bruke seriøse aktører – entreprenører og underentreprenører i kontraktinngåelsen, men et svakt fokus på om bestemmelsene faktisk etterleves. Det er ikke praksis for å gjennomføre systematiske risikovurderinger for å avdekke behovet for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår med hovedentreprenør/underentreprenør. Prosjektlederne som er ansvarlig for å kontrollere dette har ulik praksis, og det gjøres ulikt fra prosjekt til prosjekt. Dermed har kommunen ingen garantier for at hovedentreprenører/underentreprenører etterlever bestemmelsen knyttet til lønns- og arbeidsvilkår i de inngåtte kontraktene i alle investeringsprosjektene i kommunen.

6.2 Anbefalinger

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.

KILDER

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

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 Investeringsutgifter*, 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 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>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner (§7) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

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

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

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1: Har Orkland kommune tilstrekkelig rutiner og prosedyrer for planlegging av investeringsprosjekter?

Kommunens plikt til å ha internkontroll er hjemlet i kommuneloven. Den nye kommunelovens kapittel 25 om internkontroll trer i kraft fra 1. januar 2021. Overgangsreglene i § 31-3 har tilsvarende innhold som internkontrollbestemmelsene i den gamle kommunelovens § 23 pkt. 2, at kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

Concept er et forskningsprogram ved NTNU som utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. Concept skriver i sin

rapport nr. 45 om bruken av prosjektmodeller i kommunale investeringsprosjekt. En prosjektmodell deles opp i ulike faser, hvor fasene er knyttet til oppgaver, eierskap eller ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. En prosjektmodell kan være gitt i form av et investeringsreglement med samlede rutiner og prosedyrer for investeringsprosjekter i kommunen.

Hensikten med en prosjektmodell er å styrke styringen av kommunens prosjekter gjennom felles retningslinjer som skal følges av alle prosjekter. En prosjektmodell vil bidra til å sikre at aktiviteter gjøres i riktig rekkefølge og at beslutningen tas på riktig grunnlag og på riktig nivå. Hver fase i en prosjektmodell skal ha konkrete krav til hva som skal gjøres i hver fase før man kan gå videre. En prosjektmodell skal forhindre at man tar beslutninger uten at man foretar en grundig vurdering av behov, krav og målsetninger.

Figuren nedenfor illustrer de ulike prosjektfasene og beslutningspunkter.

Kilde: Concept, rapport nr. 45

Forenklet kan prosjektet deles inn i to hovedfaser, tidligfasen og gjennomføringsfasen. Tidligfasen defineres premissene for prosjektet og det er her muligheten for påvirkning er størst. Samtidig er kunnskapen om det som ligger foran minst. Dette tilsier at gevinsten ved å bruke ressurser i denne fasen er stor.

I rapport nr. 45 skriver Concept at det er ulikt hvilke investeringsprosjekt prosjektmodellene omfatter. I de fleste kommuner gjelder kravene kun for de største investeringsprosjektene, men også små prosjekter kan omfattes av modellen.

Det finnes mange ulike eksempler på prosjektmodeller, men de viktigste aspektene ved gode beslutningsmodeller er:

- Klar faseinndeling
- Klare beslutningspunkter
- Kvalitetssikret grunnlag for beslutninger
- Enkelhet

I rapporten til Concept pekes det på at de folkevalgte må være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i. Samtidig bør det være minst ett beslutningspunkt før endelig

investeringsbeslutning slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen bør ha utarbeidet skriftlige rutiner i form av prosjektmodell/investeringsreglement som sikrer god planlegging av investeringsprosjekter
- Kommunens prosjektmodell/investeringsmodell bør inneholde rutiner som sikrer:
    - Definisjon av hvilke prosjekter som omfattes av rutinen
    - En klar faseinndeling med tydelig ansvar og fremdrift for hver fase
    - Klare beslutningspunkter
    - Grunnlag for at beslutninger kvalitetssikres

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2: Forelå det et forsvarlig beslutningsgrunnlag for kommunestyrene før vedtak om gjennomføring av utvalgte investeringsprosjekt?

Kommunestyret er det øverste organet i kommunen, og treffer vedtak på vegne av kommunen, jfr. kommunelovens § 5-3. Av kommunelovens § 13-1 avsnitt tre følger det 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 proposisjonen til kommuneloven, Prop. 46 L (2017-2018) skriver departementet at ny kommunelov tydeliggjør kommunedirektørens sitt ansvar for at forholdene er forsvarlig utredet uavhengig av om det er i strid med politikernes virkelighetsoppfatninger eller meninger.

Forsvarlig utredet er ikke videre definert i kommuneloven eller i forarbeidene til loven. I rapport nr. 45 til Concept henvises det til Riksrevisjonens rapport om undersøkelse av kommunens låneopptak og gjeldsbelastning at det ut fra allmenne krav vil bety at saker er godt opplyst, og at alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser, er belyst. Forvaltningsloven og offentlighetsloven inneholder også bestemmelser om tilstrekkelig utredninger.

Concept skriver i sin rapport nr. 45 at som et 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 usikkerheten er synliggjort. I tillegg bør det være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning, slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.

Hensikten med en behovsanalyse er å foreta en systematisk undersøkelse av det reelle behovet for å arbeide videre med en eller flere ideer. Analysen bør kartlegge behov og utarbeide målsetninger og krav til løsning. Behovsanalyse kan inneholde analyse om behovet til kommunen reelt, om det er i tråd med langsiktige målsetninger, om behovet kan eller bør dekkes gjennom andre tiltak og om det er flere sammenfallende behov. Alle prosjekter bør ha et mål. I tillegg til mål så bør det fastsettes krav som skal oppfylles ved gjennomføring av prosjektet.

Beslutningsunderlaget bør ifølge Concept sin rapport nr. 3 om beslutningsunderlag i store statlige investeringsprosjekter inneholde:

- Styringsdokumenter (prosjektplan)
- Behovsvurdering
- Krav til løsning
- Usikkerhetsanalyse
- Prosjektekstern kvalitetssikring
- Forslag til beslutning

Et konsept er en mulig måte å løse det behovet som er identifisert i behovsfasen. Konseptfasen består av analyse av ulike alternativer av samme konsept. Her utredes ulike tilnærminger for et mulig prosjekt og hvilke gevinster dette vil kunne bidra til, og hva et slikt prosjekt vil innebære. I utredningen av ulike alternativer skal nullalternativet være med som et reelt alternativ. Beslutningsunderlaget i konseptfasen bør ifølge Concept sin rapport nr. 3 inneholde:

- Styringsdokumenter (prosjektplan)
- Alternativvurdering
- Usikkerhetsanalyse
- Konsekvensutredning
- Prosjektekstern kvalitetssikring
- Forslag til beslutning

Concept rapport nr. 45 peker på at mislykkede prosjekter preges av mangelfull økonomisk analyse. For kommunene er dette ekstra viktig, da kostnadsøkning på ett område kan gi kutt i tjenestetilbudet på et annet området. Fokus på livsløpskostnader vil kunne synliggjøre den reelle kostnaden av ulike alternativer. Statlige investeringsprosjekt har krav om samfunnsøkonomisk analyse, dette er mindre vanlig i kommunal sektor. Videre skriver Concept at prosjekter med kostnadsoverskridelser ha gjerne til felles at de har kostnadsestimat uten påslag for usikkerhet. Estimat hvor priser og mengder behandles som sikre størrelser regnes normalt som utilstrekkelig. En stor utfordring er underestimering av kostnader; ikke

bare feil anslått, men for lavt anslått. Manglende kvalitetssikring er ofte en årsak til at kostnadsestimat som er preget av overoptimisme, taktisk estimering eller er av lav kvalitet benyttes i beslutningsprosessene. Concept skriver at en reell kvalitetssikring burde være at planer og forutsetninger gjennomgår av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet. På bakgrunn av dette bør også konseptfasen inneholde analyser for tids- og kostnadsestimering, samt plan for gevinstrealisering.

Concept rapport nr. 3 definerer den siste fasen før beslutning om gjennomføring som prosjekteringsfasen. Beslutningsunderlaget i denne fasen bør være:

- Styringsdokument
- Usikkerhetsanalyse
- Prosjektekstern kvalitetssikring
- Forslag til beslutning

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Rådmann bør ha fremlagt følgende for kommunestyret:
    - Drøftelser av behov og mål
        - Gjennomført en behovsanalyse
        - Forslag til målsetting og krav til prosjektet
    - Drøftelser av ulike alternativer/konsepter for å oppfylle prosjektets mål, samt nullalternativet
    - Kostnadsramme for prosjektet basert på realistiske anslag og hvor usikkerheten i kostnadsrammen er synliggjort
    - Drøftelser og vurderinger av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid

Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 3: I hvilken grad påser Orkland kommune at bestemmelser knyttet til avtaler om lønns- og arbeidsvilkår etterleves i inngåtte kontrakter?

Kommunens plikt til å ha internkontroll er hjemlet i kommuneloven. Den nye kommunelovens kapittel 25 om internkontroll trer i kraft fra 1. januar 2021. Overgangsreglene i § 31-3 har tilsvarende innhold som internkontrollbestemmelsene i den gamle kommunelovens § 23 pkt. 2, at kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler skal sikre at utenlandske arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår er likeverdige med vilkår de norske arbeidstakere har, og hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet. Informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere er hjemlet i § 12.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har som formål at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeid for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler. § 7 inneholder bestemmelser om at oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.

Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett har som formål å sikre at etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskrifter av allmenngjøring av tariffavtaler. Påseplikten til bestiller (kommunen) er hjemlet i § 6, hvor bestiller (kommunen) har en påseplikt overfor sine leverandører i tilfeller der det ikke benyttes underleverandør. Påseplikt innebærer at det skal iverksettes systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjøringsforskriften etterleves. Påseplikten kan oppfylles for eksempel ved at det tas inn kontraktsklausuler om at arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter, og at dette følges opp gjennom innhenting av dokumentasjon på arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår.

Difi har laget en veileder for hvordan man kan følge opp kravene til lønns- og arbeidsvilkår etter kontraktinngåelse. Det forutsetter at oppdragsgiver gjør en risikovurdering for å avgjøre omfanget og behovet for å gjennomføre mer kontroll av kontrakten. Risikovurderinger bør gjennomføres som en del av den løpende kontraktsoppfølgingen gjennom kontraktens levetid. Resultatet av risikovurderingene bør dokumenteres og arkiveres på samme sak som kontrakten.

Difi skriver videre at som oppdragsgiver har man plikt til å gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt i kontraktsperioden. Risikovurderingene vil avgjøre omfanget av kontrollen. Ved høy risiko må oppdragsgiver gjennomføre kontroll av relevant dokumentasjon fra leverandørene. Aktuell dokumentasjon å innhente ved kontroll er:

- Kopi av arbeidsavtaler
- Lønnslipper
- Timeregistreringer
- Avtaler om kost og losji

Videre bør det innhentes allmenngjøringsforskriftene eller landsomfattende tariffavtaler som leverandøren har lagt til grunn. Dersom kontrakten gjelder en bransje som er omfattet av en allmenngjøringsforskrift, skal oppdragsgiver kontrollere arbeidstakerne som utfører arbeid på kontrakten, om de får lønns- og arbeidsvilkår i henhold til aktuell forskrift. Områder som er dekket av landsomfattende tariffavtale, skal oppdragsgiver kontrollere bestemmelser om minste arbeidstid, lønn (overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg) og dekning av utgifter til reise, kost og losji.

Kontrollperioden bør være avgrenset. En gjennomført kontroll skal dokumenteres, og Difi anbefaler en skriftlig rapport eller notat etter at kontrollen er avsluttet. Denne rapporten vil, sammen med skriftlig risikovurdering, vise at oppdragsgiver ivaretar kontrollplikten etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Oppdragsgiver må også følge opp eventuelle endringer som skjer under gjennomføring av kontrakten, for eksempel leverandør skifter underleverandør, og som kan påvirke risikovurderingene.

Kontrakten skal inneholde bestemmelser om sanksjoner for tilfeller der det avdekkes brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkårene i kontrakten. Sanksjonene må stå i forhold til alvorlighetsgraden og omfanget av bruddet på kontraktsvilkåret. Som oppdragsgiver bør man kreve at brudd på kravene rettes ved mindre alvorlige brudd. Ved større avvik, kan du som oppdragsgiver be leverandøren om en forpliktende handlingsplan for å sikre at retting skjer. Det bør være en rimelig frist for å rette forholdene og at leverandøren kan dokumentere at retting er gjennomført. Ved vesentlige kontraktsbrudd kan kontrakten heves.

På bakgrunn av redegjørelsen over er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger for å vurdere behovet for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør
    - Vurderingene bør dokumenteres og arkiveres
- Kommunen bør på bakgrunn av vurderinger av risiko gjennomføre nødvendige kontrollere av lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør og underleverandør
    - Kontrollene bør dokumenteres skriftlig
- Kommunen bør kreve at forhold rettes opp innen en fastsatt frist der det oppdages brudd på kravene i kontraktene
- Kommunen bør vurdere avvik og brudd med tanke på alvorlighet, og iverksette nødvendige tiltak og sanksjoner

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR

FR 1144	Byggeprosjekter
Fra Orkland kommune (OK):	Ingvill Kvernmo, rådmann Marit Ingvaldsen Risvaag, jurist Nils Arne Sletvold, enhetsleder tekniske tjenester Roy Fritzon, eiendomsforvalter
Fra Revisjon Midt Norge SA (RMN)	Leidulf Skarbø, prosjektmedarbeider Hanne Marit Ulseth Bjerkan, prosjektleder
Tid/sted	18. mai 2021, kl. 13.00-13.40 Teams

RMN orienterte om høringsprosessen. Den gjennomføres enten som skriftlig høringsuttalelse eller som et høringsmøte. Dersom kommunen velger et høringsmøte blir det skrevet referat som sendes til godkjenning. Godkjent referat blir tatt inn i rapporten.
Kommunen ønsket å følge prosedyren for høringsmøte.

Rådmannens kommentar til høringsprosessen:

Orientering om høringsprosessen og valg av tilbakemelding ble gitt først i starten av møtet, vi svarte i forhold til dette, og var litt uforberedt i forhold til formen på møtet. Ved mottak av referatet i etterkant av møtet ser vi at det er behov for noe mer tilsvar fra kommunen. Kommunens mulighet til dialog og tilsvar knyttet til den foreløpige rapporten kunne vært bedre kommunisert, gjerne i prosjektplanen, dette ville sikret en felles forståelse og forventning i forhold til dialog og tilbakemelding etter utkast til revisjonsrapporten.

Tilbakemeldinger og kommentarer til høringsrapporten

Generelt

Prosjektene som er undersøkt starter i andre kommuner enn Orkland. Dette har gjort det krevende å fremskaffe dokumentasjon. Det bør presiseres tydeligere innledningsvis at ting har blitt gjort på ulike måter i de tidligere kommunene, og at samkjøring av fire ulike kulturer tar litt tid.

Orkland kommune ønsker å poengtere at det er krevende å belyse prosedyrer og kvalitet på beslutningsgrunnlag i Orkland kommune, for tre prosjekter besluttet i henholdsvis, Orkdal

kommune, Fellesnemnda (folkehelsesenter ny etasje) samt Meldal kommune. Vårt poeng med å adressere dette er at dette kan ha medvirket i forhold til dokumentasjon og dermed resultat og kvalitet på rapporten.

Kap. 3.3 Folkehelsesenteret

- Administrative og politiske prosesser kommer greit frem i fremstillingen av fakta
- Under vurderingen (kap. 3.3.7) bør det komme tydeligere frem at prosjektet startet som utvikling av Idrettsparken, og ikke som noe byggeprosjekt. Alternativvurdering er dermed lite relevant, spesielt ikke med tanke på lokalisering.
- Dokumentasjon jf. tidlig prosjekt knyttet til Idrettsparken er vedlagt.

Kap. 3.4 Meldal Helsetun

- På s. 36 er det opplyst at revisjonen ikke har funnet protokollen til formannskapets sak 16/1425. Protokollen kan fremskaffes, og formuleringen kan virke misvisende.

Kap. 3.5 Brannstasjonen

- Under vurderingen i nest siste avsnitt på s. 56, heter det at revisor ikke er kjent med om/når eller hvordan kommunestyret fikk informasjon om at samlokalisering med blålysetatene ikke lenger var aktuelt. Vi ønsker å ettergå hva som er fakta rundt dette, og vil oversende supplerende informasjon.
- Vedlagt notat som ble utferdiget ifbm strategikonferansen i 2017. Her ble det redegjort for den gangs brannstasjon, med tanke på Arbeidstilsynets pålegg, teknisk standard, beliggenhet, responstid mm. I tillegg ble brev fra NVE og Fylkesmannen vedlagt og omtalt, som gikk på at fremtidig brannstasjon måtte flyttes ihht flomkrav ved 1000 års flom om stasjonen skulle rehabiliteres av betydning eller bygges nytt. Ifht krav fra arbeidstilsyn, så ble flytting eneste alternativ.
- Det ble i 2017 orientert om at det var ønskelig med etablering av et «blålys bygg», dvs brann/ redning, politi og ambulanse under samme tak. Underveis viste det seg at ambulansetjenesten ikke ønsket å bli med fordi bygget ikke kunne etableres vis á vis ST Olavs Hospital, politiet trakk seg fordi de hadde lang leie avtale med privat aktør foran seg(ca 15 år igjen av eksisterende avtale). Avslutningen kom skriftlig fra politiet, mens det aldri skjedde fra ambulansetjenesten. De varslet kun om at dette ikke var aktuelt. Det ble således aldri aktuelt med en politisk sak for å vurdere blålys etatene inn i dette, da de trakk seg. Temaet om samlokalisering, og dens fall, ble orientert om flere ganger i Hoveutvalg Teknikk, som er byggekomiteen i kommunen.

- Når det gjelder tomtevalg, så ble det i tillegg til valgt tomt, sett på tomt vis à vis St. Olavs Hosp. Denne viste seg imidlertid å ikke være egnet til formålet. Tomt som ble kjøpt, ble vurdert som ei meget bra tomt for formålet. Dette basert på beliggenhet, responstid, tjenestens behov mm.

Kap. 4 Lønns- og arbeidsvilkår

- Det har vært forskjellige rutiner i kommunene som nå inngår i Orkland. Disse er ennå ikke 100 % implementert i ny kommune. Det er utarbeidet ny rutine for Orkland, denne er ennå ikke 100 % implementert i ny kommune. Det er ikke snakk om å implementere rutiner fra gamle kommuner inn i Orkland.

Kap. 6.1 Konklusjon

- Praksis måles blant annet opp mot et revisjonskriterium som sier at økonomiske konsekvenser over prosjektets levetid bør være drøftet og vurdert i beslutningsgrunnlaget. Oppstarten for prosjektene som er undersøkt ligger noen år tilbake i tid, og bør ikke vurderes opp mot standarder som kan ha kommet til i ettertid.
- For Folkehelsesenteret bør bakgrunnen for prosjektet komme tydeligere fram; at det dreide seg om utvikling av Idrettsparken, og at det derfor ikke ble sett på noen annen lokalisering eller foretatt noen vurdering av 0-alternativet.
- For brannstasjonen kommer revisjonen inn på tilleggsforslaget i kommunestyret om en egen sak om prosessen rundt valg av tomt, og skriver: «*Forslaget ble nedstemt med knapt flertall. Revisor mener at en slik utredning burde vært forelagt kommunestyret for å sikre åpenhet rundt prosessen og vise at alternativer og konsekvenser er belyst.*» Det er uklart hva revisjonen mener med dette. Burde det vært lagt frem en sak til tross for kommunestyrets vedtak, eller er det kommunestyrets vedtak revisjonen er kritisk til? Rådmannen må forholde seg til kommunestyrets vedtak, og det ble gjort i denne saken.

Kap. 6.2 Anbefalinger

- I første kulepunkt benyttes begrepet «*investeringsreglement/prosjektmodell*». Vi legger til grunn at dette har samme meningsinnhold som en prosess- og prosedyrebeskrivelse.
- På samme måte som de fleste andre kommuner har Orkland et stort forbedringspotensial for det 3. kulepunktet om lønns- og arbeidsvilkår.

Vedlegg 1

Consept-programmet er relatert til store statlige investeringsprosjekt. Selv kommunale prosjekter som anses som store, blir av ubetydelig størrelse når en sammenligner med store statlige prosjekter. Det kan derfor være at Consept-programmet beskriver en bestepraksis som ligger over det som ble vurdert som nødvendig i de kommunale byggeprosjektene da de ble igangsatt.

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no