

MRR

Møre og Romsdal Revisjon IKS

SAKSBEHANDLINGSRUTINER

FRÆNA KOMMUNE

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 4 | 2019

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap eid av kommunene Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene. Selskapet ble etablert 1.2.2017.

Møre og Romsdal Revisjon IKS har gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner:

Fra og med 2018:

1. Jan. 2018	Etikk, habilitet og varsling	Smøla kommune
2. Feb. 2018	Innkjøp og offentlige anskaffelser	Rauma kommune
3. Feb. 2018	Nordøyvegen – organisering, styring, kontroll og rapportering	Møre og Romsdal fylkeskommune
4. Feb. 2018	Offentlige anskaffelser	Aukra kommune
5. Apr. 2018	Drift og forvaltning av PP-tjenesten	Eide kommune
6. Apr. 2018	Arbeidsmiljø og ledelse	Averøy kommune
7. Mai 2018	Helsestasjon og skolehelsetjeneste	Gjemnes kommune
8. Mai 2018	Kvalitet i hjemmetjenestene	Kristiansund kommune
9. Mai 2018	Arbeidslivskriminalitet	Møre og Romsdal fylkeskommune
10. Aug. 2018	Helhetlig planlegging, oppfølging og rapportering	Nesset kommune
11. Sep. 2018	Sak- og arkivsystem	Tingvoll kommune
12. Okt. 2018	Regionale utviklingsmidler	Møre og Romsdal fylkeskommune
13. Okt. 2018	Ein god start – oppfølging av barn og unge	Surnadal kommune
14. Nov. 2018	Innkjøp – drift og mindre investeringsprosjekt	Halsa kommune
15. Nov. 2018	Kvalitet i lærebedrifter og oppfølging av lærlinger	Møre og Romsdal fylkeskommune

Fra og med 2019:

1. Mar. 2019	Plan og byggesaksbehandling	Molde kommune
2. Mar. 2019	Byggesaksbehandling	Smøla kommune
3. Apr. 2019	Rutiner i byggesaksbehandlingen	Kristiansund kommune
4. Mai 2019	Saksbehandlingsrutiner	Fræna kommune

FORORD

Møre og Romsdal Revisjon IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter bestilling fra Kontrollutvalget i Fræna kommune, jf. vedtak 25. september 2018 i sak 23/2018 og vedtatt prosjektplan 28. november 2018 i sak 38/2018.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemla i kommuneloven § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3.

I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Rapporten oppsummerer resultatene fra Møre og Romsdal Revisjon IKS sin undersøkelse på saksbehandlingsrutiner med særlig fokus på større investeringsprosjekt. Revisjonen er utført av Marianne Hopmark og Einar Andersen i perioden februar til april 2019.

Møre og Romsdal Revisjon IKS ønsker å takke alle som har bidratt til denne forvaltningsrevisjonen.

Molde, 10.05.2019

Marianne Hopmark

Oppdragsansvarlig revisor

Einar Andersen

Forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Fræna kommune sikrer forsvarlig saksbehandling, med utgangspunkt i investeringsprosjekter.

Hustadvika kommune etableres 1.1.2020 og består av kommunene Fræna og Eide. Det er naturlig at oppfølging av anbefalinger som gis i rapporten sees i sammenheng med pågående arbeid med å etablere ny kommune.

METODE

Undersøkelsen er basert på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Metoden som er benyttet er dokumentanalyse, observasjon og intervjuer.

Vår gjennomgang har tatt utgangspunkt i regelverk på området. Faktaopplysningene som er innhentet er knyttet til to større investeringsprosjekt. Det er gjennomført stikkprøvekontroll av saksbehandling og oppfølging av vedtak. Kontrollen har være knyttet til saker fra 2017 og 2018. Vi har innhentet og gått igjennom rutiner og annen relevant dokumentasjon. Det er blitt gjennomført syv intervju/ samtale med ledere og ansatte i kommunen. I tillegg har vi hatt samtaler med medlemmene i byggenemnda.

PROBLEMSTILLINGER

Problemstillingene vi undersøker er:

1. Sikrer Fræna kommune forsvarlig saksbehandling ved planlegging og gjennomføring av prosjekt?
2. Sikrer Fræna kommune at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp?

SAKSBEHANDLING VED PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKT

Vi har undersøkt om Fræna kommune sikrer forsvarlig saksbehandling ved planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Vi har sett nærmere på organisering, rutiner, kompetanse og opplæring.

OPPFØLGING AV KOMMUNESTYRETS VEDTAK

Vi har undersøkt om Fræna kommune sikrer at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp. Videre er det undersøkt om kommunen har oversikt over vedtak som krever oppfølging og hvordan det gis tilbakemelding til kommunestyret.

KONKLUSJON

Fræna kommune har innført rutiner, prosedyrer og retningslinjer som skal sikrer forsvarlig saksbehandling ved planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Det gjenstår etter våre

vurderinger noe arbeid med implementering. Rutiner, retningslinjer og saksbehandlingsregler er ikke samlet i kvalitetssystemet, og dette kan etter vår vurdering utgjøre en risiko for manglende etterlevelse.

Videre arbeid med å samle dokumentene og implementering bør etter vår vurdering sees i sammenheng med pågående arbeid med å etablere Hustadvika kommune.

Fræna kommune bør etter vår vurdering evaluere gjennomførte investeringsprosjekt etter ferdigstillelse. I tillegg bør det sikres at prosjektreknskap legges fram i tråd med bestemmelsene i økonomireglementet.

Enkelte byggesaker er unntatt offentlighet i sin helhet uten at de enkelte dokumentene i saken er vurdert i henhold til unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven. Fræna kommune bør gå gjennom sine rutiner og sikre at kun saker og dokumenter som det er hjemmel for å unnta fra offentlighet unntas.

Rådmannen sier i sin sluttkommentar til investeringsprosjektene i årsrapport 2018:

«Det er lagt betydelige ressurser i å få til bedre prosjektstyring på Fræna kommunes investeringsprosjekt de siste par årene. Vi er i gang og det blir gjort fremskritt. Vi har likevel en jobb og gjøre og arbeidet som er startet opp vil bli videreført inn i 2019».

Basert på våre undersøkelser er vi enig i rådmannens sluttkommentar.

Fræna kommune har innført rutiner som skal sikre at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp. Sentralt i dette arbeidet er rådmann, arkivleder og sekretær for kommunestyret. Det rapporteres fast til kommunestyret. I tillegg gis det informasjon ved behov. Rapportering i tertialrapport og årsrapport kan med fordel tydeliggjøres gjennom bruk av faste rapporteringspunkter.

ANBEFALINGER

1. Fræna kommune bør samle aktuelle rutiner, retningslinjer og saksbehandlingsregler i sitt kvalitetssystem.
2. Fræna kommune bør, i større grad og raskere, evaluere gjennomførte investeringsprosjekt.
3. Der saker og dokumenter unntas fra offentlighet bør Fræna kommune sikre at det foreligger hjemmel for dette.

INNHOOLD

1. Innledning	7
1.1 Kontrollutvalgets bestilling.....	7
1.2 Formål og problemstillinger	7
1.3 Revisjonskriterier	7
1.4 Avgrensninger	9
1.5 Metode og gjennomføring	9
1.6 Fræna kommune.....	10
1.7 Hustadvika kommune	10
1.8 Høring.....	11
2. Kvalitetsstyring og internkontroll	12
2.1 Internkontroll	12
2.2 Det kommunale plansystemet	13
3. Saksbehandling ved planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt	15
3.1 Problemstilling og revisjonskriterier.....	15
3.2 Fakta	15
3.3 Erfaringer fra pågående og gjennomført investeringsprosjekt	24
3.4 Revisjonens vurdering og anbefalinger.....	31
4. Oppfølging av kommunestyrets vedtak	35
4.1 Problemstilling og revisjonskriterier.....	35
4.2 Fakta	35
4.3 Revisjonens vurdering	38
Litteraturliste.....	40
Vedlegg.....	41

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget i Fræna kommune bestilte i møte 25. september 2018 en forvaltningsrevisjon om saksbehandlingsrutiner. Møre og Romsdal Revisjon IKS fikk i oppdrag å gjennomføre prosjektet. Kontrollutvalget vedtok prosjektplan i møte 28. november 2018.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Fræna kommune sikrer forsvarlig saksbehandling, med utgangspunkt i investeringsprosjekter.

Det skal utarbeides problemstillinger for den enkelte forvaltningsrevisjonen. Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget har revisjonen operasjonalisert problemstillingene og mener at disse er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares.

Problemstillingene vi undersøker i prosjektet er:

1. Sikrer Fræna kommune forsvarlig saksbehandling ved planlegging og gjennomføring av prosjekt?
2. Sikrer Fræna kommune at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp?

1.3 REVISJONSKRITERIER

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres eller vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Lov og forskriftskrav er en sentral kilde for revisjonskriterier. Andre kilder er dokumenter som gir uttrykk for hva som regnes for god praksis på området.

Revisjonskriteriene utledes fra lov, kommunens egne rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området. I denne forvaltningsrevisjonen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- KommuneLOVEN
- Kommunal- og regionaldepartementets rapport «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane»
- KS sitt idéhefte «Rådmannens internkontroll – hvordan få orden i eget hus?»
- Rutiner og retningslinjer for Fræna kommune

Et grunnleggende revisjonskriterium for denne rapporten er kommunelovens § 23 nr. 2. Paragrafen har bestemmelser om at det er administrasjonssjefen som er ansvarlig for saksutredning og iverksettelse av vedtak. Andre og tredje ledd i paragrafen lyder:

«Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Administrasjonssjefen har møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget».

I samme paragraf framgår det at det er rådmannens ansvar å etablere og følge opp internkontroll i kommunen. Internkontroll skal være etablert i hele kommunens virksomhet og de interne ansvarsforholdene skal være avklart.

Basert på temaene som kontrollutvalget ønsker vurdert har revisjonen utledet følgende aktuelle problemstillinger og revisjonskriterier:

Problemstilling 1:

- Sikrer Fræna kommune forsvarlig saksbehandling ved planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt?

Revisjonskriterier: Fræna kommune har ved gjennomføring av investeringsprosjekt:

- system som klargjør ansvar, roller og myndighet
- saksbehandlingsrutiner
- system som sikrer nødvendig kompetanse og samarbeid
- system som sikrer at regelverk og rutiner etterleves

Problemstilling 2:

- Sikrer Fræna kommune at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp?

Revisjonskriterier:

- Vedtak i kommunestyret bli iverksatt i tråd med vedtakets ordlyd og eventuelle føringer
- Vedtak iverksettes så snart som mulig og seneste innen de frister som er satt
- Kommunen har system som klargjør ansvar, roller og myndighet ved iverksetting av vedtak
- Kommune har oversikt over vedtak som krever oppfølging
- Administrasjonen rapporterer tilbake til kommunestyret om oppfølgingen av vedtak

1.4 AVGRENSNINGER

Prosjektet er avgrenset til gjennomføring av investeringsprosjekt og oppfølging av politiske vedtak.

Kontroll av saksbehandling og oppfølging av vedtak er knyttet til saker fra 2017 og 2018.

Undersøkelsene knyttet til investeringsprosjekt har tatt utgangspunkt i pågående utbygging av Jendem skole og avsluttet utbygging av renseanlegg i Bud.

1.5 METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er basert på Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Metoden som er benyttet er dokumentanalyse, intervjuer og observasjon.

Vår gjennomgang har tatt utgangspunkt i regelverk på området. Faktaopplysningene som er innhentet er knyttet til to større investeringsprosjekt. Det er gjennomført stikkprøvekontroll av saksbehandling og oppfølging av vedtak. Kontrollen har være knyttet til saker fra 2017 og 2018. Vi har innhentet og gått igjennom rutiner og annen relevant dokumentasjon. Det er blitt gjennomført intervju/ samtale med:

- rådmann (oppstartmøte)
- kommunalsjef
- fagleder oppvekst, prosjektleder for utbygging av Jendem skole
- enhetsleder teknisk drift og anlegg
- ansatt i teknisk drift og anlegg, representant fra enheten i prosjekt Jendem skole
- leder driftsavdelingen i teknisk drift og anlegg, prosjektleder sil i Bud
- arkivleder og sekretær for kommunestyret
- medlemmer i plan og byggenemda (telefonsamtaler)

Det skal være samsvar mellom problemstillingene og revisjonskriteriene for undersøkelsen, og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Gyldighet er sikret gjennom kombinasjon av funn fra dokumentanalyse, gjennomgang av saksdokumenter, samt muntlig og skriftlig informasjon fra kommunen.

Data skal være mest mulig presise og nøyaktige. For å sikre at data er pålitelige, er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkilder. Dette er ivaretatt ved at rapporten er gjennomgått med kommunen.

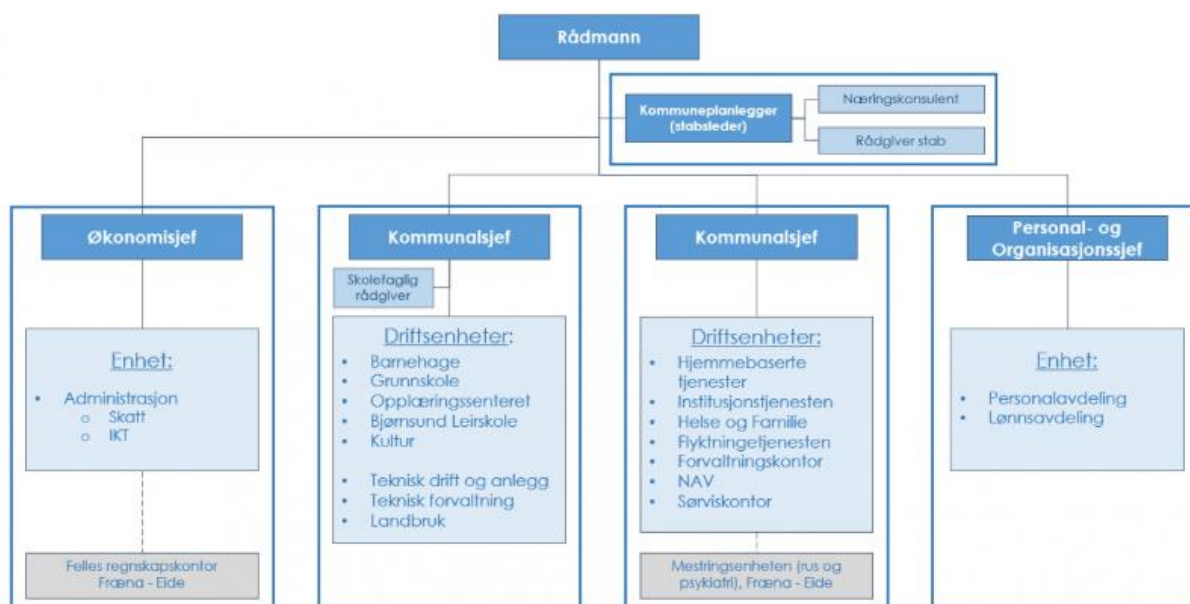
Vi vurderer at informasjonen vi har innhentet er relevant, pålitelig og gyldig og finner at dette er tilfredsstillende. Revisjonen sin vurdering er at metodebruk og kildetilfang i denne forvaltningsrevisjonen har gitt tilstrekkelig grunnlag til å gi svar på problemstillingene som kontrollutvalget har vedtatt.

1.6 FRÆNA KOMMUNE

Rådmannen og to kommunalsjefer utgjør kommunens sentrale ledelse, og står for koordinering, utvikling og planlegging. De skal i tillegg følge opp, kontrollere og rapportere tilbake til det folkevalgte leddet.

Rådmannens strategiske ledergruppe består av kommunalsjefene, økonomisjef, personalsjef og kommuneplanlegger.

Kommunen er organisert med resultatenheter som har ansvar for alle tjenester ut mot innbyggerne. I tillegg er felles stabs- og støttefunksjoner som økonomi, IKT, planarbeid, personalarbeid, politisk sekretariat m.v. dekt opp sentralt.



Figur: Organisasjonskart for Fræna kommune

Kilde: Fræna kommune, Årsrapport 2018

For ytterligere informasjon om Fræna kommune viser vi til kommunens hjemmeside:

<https://www.frana.kommune.no/>

1.7 HUSTADVIKA KOMMUNE

Fræna kommune og Eide kommune går 1.1.2020 sammen og danner Hustadvika kommune.

Fellesnemnda har utnevnt politiske arbeidsgrupper og administrative arbeidsgrupper som skal jobbe med ulike tema frem mot sammenslåingen.

Fellesnemnda skal i henhold til plan vedta delegasjonsreglement før sommeren 2019. Det legges opp til maksimal delegering. Fellesnemnda har valgt kvalitetssystemet inkludert avvikssystem for den nye kommunen. Det pågår et arbeid med å ta i bruk systemet. En arbeidsgruppe vil sommeren 2019 ta stilling til videre arbeid, opplæring og implementering.

For ytterligere informasjon om Hustadvika kommune viser vi til kommunens hjemmeside:

<https://www.hustadvika.kommune.no/prosjektet/>

1.8 HØRING

Et foreløpig utkast til rapport har vært forelagt Fræna kommune ved rådmann. Utkastet ble gjennomgått i høringsmøte 25. april 2019. I etterkant av møte ble justert rapport sendt på høring til kommunen. Rådmann informerte i brev datert 7. mai 2019 om at de ikke finner grunnlag for å utarbeide høringsuttalelse. Brevet følger som vedlegg.

2. KVALITETSSTYRING OG INTERNKONTROLL

2.1 INTERNKONTROLL

Rådmannen har et ansvar for å etablere og følge opp at kommunen har et tilfredsstillende internkontrollsystem. Dette skal gjøres gjennom systemer og rutiner for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse.

Fræna kommune etablerte i 2014 et elektronisk kvalitetssystem levert av Kommuneforlaget. Systemet inneholder blant annet personalhåndbok, kvalitetshåndbok, system for avvikshåndtering, lovsamling og HMS-håndbok.

Kvalitetssystemet skulle brukes av ansatte på alle nivå i organisasjonen og være en del av kommunens internkontrollsystem. Det ble arbeidet med å legge interne reglement og bestemmelser inn i systemet. Avviksrapporteringsystemet ble tatt i bruk i 2016.

Revisor har ved gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet hatt tilgang til kvalitetssystemet. Systemet har en HMS- og personalhåndbok for Fræna kommune. Videre har systemet en ressursbank som inneholder standard kvalitetsdokumenter knyttet til den enkelte sektor. Innen den enkelte sektor er det eksempler på kvalitetsindikatorer, maler og prosedyrer. I tillegg er det maler for HMS rutiner og internkontrollarbeid.

Det opplyses i intervju at implementering av systemet stoppet opp i 2017. Dette hadde bakgrunn i at kommunen meldte seg ut av Orkide-IKT for å bygge opp egen IKT-tjeneste sammen med Eide kommune, samt arbeid med etablering av Hustadvika kommune. Hustadvika kommune har valgt Compilo som sitt kvalitetssystem.

Fræna kommune har utarbeidet en rekke reglement. De mest sentrale på overordnet nivå i forhold til tema for forvaltningsrevisjonsprosjektet er:

- Delegasjonsreglement (siste revidert 17.11.2014)
- Etske retningslinjer (vedtatt 23.5.2016)
- Innkjøpsreglement (vedtatt 5.9.2016)
- Reglement for kommunale byggeprosjekt (vedtatt 16.2.2017)
- Finansreglement (vedtatt 13.9.2018, erstatter dokument vedtatt 23.5.2011)
- Økonomireglement (vedtatt 13.9.2018, erstatter dokument vedtatt 31.8.2015)

Reglementene dekker bl.a. områdene budsjettdelegasjon, attestasjon og anvising, delegert beslutningsmyndighet og rapporteringsrutiner.

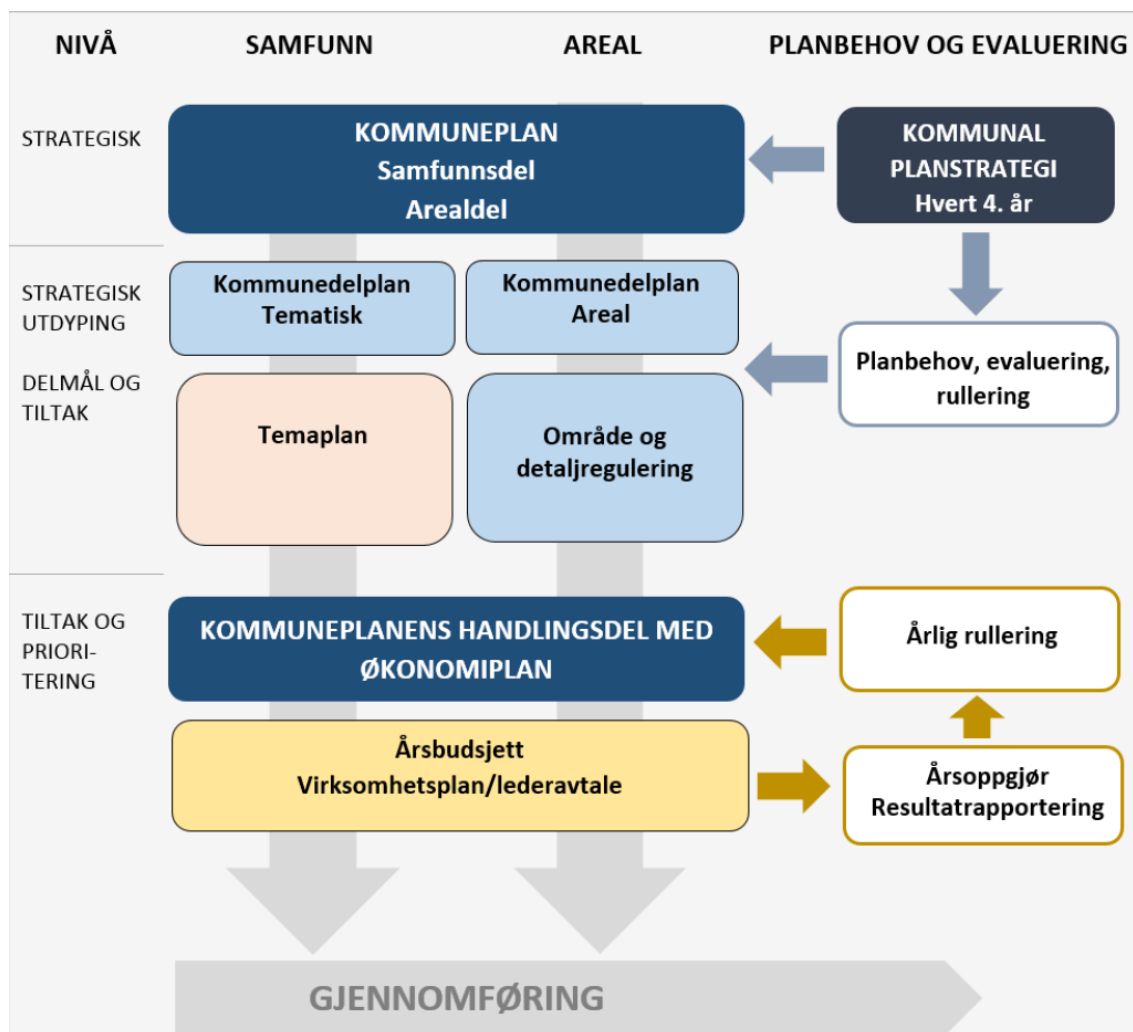
Reglementene er ikke tilgjengelige på kvalitetssystemet fra Kommuneforlaget. Reglementene skal være tilgjengelige i ePhorte. Enkelte dokument er lett tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Andre dokumenter er vanskelig tilgjengelig på hjemmesiden, og i enkelte tilfeller må dokumentet hentes fram fra sak i kommunestyret der dokumentet ble vedtatt.

Revisor etterspurte maler, prosedyrer og rutinebeskrivelser fra teknisk drift og anlegg knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Det ble opplyst at aktuelle dokument var lagret på enhetens interne nettside. Revisor mottok informasjon om dette og fikk tilsendt aktuelle dokument.

2.2 DET KOMMUNALE PLANSYSTEMET

Kommuner har ulike styringsdokumenter som benyttes for å planlegge, utarbeide tiltak, og for å evaluere virksomheten og tjenesteytelsen.

Kommuneplanens samfunnsdel i Fræna er fra 2005, og det opplyses i planstrategi som ble vedtatt i 2016 at det er utfordrende å få plansystemet til å henge godt sammen når de langsiktige målene er ganske visjonære og lite konkrete. Videre opplyses det at dette kan veies opp med et godt handlingsprogram i den årlige økonomiplanen. Figuren under, er hentet fra planstrategi 2016-2019 for Fræna kommune, og viser sammenhengen mellom de ulike styringsdokumentene som kommunene nytter.



Figur: Oversikt over planer som kan inngå i kommunenes plan- og styringssystem

Kilde: Kommunal planstrategi 2016-2019 for Fræna kommune (vedtatt av kommunestyret 12.12.2016)

Handlingsprogrammet vil vise hvordan fagområdene skal følge opp kommuneplanen og er konkretisert med kortsiktige periodemål basert på de langsiktige målene i kommuneplanen. I tillegg skal økonomiplanen vise hvordan kommunen skal følge opp planstrategien med endelig prioritering av når planoppgavene skal gjøres og tildeling av ressurser.

3. SAKSBEHANDLING VED PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING AV INVESTERINGSPROSJEKT

3.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

PROBLEMSTILLING

- Sikrer Fræna kommune forsvarlig saksbehandling ved planlegging og gjennomføring av prosjekt?

REVISJONSKRITERIER

1. Fræna kommune har system som klargjør ansvar, roller og myndighet
2. Fræna kommune har saksbehandlingsrutiner
3. Fræna kommune har system som sikrer nødvendig kompetanse og samarbeid
4. Fræna kommune har system som sikrer at regelverk og rutiner etterleves

3.2 FAKTA

SYSTEM SOM KLARGJØR ANSVAR, ROLLER OG MYNDIGHET

Fræna kommune har de siste årene vedtatt rutiner og retningslinjer for saksbehandling og for saksbehandling og gjennomføring av byggeprosjekter.

Etter at sykehjemmet ble ferdigstilt i 2008 har det vært få store prosjekter i kommunen. Kommunen var i perioden fra høsten 2009 fram til april 2016 på ROBEK. ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Kommuner og fylkeskommuner i ROBEK må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler, samt at lovligheten av budsjettvedtakene skal kontrolleres.

Større prosjekter de siste årene er Jendem skole og noen prosjekt innen vann og avløp.

Rådmann har ansvar for gjennomføring av byggeprosjekter i henhold til delegasjonsreglement og reglement for kommunale byggeprosjekt. Kommunalsjef ivaretar som hovedregel rådmannens oppgaver i prosjekter. Rådmann utpeker i samråd med teknisk drift og anlegg prosjektleder, som ivaretar løpende oppfølging av prosjektet. Ansatte i teknisk drift og anlegg bistår prosjektleder med fagkompetanse.

Kommunen skal selv treffer beslutninger i byggeprosjekter, og skal ha kompetanse og kapasitet til å gjøre dette. I større prosjekter utføres en rekke oppgaver etter anbudskonkurranse. Innleid kompetanse nyttes ved behov for å sikre gode og rette valg. Kommunen skal ha bestiller kompetanse. Det opplyses at kommunen arbeider for å gjennomføre gode og riktige prosjekt, og gjennom dette unngå rettslige konflikter.

Byggenemd oppnevnes politisk for valgperioden. Nemda er i henhold til mandat og retningslinjer konsultativ og skal motta informasjon og inviteres til møter.

RUTINER OG RETNINGSLINJER FOR SAKSBEHANDLING - GENERELT

Fræna kommune har de siste årene vedtatt rutiner og retningslinjer for saksbehandling. Generelle rutiner og retningslinjer er i stor grad knyttet til arkivplan.

Fræna kommune har en arkivplan som er tilgjengelig på Arkivplan.no/Fræna. Planen omtaler blant annet oppgavefordelingen mellom arkivpersonale, saksbehandlere og ledere. Arkivverket har gjennomført tilsyn og avdekket at det er svakheter med kommunens praksis og systemer. Det har det siste året vært arbeidet med å forbedre planen og følge opp de forhold som arkivverket har påpekt.

For saksbehandling og arkivering nytter kommunen saksbehandlingssystemet ePhorte. Det er i overkant av 110 ansatte som bruker systemet.

Det er utarbeidet rutiner og sjekklister for tildeling av saker, saksbehandling, avskrivning og restansekontroll. Det opplyses i intervju at det er regelverk på området og forpliktelsene skal være kjent for ansatte som behandler saker. Rutinebeskrivelsene og sjekklister inngår som del av arkivplan.

Det opplyses i intervju at saksfordeling skjer med bakgrunn i organisasjonskartet. Ansvarsfordeling på leder- og mellomledernivå vil gå fram av organisasjonskartet. Arkivleder og ansatte på servicekontoret fordeler saker til den enkelte saksbehandler ut fra informasjon om tillagte oppgaver. Der det ikke går klart fram hvem som er saksbehandler på et område fordeler enhetsleder. Det samme gjelder der det er flere saksbehandlere på et område og kapasitet vil være avgjørende for hvem som får en ny sak. I teknisk forvaltning blir saker fordelt i forbindelse med faste møter hver uke.

Fræna kommune tok 1.1.2019 i bruk en ny skybasert utgave av saksbehandlings- og arkivsystemet ePhorte. Det er mulig å legge inn frister og forfallsdatoer i systemet. I praksis brukes disse funksjonene kun av teknisk forvaltning.

Arkivleder er sentral i implementering av systemet. Stilling som arkivleder er lagt til rådmannen sin stab. Ansatte på servicekontoret har oppgaver knyttet til håndtering av post og arkiv. Arkivleder har systemansvar for ePhorte, og har ansvar for opplæring og rådgivning i bruk av systemet i forhold til ansatte. Arkivleder har fagansvar for dokumentsenderet, ansvar for arkivplan, og utvikling og effektivisering av det faglige arbeidet. Hun tar del i oppgavene som posthåndtering, dokumentbehandling og journalføring.

Restanser skal tas ut og følges opp. Enhetsleder skal følge opp egne ansatte. I intervju framkommer det at det i liten grad rapporteres på restanser. Arkivleder og ansatte på servicekontor fanger opp feil og mangler når de registrerer og følger opp saker i ePhorte. Dette videreføres til saksbehandler med informasjon om rett saksbehandling.

Kommunen har ikke eget opplæringsprogram for ePhorte. Det er utarbeidet en rekke små oppskrifter i tillegg til rutinene i arkivplanen som skal gjøre alle i stand til å bruke systemet. Arkivtjenesten bidrar med support over telefon eller personlig oppmøte ved behov. Opplæringen utføres i størst mulig grad i form av en til en opplæring.

RUTINER OG RETNINGSLINJER FOR GJENNOMFØRING AV BYGGEPROSJEKTER

Fræna kommune har rutiner og retningslinjer som er styrende for saksbehandling og gjennomføring av byggeprosjekter. Dette gjelder særlig:

- Delegeringsreglement (vedtatt av kommunestyret 17.11.2014)
- Mandat for byggenemnd (vedtatt av kommunestyret 23.5.2016)
- Innkjøpsreglement (vedtatt av kommunestyret 5.9.2016)
- Reglement for kommunale byggeprosjekt (vedtatt av kommunestyret 16.2.2017)

I henhold til delegasjonsreglement og reglement for kommunale byggeprosjekt har rådmannen ansvar for gjennomføring av byggeprosjekter. Normalt vil kommunalsjef ivaretar rådmannens oppgaver i prosjekter. Prosjektleder ivaretar den løpende oppfølging av prosjektet. Ansatte i teknisk drift og anlegg bistår prosjektleder og ivaretar det bygningsfaglige.

INNKJØPSREGLEMENT

Fræna kommunen vedtok høsten 2016 et innkjøpsreglement. Formålet med reglementet er å sikre at alle anskaffelser til kommunen utføres i henhold til gjeldende lover, forskrifter og retningslinjer. Reglementet gjelder for alle innkjøp av varer, tjenester og bygge og anleggsarbeider for, eller på vegne av, Fræna kommune. Reglement gjelder for alle som foretar innkjøp for kommunens regning.

Reglementet omtaler grunnleggende prinsipper for alle anskaffelser, organisering og innkjøpsrutiner. Det opplyses at det også var rutiner for innkjøp før høsten 2016. Det opplyses at det fram til 2015 var få store prosjekt på grunn av presset økonomisk situasjon. Ansatte i administrasjonen har deltatt på opplæring og kurs og mener at de har kompetanse på innkjøpsområdet. Det opplyses at kommunen har nyttet og nytter erfaringer fra andre kommuner og nettverksgruppe på området. Innleid ekspertise nyttes noen ganger for å sikre at regelverket følges. Kommunen skal ha og har egen kompetanse som skal nyttes i byggeprosjekt.

Det bestemmes at Fræna kommune plikter å sørge for at anskaffelsen så langt som mulig baserer seg på konkurranse for å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk i kommunen, likebehandling og bidra til økt verdiskapning i samfunnet. Langsiktige interesser for god ressursbruk skal vektlegges. Kravet til god forretningsskikk innebærer at kommunen skal innrette seg som en aktsom profesjonell aktør på alle stadier i anskaffelsesprosessen. Kommune skal sørge for at saksbehandlingen er forsvarlig og saklig, og at anskaffelsen skjer på en økonomisk og ressurseffektiv måte. Reglementet stiller krav til entreprenør. Kravene er basert på krav satt av kommuner i Telemark (Telemarksmodellen).

Reglementet beskriver tre hovedformer for konkurranse. Dette er åpen anbudskonkurranse, begrenset anbudskonkurranse og konkurranse med forhandling.

I reglementet er budsjett- og innkjøpsansvar delegert til den enkelte enhetsleder slik at denne er ansvarlig for innkjøp innenfor gitte budsjetttrammer. Reglementet har bestemmelser om organisering som skal sikre at rutinene blir fulgt og at innkjøp gjennomføres effektivt og innenfor lover og regler. Rådmann, kommunalsjef, økonomisjef og enhetslederne er sentrale i dette arbeidet.

REGLEMENT FOR KOMMUNALE BYGGEPROSJEKT

Kommunestyret vedtok 16.2.2017 reglement for kommunale byggeprosjekt. Dokumentet gir oversikt over hvordan Fræna kommune som byggherre skal gjennomføre byggeprosjekt. Reglementet omhandler regler for hvordan større byggeprosjekt skal organiseres, ledes og gjennomføres.

Med byggeprosjekt menes: oppføring av nye kommunale bygninger, store ombygginger eller rehabiliteringer av eksisterende kommunale bygninger over 3 mill kroner, etablering av nye kommunaltekniske anlegg (vei, vann avløp) og store ombygginger eller rehabiliteringer av eksisterende kommunaltekniske anlegg.

Det er de respektive virksomheter som er bruker av bygningen eller anlegget som forutsettes å fremlegge en vurdering som dokumentasjon på behov for det ønskede prosjekt. Konklusjonene fra denne vurdering drøftes i rådmannens ledergruppe før prosjektet utredes videre, og eventuelt innarbeides i økonomiplanen og behandles politisk.

Ved forventet budsjettoverskridelse på kr. 500 000 eller mer skal rådmannen legge fram en sak for kommunestyret med spørsmål om tilleggsbevilgning. Avvik under kr 500 000 kan bevilges ved godkjenning av byggeregnskapet.

Mindre prosjekter som er innarbeidet i årsbudsjettet eller blir vedtatt av kommunestyret i det enkelte budsjettår, kan gjennomføres administrativt av teknisk drift og anlegg uten formell organisering av byggeprosjektet. Dette gjelder prosjekter med kostnadsramme under 5 mill kroner. Hovedprinsippene i reglementet skal likevel gjelde for slike prosjekter.

Reglementet gir ansvar og oppgaver til byggherre, prosjektleder, prosjektledelse og byggeleder.

Det framgår av reglementet at:

- Fræna kommunestyre er oppdragsgiver/ byggherre.
- Kommunestyret er Fræna kommunes bevilgende myndighet for byggeprosjekter, og byggeprosjekter kan ikke igangsettes før en bevilgning er gitt.
- Tiltakshaver er ansvarlig for at byggeprosjektet blir utført i samsvar med myndighetskrav. Teknisk drift og anlegg er tiltakshaver i Fræna kommune og har anvisningsmyndighet og skal administrativt gjennomføre bygge- og rehabiliteringsoppgaver i kommunens regi.

Det framgår videre at referansegrupper eller brukergrupper kan utpekes av prosjektleder eller av prosjektledelsen.

Byggeleder skal i henhold til reglementet følger opp arbeidet på byggeplassen i hele anleggsperioden, herunder:

- Sørge for at det skrives referat fra byggemøter
- Påse at kvaliteten på materialer er god og i henhold til beskrivelse
- Påse at kvaliteten på arbeidet er tilfredsstillende
- Påse at arbeidet utføres i henhold til gjeldende lover og regler
- Sørge for at sluttokumentasjon samles inn

BYGGENEMND

Byggenemd oppnevnes politisk for valgperioden. Kommunestyret vedtok i møte 23.5.2016 mandat for plan og byggenemd. Nemnda er sammensatt av tre politikere som er valgt av formannskapet, og to fra administrasjonen som er utpekt av rådmannen. De tre politikerne er faste medlemmer, mens de to fra administrasjonen varierer fra byggeprosjekt til byggeprosjekt. I møter i nemnda gis det informasjon om og drøftes de prosjekter som nemnda er involvert i. Dette betyr at det normalt innkalles flere enn to representanter fra administrasjonen.

Nemden skal bistå prosjektledelsen og fungere som drøftingspart i alle byggesaker som har en kostnadsramme over 3 mill kroner. Teknisk drift og anlegg har sekretærfunksjon for nemnda. Tekniske drift og anlegg plikter å holde nemnda orientert om byggeprosjekt, og skal på oppfordring fra nemnda gi all informasjon som nemnda etterspør. Nemnda skal ha et spesielt ansvar for å påse brukermedvirkning i byggeprosjekt både i planlegging og gjennomføring. Nemnda har forslagsrett og kan kreve møter med prosjektledelsen. Alle nemnda sine møter skal protokollføres og legges frem som orientering til driftsutvalget.

Fræna kommune har over tid hatt en plan og byggenemd. Det opplyses at nemnda tidligere hadde ansvar og oppgaver i forbindelse med gjennomføring av prosjekter. Etter nåværende mandat er nemndas oppgave å være en samtalepart. Nemnda har et ansvar for å påse at brukermedvirkning ivaretas i byggeprosjekt.

I forbindelse med valg av representanter til nemnda 30. november 2015 gjorde formannskapet vedtak om at mandat for nemnda og organisering av fagteam skulle gjennomgås. En målsetning var å få til en klarere ansvarsdeling mellom administrasjon og nemnda. På kommunens hjemmeside gis det informasjon om de tre politisk oppnevnte medlemmene av den kommunale plan- og byggenemda 2015-2019. Det opplyses at det har vært ett skifte av medlem. Listen er ikke endret i henhold til dette. Nemnda har som hovedregel møter 2. hver måned. Enhetsleder teknisk drift og anlegg innkaller til møtene. Det er utarbeidet møteplan for kalenderåret.

Byggenemnda omtales også i reglement for kommunale byggeprosjekt som ble vedtatt 16. februar 2017:

«Plan og byggenemnden skal bistå prosjektledelsen og fungere som drøftingspart i alle byggesaker som har en kostnadsramme over 3 millioner. Nemnda har forslagsrett og kan kreve møter med prosjektledelsen. Nemnda kan på eget initiativ rapportere til politiske organ. Ved høringer om konkrete prosjekt er nemnda høringspart».

Gjennomgang av innkallinger og protokoll fra driftsutvalgets møter i 2018 (seks møter) og 2019 (to møter) viser at det foreligger protokollførte referat fra tre møter som er lagt frem som orientering til driftsutvalget. Dette gjelder referat fra møter i nemnda 6.12.2018, 31.1. og 13.3.2019 som ble referert i driftsutvalgsmøte 5.2. og 2.4.2019.

I møtene 6.12.2018 og 31.1.2019 er plan og byggenemndas mandat og medvirkning omtalt. Det opplyses at dette har vært drøftet flere ganger i 2018 og at det er ønskelig med ett tettere samarbeid framover. Videre gis følgende informasjon: «I nemndas mandat står det at alle møter skal protokollføres og legges fram som orientering til driftsutvalget. Dette må vi følge opp!». Det avklares videre at sekretær kaller inn til møter både i e-post og via kalender i outlook, og at agenda sendes ut en uke før møtene. I 2019 er det datofastsatt åtte møter.

ØKONOMIREGLEMENTET

Fræna kommune vedtok nytt økonomireglement 13. september 2018. Reglementet erstatter tidligere reglement fra 2015 og har ikke store endringer. Det opplyses at i nytt reglement er rutinene samordnet med rutiner i Eide kommune.

Økonomireglementet har bestemmelser om igangsetting av nye investeringsprosjekt, eller utvidelse av allerede igangsatte investeringsprosjekt. Slike prosjekt skal ikke gjennomføres før nødvendige avklaringer og utredninger er foretatt. Igangsetting skal skje på bakgrunn av skriftlig bestilling fra rådmannen. Det er bestemmelser om at det er kommunestyret selv som må vedta endringer i den totale rammen til flerårige investeringsprosjekt. Dette vil være tett knyttet opp til prosjektstyring, og vil kun inngå i budsjettrevisjoner dersom det viser seg at endret totalramme vil få effekt i årets investeringsbudsjett.

Ved større investeringsprosjekt stilles følgende krav:

- Forprosjekt utarbeides og sak fremmes til kommunestyret (i økonomiplanen eller egen sak).
- Rådmannen utpeker prosjektansvarlig.
- Detaljprosjektering starter når forprosjektet er godkjent av kommunestyret.
- For øvrig gjelder bestemmelsene i økonomireglementet for prosjektet.

BUDSJETT OG ØKONOMIPLAN

Årsbudsjettet er første året i økonomiplanen, og beskriver ressursfordelingen i detalj for det gjeldende året. Langsiktige mål og utfordringer kan ikke løses på ett år, men må planlegges, gjennomføres, evalueres og følges opp over tid. En gjennomarbeidet og oppdatert økonomiplan er vel så viktig som et godt årsbudsjett.

Økonomiplanen er bindeleddet mellom den overordnede kommuneplanen og det detaljerte årsbudsjettet. Føringerne fra kommuneplanen skal finnes igjen i økonomiplanen, som igjen skal konkretiseres videre i årsbudsjettet. Det må etableres en felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet i kommunen før tjenesteområder kan prioriteres opp eller ned.

Økonomiplanleggingen bidrar til at prioriteringsdiskusjonen kan bygge på et realistisk grunnlag som reflekterer hva det faktisk er mulig å oppnå i kommunen. Det er de folkevalgte som vedtar økonomiplanen, og det er avgjørende at de forstår innholdet i den. Økonomiplanen skal med et tydelig og enkelt språk beskrive hvordan kommunens ressurser skal anvendes for å nå prioriterte målsettinger. I mindre grad detaljerte handlingsplaner for hver enhet for hvordan kommunen skal nå prioriterte målsettinger.

Rådmannen innførte i 2015 en standard for løpende rapportering fra enhetene. I målekortet rapporteres de viktigste indikatorene innenfor kvalitet, nærvær, trivsel og kostnadsutvikling. For økonomiplanperioden 2019-2022 har alle enhetene lagt inn sine målsettinger. Resultat skal rapporteres i årsrapporten. Teknisk drift og anlegg har fokus på kvalitet i investeringsprosjekter. Alle investeringsprosjekter skal ha egne skriftlige kvalitetsplaner. Denne skal inneholde blant annet:

- Politisk behandling
- Prosjektering
- Søknadsprosess
- Byggeperiode
- Overtagelse
- Oppfølging i reklamasjonstid
- Plan for drift

SAKSBEHANDLINGSRUTINER

Fræna kommune har de siste årene vedtatt system og saksbehandlingsrutiner som er styrende for gjennomføring av byggeprosjekter. Sentrale dokumenter er:

- Elektroniske saksbehandlings- og arkivsystem - ePhorte
- Arkivplan med saksbehandlingsregler
- Reglement for offentlige anskaffelser
- Reglement for kommunale byggeprosjekt

Reglement for kommunale byggeprosjekt gir føringer og saksbehandlingsregler for investeringsprosjekt.

Det framgår blant annet følgende av reglementet:

- Tiltakshaver er ansvarlig for at byggeprosjektet blir utført i samsvar med myndighetskrav.
- Teknisk drift og anlegg er tiltakshaver i Fræna kommune og har anvisningsmyndighet og skal administrativt gjennomføre bygge og rehabiliteringsoppgaver i kommunens regi.

- Prosjektledelsen skal ivareta byggherrens interesser i forhold til prosjektet, sikre at prosjektet har tilfredsstillende arbeidsvilkår og rammebetingelser, økonomisk oppfølging og styring. Prosjektledelsen har besluttende myndighet
- Prosjektleder skal sørge for at prosjektet blir gjennomført i tråd med prosjektgrunnlaget og at beslutninger, som er nødvendige for at prosjektenes økonomi, fremdrift og kvalitet overholdes, blir tatt. Prosjektlederens primære oppgaver er å utarbeide detaljerte planer, fordele planlagte oppgaver på de tilgjengelige ressurser, motivere medarbeidere, overvåke og korrigere utførelsen av arbeidet og holde god kontakt med styringsgruppen, referansegruppen og rådmann.
- Prosjektlederen har ansvar for at faglige/ administrative rutiner blir utarbeidet i tide og fulgt, økonomi/ budsjett, kvalitet, rapportering og fremdrift i prosjektet. Prosjektleder skal påse at forhold angående helse, miljø og sikkerhet (HMS) blir ivaretatt gjennom hele prosjektet.
- Prosjektleder har ansvar for etablering av referansegruppe, møteledelse og at det blir skrevet referat. Parallelt med at prosjekteringsarbeidet påbegynnes skal det etablere referanse-/ brukergruppe(r). Så snart referansegruppen er etablert, og prosjekteringsteam er på plass, skal prosjektleder sørge for at det arrangeres et oppstartsmøte. I tillegg til å samarbeide med rådet for funksjonshemmede skal prosjektleder påse at også andre interessegrupper/ instanser blir involvert i prosjekterings- og utførelsesfasen, og at deres behov blir ivaretatt innenfor prosjektets rammer.
- Prosjektleder har ansvaret for å påse at det blir utredet hvilke lover og forskrifter som skal følges spesifikt for hvert prosjekt, og at disse blir fulgt. Prosjektleder har ansvar for at arkivverdig korrespondanse og dokumenter blir overført til Fræna kommunes saksbehandlingssystemer for journalføring og arkivering.
- Prosjektleder har det operative ansvar med å følge opp overskridelser. Så lenge prosjektet er under arbeid skal prosjektleder fremlegge rapport om fremdrift og økonomi. Rapporten innarbeides i rådmannens tertialrapport og i årsrapporten.
- Byggeleder følger opp arbeidet på byggeplassen i hele anleggsperioden. Herunder sørge for at det skrives referat fra byggemøter, påse at kvaliteten på materialer er god og i henhold til beskrivelse, påse at kvaliteten på arbeidet er tilfredsstillende, påse at arbeidet utføres i henhold til gjeldende lover og regler, og sørge for at sluttdokumentasjon samles inn

SYSTEM SOM SIKRER NØDVENDIG KOMPETANSE OG SAMARBEID

I større prosjekter utføres en rekke oppgaver etter anbudskonkurranse. Innleid ekspertise nyttes for å sikre at regelverket følges. Kommunen har egen kompetanse som nyttes i prosjektene.

Reglement for kommunale byggeprosjekt har ikke bestemmelser om kompetanse. Rådmann har etter kapittel 2.2 ansvar for oppstart og gjennomføring av prosjekt når dette er vedtatt, finansiert og reguleringsmessige forhold er avklart. Rådmann skal, i samråd med teknisk drift og anlegg, avgjøre hvem som skal være prosjektleder.

Rådmann utnevner prosjektleder som skal ivareta kommunens interesser i prosjektet. Skal gjennom dette sikre at arbeidsvilkår og rammebetingelser er tilfredsstillende og følge opp og styre det økonomiske.

I intervjuer framkommer det at det ved etablering av prosjekt er fokus på å få kompetent prosjektleder, og at det settes sammen en prosjektledelse som har nødvendig kompetanse. Noen ganger er det, på grunn av annet prioritert arbeid, vanskelig for ansatte med nødvendig kompetanse å delta i prosjekter.

Deltakere i prosjekt utnevnes med bakgrunn i kompetanse og kapasitet. Ved manglende kompetanse eller kapasitet leies det inn nødvendig kompetanse. I prosjektet Jendem skole ble det inngått avtale om byggherreombud. Det opplyses i intervju at dette ble gjort med bakgrunn i manglende kapasitet i egen organisasjon.

Prosjektgruppen for Jendem skole består av prosjektleder (pedagog), to tilsatte ved teknisk drift- og anlegg (byggningsingeniør og muremester), enhetsleder teknisk drift og anlegg (miljø- og planleggingsingeniør) og enhetsleder med ansvar for virksomheten i bygget (pedagog).

Fræna kommune planlegger utbygging av skoler. Det opplyses i intervju at representanter fra kommunen har vært på befaring i Oslo for å lære om skoleutbyggingsprosjekt. Fræna kommune er også med i «Nettverk for bærekraftige bygg» arrangert gjennom Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Både ansatte ved teknisk drift og anlegg og medlemmer i plan og byggenemda har deltatt på samlinger.

SYSTEM SOM SIKRER AT REGELVERK OG RUTINER ETTERLEVES

Fræna kommune har de siste årene vedtatt system og saksbehandlingsrutiner som er styrende for gjennomføring av byggeprosjekter. I forhold til å sikre at regelverk og rutiner etterleves nevnes særlig:

- Reglement for kommunale byggeprosjekt
- Økonomiplan

I byggeprosjekter skal avtaler og standarder sikret at regelverk og rutiner etterleves. Det er i byggeprosjekter strenge krav til HMS, kontroll og vernerunder. Det skal rapporteres fast i alle byggemøter og byggherremøter på dette.

Økonomireglementet har ikke bestemmelser om rådmannens oppfølging av investeringsprosjekt. Det legges til grunn i reglementet at rådmannen selv utarbeider egne rutiner for oppfølging av reglementet. Det rapporteres månedlig til rådmann på økonomi og måloppnåelse.

Det rapporteres i forhold til investeringsbudsjettet per 1. og 2. tertial og i årsrapporten til formannskapet og kommunestyret. Hovedformålet er å synliggjøre fremdrift og om det er budsjettmessig dekning gjennom året.

Driftsutvalget etterspør noen ganger informasjon om pågående prosjekt. Representanter fra kommunen i prosjektet gir da nødvendig informasjon. Utvalget gir informasjon til kommunestyret.

Endelig prosjektrengskap for investeringer over flere år på over 5 mill kroner skal foreligge så snart som mulig etter avsluttet prosjekt og senest i forbindelse med første garantibefaring.

Prosjektrengskap skal fremlegges for revisjon og kontrollutvalget før behandling i kommunestyret.

Rapportering skjer i henhold til årshjul for Fræna kommune.



Figur: Årshjul for Fræna kommune
Kilde: Fræna kommune, Årsrapport 2018

3.3 ERFARINGER FRA PÅGÅENDE OG GJENNOMFØRT INVESTERINGSPROSJEKT

ERFARINGER FRA GJENNOMFØRING AV BYGGEPROSJEKT (JENDEM SKOLE)

Utbygging av Jendem skole har pågått over tid. Arbeidet har en kostnadsramme på 85 mill. Ledere og ansatte i kommunen er involvert i prosjektet. Dette gjelder særlig representant for kommuneledelse, prosjektleder, representanter fra teknisk drift og anlegg, enhetsleder som skal bruke bygget og brukere av bygget.

I intervju framkommer det at utbygging av Jendem skole gjennomføres av kommunen og profesjonelle aktører. Dette dokumenteres i saksdokumenter i ePhorte. Følgende er bestemt vedrørende prosjektorganisering:

- Byggherre er Fræna kommune
- Prosjektlederfunksjon ivaretas av ansatt i kommunen med nødvendig kompetanse

- Prosjektledelse består av prosjektleder, to tilsatte ved teknisk drift og anlegg og enhetsleder ved skolen. To representanter fra teknisk drift og anlegg bistår byggeleder
- Byggherreombud og rådgivning utføres av Xpro AS (etter anbudskonkurranse)
- Prosjektering ivaretatt (innledningsvis) av Streken AS (etter anbudskonkurranse)
- Byggearbeider utføres av Veidekke AS (etter anbudskonkurranse)

Fræna kommune er byggherre. Kommunalsjef hadde innledningsvis rollen som prosjektleder. Rollen ble tidlig i prosjektet overtatt av fagleder oppvekst. Kommunalsjef ivaretar nå rådmannens oppgaver i prosjekter. Prosjektleder ivaretar løpende oppfølging av prosjektet. Prosjektleder har beslutningsmyndighet innen totalrammen, og skal ha fokus på framdrift og økonomioppfølging. Prosjektleder godkjenner endringsmeldinger etter interne avklaringer.

Prosjektledelse i kommunen består av prosjektleder, to tilsatte ved teknisk drift og anlegg og enhetsleder med ansvar for virksomheten i bygget. Disse avholder jevnlig møter, vurderer og gir innspill til endringsmeldinger. Ansatte i teknisk drift og anlegg bistår prosjektleder. Prosjektleder har godkjent betalingsplan som håndteres av navngitt ansatt og leder i teknisk drift og anlegg (attestasjon og anvisning).

Bistand til byggeledelse ble leiet inn etter begrenset tilbudskonkurranse der det ble innhentet tilbud fra fire leverandører. Reglement for byggeprosjekter og innkjøpsreglement ble nyttet. Xpro AS ble valgt som byggherreombud og skal kvalitetssikre prosjektet og etterlevelse av anskaffelsesregelverket. Ombudet var tidlig inne i prosjektet og har en klart definert rolle og støtter opp under den formelle prosjektledelse.

Plan og byggenemnd skal inn i prosjekter med kostnadsramme over tre mill kroner. Det opplyses at enhetsleder i teknisk drift og anlegg innkaller nemnda til møter hver annen måned. I møtene går de gjennom byggeprosjekter med kostnadsramme over tre mill kroner. Det opplyses i intervju at det ved skifte av enhetsleder i 2017 var en periode der det ikke ble innkalt til møter fordi oppgaven ikke var kjent for ny enhetsleder.

I samtaler med medlem i plan og byggenemnda kom det fram at:

- nemnda fungerer greit i forhold til mandat
- møtene avholdes normalt hver annen måned i henhold til årsplan
- enhetsleder i teknisk drift og anlegg innkaller til møtene
- nemnda går i møtene gjennom pågående prosjekt
- enhetsleder i teknisk drift og anlegg sørger for at det utarbeides oppsummering fra møtene
- nemnda har god kompetanse. Mandatet har ikke krav eller forventninger om spesiell kompetanse. Viktig at medlemmene er egnet til oppgaven og har en viss kompetanse
- nemnda har fokus på at det er brukermedvirkning i byggeprosjektene
- nemnda har ikke oppgaver knyttet til formidling av informasjon. Rådmann/ enhetsleder teknisk drift og anlegg har ansvar for at nødvendig informasjon gis til driftsutvalget. Informasjon kan i enkelte prosjekter med fordel gis oftere

- rådmann/ enhetsleder teknisk drift og anlegg har ansvar for at det fremmes politisk sak hvis de økonomiske rammene i et prosjekt overstiges

I intervju framkom det at brukere skal involvert ved planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter. Ansatte, elever og FAU ved Jendem skole har vært involvert i prosjektet. Særlig var det medvirkning i innledende faser og ved planlegging. Det har vært benyttet en referansegruppe bestående av representanter for elever, ansatte og foreldre.

Byggearbeidene utføres av entreprenør etter anbudskonkurranse. Avtale ble inngått med Veidekke AS. Det opplyses at avtalen ivaretar krav stilt i innkjøpsreglementet. Oppfølging av byggearbeidene reguleres av avtale. Det avholdes byggemøter hver andre uke og prosjekteringsmøter hver andre uke. I samråd med byggeledelsen ble totalentreprise valgt. Entrepriseform ble valgt basert på risikovurderinger. Ved totalentreprise ligger risiko hos entreprenør.

Det opplyses i intervju at reglement for kommunale byggeprosjekt er greit å forholde seg til. Det opplyses at det er et tett og godt samarbeid med ansatte i teknisk drift og anlegg, og at de ulike funksjonene er definert på en oversiktlig måte.

Det opplyses at oppgavefordeling og samarbeid er sikret gjennom avtale. Viktige kontaktpunkter er:

- byggemøter/ driftsmøter (hver annen uke)
- prosjekteringsmøter (hver annen uke)
- byggherremøte (hver måned)

I tillegg avholdes særmøter (interne møter) i kommunen ved behov. Endringsmeldinger skal svares ut innen 14 dager og saksbehandles av byggherreombud. Prosjektleder og de to ansatte fra teknisk drift og anlegg får meldingene til uttalelse. Fram til og med januar 2019 var det fremmet i overkant av 20 endringsmeldinger der de fleste er relativt små. Prosjektleder kan treffe beslutninger forutsatt at disse er innenfor budsjett. Det skrives referat.

Kommunen er representert i byggemøtene med de to tilsatte ved teknisk drift og anlegg, rektor og byggherreombud. Entreprenør legger fram framdriftsplan for de fem kommende ukene i møtene. Det skrives referat. Kommunen er representert i prosjekteringsmøtene med prosjektleder, enhetsleder teknisk drift og anlegg og byggherreombud. Entreprenør legger fram eventuelle endringsmeldinger.

Entreprenør gjennomfører vernerunder en time før hvert byggemøte og gir informasjon i møte. Avviksmeldinger håndteres av byggherreombud, som drøfter disse med prosjektgruppen.

Det er elektronisk adgangskontroll til byggeplassen i henhold til innkjøpsreglementet kapittel 10 punkt 14. I tillegg har entreprenør egne krav, der alle må gjennomgå eget HMS-kurs for å få tilgang til byggeplassen.

Møter og avklaringer som tas i prosjekter skal dokumenteres. Kommunens elektroniske saksbehandlings- og arkivsystem er ePhorte. Systemet nyttes til saksbehandling og dokumentasjon av

prosjektet. Dokumenter i saken inkludert avtaler, korrespondansen referater fra byggemøter, prosjekteringsmøter, og endringsmeldinger skal lagres i sak i ePhorte.

Avtaler og standarder stiller krav til dokumentasjon. Entreprenør bruker Dalux som system for dokumentasjon. Kommunen har adgang til systemet. Byggherreombud dokumenterer i sitt valgte system som er ITBASE. Kommunen har adgang til systemet. Kommunen vil når prosjektet er avsluttet overta dokumentasjon, som da skal lagres i IK-Bygg og kommunens arkivsystem (ePhorte).

Det er utarbeidet en betalingsplan med a konto utbetalinger til entreprenør. Faktura mottas i kommunen og leveres til ansatt i teknisk drift og anlegg som representerer kommunen i byggemøtene. Denne attesterer og enhetsleder anviser.

Ved gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet hadde revisor egen leseadgang til saker og dokumenter i saksbehandlingssystemet ePhorte. Dokumenter knyttet til byggeprosjektet Jendem skole ble gjennomgått.

Det er flere saker i ePhorte som omhandler utbygging av Jendem skole. Hovedsak er 2017/197 Jendem skole – utbygging. I desember 2018 var det registrert i underkant av 400 journalposter. Saken var unntatt offentlighet. I intervju framkom det at dette sannsynligvis var på grunn av at enkelte anbud og priser fra anbydere innledningsvis var ført i saken. Det framkom videre at saken burde vært offentlig og at innholdet i de enkelte dokumentene skulle vært vurdert i forhold til om disse kunne unntas offentlighet.

Gjennomgang av dokumenter i saken viste at det blant annet er arkivert:

- møtereferat
- referat oppstartmøte
- referat oppstartmøte prosjektering
- referat fra møter i referansegruppen
- referat fra prosjekteringsmøte
- referat fra møte i prosjektgruppa
- referat fra møte i prosjektledelsen
- referat fra byggherremøte
- referat fra pro-møte
- referat fra internt avklaringsmøte
- referat fra driftsmøte
- referat fra vernerunde
- endringsmeldinger
- forhandling
- tilbud
- godkjenning
- befaring
- informasjon til kommunestyret

Revisjonen gikk gjennom et utvalg referater. Dette var referat fra:

- prosjekteringsmøte utarbeidet av engasjert arkitektfirma
- prosjekteringsmøte utarbeidet av entreprenør
- byggemøter/ driftsmøter
- byggherremøte utarbeidet av byggherreombud
- vernerunde utarbeidet av entreprenør

Andre saker i ePhorte knyttet til utbygging av Jendem skole er:

- 2014/2018 Arkitekttenester Sylte og Jendem skole
- 2017/ 984 Anskaffelse – Jendem og Sylte skole – anbud arkitekttenester/ prosjektering
- 2018/2341 Jendem skole – rammeløyve/dispensasjon
- 2018/1829 Anskaffelse – Totalentreprise Jendem skole

ERFARING FRA GJENNOMFØRING AV BYGGEPROSJEKT (RENSEANLEGG BUD)

Renseanlegg i Bud er et av de større prosjektene i Fræna kommunen som er avsluttet de siste årene. Dette er et mellomstort prosjekt med en kostnad på 15 mill kroner. Prosjektet er gjennomført av kommunen og innleide private aktører.

Prosjektet startet i 2016 og ble avsluttet med overtakelse i mars 2018. Tidligere enhetsleder i teknisk drift og anlegg var sentral i de innledende fasene fram til han sluttet i juni 2017. Deretter overtok leder av driftsavdelingen i teknisk drift og anlegg som prosjektleder. Rådmann var representert i prosjektet av kommunalsjef. Representant fra teknisk drift og anlegg var formann for avløp.

Byggherre var Fræna kommune. Prosjektledelse ble ivaretatt av Asplan Viak AS i henhold til rammeavtale. Asplan Viak AS var ansvarlig for innkalling og referat fra møter. Videre gav de anbefalinger til prosjektleder om endringsmeldinger. Entreprenør var Romsdal Bygg AS. Prosjektet ble gjennomført som en totalentreprise, med noen unntak for fagområder der kommunen inngikk egne kontrakter. Dette var kontrakter knyttet til utslippsledning, filter og rådgivning. I intervju framkommer det at det har vært utfordringer knyttet til valg av entreprise modell. Kommunen har avklart hvilke risikoer som er forbundet med de ulike modellene.

Enkelte peker på at det ville vært en fordel om kommunen hadde utarbeidet en prosjekthåndbok.

Underleverandører i ett ledd ble nyttet i henhold til bestemmelser i innkjøpsreglementet.

Møter ble avholdt og problemstillinger ble drøftet og avklaringer tatt. Møtene ble dokumentert.

Fræna kommunen har i perioden prosjektet ble gjennomført vedtatt nye reglementer for prosjekt og prosjektstyring. Dette gjelder særlig:

- Reglement for offentlige anskaffelser
- Reglement for kommunale byggeprosjekt

Politikere ble orientert i tertialrapporter og årsrapporter om framdrift og økonomi i prosjektet. I intervju framkom det at det i tillegg ved behov ble gitt informasjon i møter fra administrasjonen og byggekomiteen.

Det opplyses i intervju at den enkelte saksbehandler i slike prosjekt nytter noen rutiner, retningslinjer og sjekklister. Disse er i stor grad lagret på eget område. Teknisk drift og anlegg har abonnement på kontraktsformularer hos Norsk Standard. Det opplyses at disse brukes i byggeprosjektene.

Kommunen har ikke eget KS-system for oppfølging av byggeprosjekter.

Det opplyses at det benyttes lite sjekklister i slike prosjekt. Kommunen har en sjekklister for prosjekter med særlig fokus på anbud og anbudsprosessen (proffentrepør.no). Fræna kommune har systemet IK Bygg for vedlikehold men ikke for nybygg. Har FDV system (Forvaltning Drift Vedlikehold) for vei, vann og avløp. I intervju framkommer det at det for byggeprosjekt kan være en fordel å benytte et mer detaljert system med sjekklister. Dette kan for eksempel være KS-system.

Dokumentasjon i prosjektet ble ikke utført på felles plattform. Prosjektledelse og entreprenør sendte dokumentasjon per e-post. Kommunen registrerte og lagret dette i ePhorte. Da prosjektet var ferdig mottok kommunen sluttdokumentasjon fra Romsdal Bygg AS i tre permer og på minnepenn.

Ved gjennomføring av forvaltningsrevisjonsprosjektet hadde revisor lesetilgang til saker og dokumenter i ePhorte. Dokumenter knyttet til sak om renseanlegg Bud ble gjennomgått i ePhorte.

Det er flere saker i ePhorte som omhandler renseanlegget. Hovedsak er 2017/1737 anskaffelse – avløpsanlegg Bud. Fram til 24. april 2018 var det registrert 23 journalposter i saken. Saken var unntatt offentlighet. I intervju framkom det at dette sannsynligvis var på grunn av at enkelte anbud og priser fra anbydere innledningsvis var ført i saken. Det framkom videre at saken burde vært offentlig og at innholdet i de enkelte dokumentene skulle vært vurdert i forhold til om disse kunne unntas offentlighet.

Gjennomgang av dokumenter i saken viste at det blant annet er arkivert:

- Referat fra byggemøter
- Referat fra vernerunder

Andre saker knyttet til utbygging av renseanlegget er:

- 2017/535 Silanlegg i Bud (anbud)
- 2017/3035 Anskaffelse – avløpsrenseanlegg Bud – E02 Maskin
- 2017/3846 Anskaffelse – avløpsrenseanlegg Bud – E04 Utslippsledning
- 2017/3991 Anskaffelse – avløpsrenseanlegg Bud – E03 SD-anlegg

ERFARING FRA BYGGEPROSJEKT – RAPPORTERING

Informasjon om framdrift og økonomi i prosjektet gis i tertialrapporter og årsrapporter. I intervju framkom det at det i tillegg blir gitt informasjon i utvalgsmøter ved behov.

Tertialrapport 1, 2018

Tertialrapporten omtaler investeringsregnskapet. Det er utarbeidet en tabell som viser 49 investeringsprosjekt vedtatt av kommunestyret som budsjett for 2018 og regnskap for 1. tertial, herunder Jendem skole – forprosjekt (prosjektnummer 2218) og renseanlegg Bud (prosjektnummer 6282). 13 prosjekter omtales nærmere, herunder Jendem skole:

«2218 Jendem skole er i gang men det har tatt tid å få på plass signert kontrakt med entreprenør. Dette er nå i orden og ein arbeider med å få på plass trafikale løysningar før ein

kan starte på prosjektet. Det er likevel slik at en ikkje rekk å kome so langt som planlagt i 2018. I revidert budsjett er det derfor lagt inn ein reduksjon i budsjettet på dette prosjektet».

Revidert budsjett I – kommunestyret 21.6.2018

En rekke investeringsprosjekt ble omtalt og det ble vedtatt revisjon av budsjettet, herunder prosjekt Jendem skole der budsjett ble redusert fra 30 mill kr til 18 mill kr. I tillegg ble det lagt inn et nytt prosjekt om grunnkjøp Jendem skole med 7,5 mill kr Grunnkjøpet omtales slik:

«Grunnkjøp Jendem mm. Det må kjøpes grunn på Jendem jfr. sak 65/2017. Forhandlinger pågår. Det er ikke avklart kjøpesum men for å få prosjektet inn i budsjettet legges det inn et anslått beløp».

Tertialrapport 2, 2018

Tertialrapporten omtaler investeringsregnskapet. Det er utarbeidet en tabell som viser 72 investeringsprosjekt vedtatt av kommunestyret som budsjett for 2018 og regnskap for 2. tertial, herunder Jendem skole – forprosjekt (prosjektnummer 2218) og renseanlegg Bud (prosjektnummer 6282). 30 prosjekter omtales nærmere, herunder Jendem skole og renseanlegg Bud:

«2218 Jendem skule er i gang og framdriftsplan er laga. Rådmannen reknar med at budsjett dette året vil halde».

«02219 Grunnkjøp Jendem skule. Grunnkjøp er no gjennomført».

«Prosjekt 6200 og 6300. Investeringar på vatn og avløp blir ført på dei konkrete prosjekta for å halde best mogleg økonomistyring, medan budsjettet er samla i eit beløp på desse to samlepostane. Anlegg for reinsing på Eidem har en totalsum på 19,7 mill. kroner. Arbeidet er i gang. Antatt ferdig tidig i 2019. Renseanlegg i Bud er ferdig».

Revidert budsjett II – kommunestyret 8.11.2018

En rekke investeringsprosjekt ble omtalt og det ble vedtatt revisjon av budsjettet. Ingen endringer eller omtale av prosjekt Jendem skole og renseanlegg Bud.

Årsrapport 2018

I regnskapsskjema 2B – investering gis det oversikt over investeringsprosjekt og opprinnelig budsjett, revidert budsjett og årsregnskap. I skjemaet for 2018 gis informasjon om Jendem skole – forprosjekt sak 28/2018 (prosjekt 2218), Ny skole Jendem – kjøp av grunn sak 28/2018 (prosjekt 2219) og Renseanlegg Bud (prosjekt 6282).

Tilsvarende oversikt gis i skjema investeringsprosjekt med etterfølgende merknader til 37 prosjekt, herunder Jendem skole og renseanlegg Bud:

«Prosjekt 02218 Jendem skole. Avvik 6,2 mill. kroner. Prosjektet er i forhold til totalramme. Avviket skyldes noen flere utbetalinger til totalentreprenør i 2018 enn først budsjettet».

«Prosjekt 02219 Ny skole Jendem - kjøp av grunn. Avvik 6,8 mill. kroner. Dette skyldes at gjennomføring av kjøpet ikke ble gjort før i 2019. Tas inn i revidert budsjett».

«Prosjekt 06200 Vatn og 06300 Avløp. Er budsjettert samlet med 38 mill. kroner. Samlet er det brukt 25,7 mill. kroner. Dette skyldes forskyvning av fremdrift og manglende kapasitet. Renseanlegget på Bud ble overlevert februar 2018 og søknad om midlertidig brukstillatelse for renseanlegg Eidem sendes i uke 11 i 2019».

Rådmannens gir følgende sluttkommentar til investeringsprosjektene i årsrapport 2018:

«Det er lagt betydelige ressurser i å få til bedre prosjektstyring på Fræna kommunes investeringsprosjekt de siste par årene. Vi er i gang og det blir gjort fremskritt. Vi har likevel en jobb og gjøre og arbeidet som er startet opp vil bli videreført inn i 2019».

ERFARINGER FRA BYGGEPROSJEKT – PROSJEKTREGNSKAP

Økonomireglementet som er fra 2018 har i kapittel 5 bestemmelser om økonomirapportering. Følgende bestemmes for prosjektregnskap:

«Endelig prosjektregnskap for investeringer over flere år på over 5 mill kroner skal foreligge så snart som mulig etter avsluttet prosjekt og senest i forbindelse med første garantibefaring. Prosjektregnskap skal fremlegges for revisjon og kontrollutvalget før behandling i kommunestyret».

Regler om prosjektregnskap var også regulert i tidligere økonomireglement. Reglement for byggeregnskap som var gjeldende fram til 31.8.2015 hadde tilsvarende bestemmelser men var knyttet til investeringsprosjekt med samlet budsjett på over 3 mill kroner.

Kontrollutvalget opplyser i årsrapport for 2018 at de i 2018 ikke fikk seg forelagt noen sluttregnskap eller byggeregnskap til behandling og uttale. Kontrollutvalget opplyser at de ikke er kjent med avsluttede investeringsprosjekt som skulle vært behandlet i kontrollutvalget.

Kommunen har i brev av 16. januar 2019 til kontrollutvalget gitt en orientering om prosjekter gjennomført på Fræna ungdomsskole fra 2014 til 2017. Vedlagt orienteringen fulgte budsjett og regnskapstall for seks investeringsprosjekt gjennomført i perioden. I e-post til revisjonen og kontrollutvalget som fulgte orienteringen bes det om at sak behandles i kontrollutvalget og kommunestyret i henhold til bestemmelser i økonomireglementet. Revisjonen har bedt om ytterligere dokumentasjon, og det er avklart av revisjonens arbeid starter etter at årsoppgjøret 2018 er avsluttet.

3.4 REVISJONENS VURDERING OG ANBEFALINGER

Fram til april 2016 var Fræna kommune på ROBEK, og det ble fram til 2016 gjennomført få større prosjekter. De siste årene har det vært arbeidet med noen større prosjekter, og flere store

investeringsprosjekt er under planlegging. Vi registrerer at det i forbindelse med dette har vært et økende behov for rutiner og retningslinjer for saksbehandling og gjennomføring av byggeprosjekter.

Våre undersøkelser viser at det de siste årene er vedtatt generelle rutiner og retningslinjer for saksbehandling og spesielle rutiner og retningslinjer for gjennomføring av byggeprosjekter. Dette er særlig gjort i delegeringsreglement, mandat for byggenemnd, innkjøpsreglement, og reglement for kommunale byggeprosjekt.

SYSTEM SOM KLARGJØR ANSVAR, ROLLER OG MYNDIGHET

Våre undersøkelser viser at det de siste årene er innført system som klargjør ansvar, roller og myndighet.

Reglement for kommunale byggeprosjekt er sentralt og gir regler for hvordan byggeprosjekt skal organiseres, ledes og gjennomføres. Vår gjennomgang av større prosjekter viser at rutiner og retningslinjer som er innført de siste årene følges og at dette klargjør ansvar, roller og myndighet.

Mindre prosjekter som er innarbeidet i årsbudsjettet eller blir vedtatt av kommunestyret i det enkelte budsjettår, kan gjennomføres administrativt av teknisk drift og anlegg uten formell organisering av byggeprosjektet. Dette gjelder prosjekter med kostnadsramme under 5 mill kroner. Hovedprinsippene i reglementet skal likevel også gjelde for slike prosjekter. Undersøkelser av denne type prosjekter faller utenfor rammene for forvaltningsrevisjonsprosjektet.

SAKSBEHANDLINGSRUTINER

Fræna kommune har de siste årene vedtatt system og saksbehandlingsrutiner som er styrende for gjennomføring av byggeprosjekter. Det er noen utfordringer knyttet til å finne fram til de ulike dokumentene. Dokumentene skulle samles i kommunens kvalitetssystem. Av ulike årsaker har dette tatt tid, og arbeidet er stoppet opp i påvente av etablering av Hustadvika kommune. Hustadvika kommune har valgt et annet kvalitetssystem.

Våre undersøkelser viser at det gjenstår noe arbeid med å implementere rutiner og retningslinjer. Fræna kommune bør etter vår vurdering sikre at styrende dokumenter samles og gjøres tilgjengelig for ansatte som har behov for dette. Gjennom dette vil kommunen etter vår vurdering i større grad sikre at styrende dokumenter implementeres.

Våre undersøkelser viser at det er viktig at dokumentene samles, og vi registrerer at det vil bli arbeidet med dette i forbindelse med etablering av ny kommune.

SYSTEM SOM SIKRER NØDVENDIG KOMPETANSE OG SAMARBEID

Saksbehandlingsrutiner og reglement som er vedtatt de siste årene skal sikre kompetanse og samarbeid ved gjennomføring av byggeprosjekter. Rådmann utnevner prosjektleder som skal ivareta

kommunens interesser i prosjektet. Gjennom dette skal det sikres at arbeidsvilkår, rammebetingelser og økonomistyring er tilfredsstillende.

Våre undersøkelser viser at det ved etablering av prosjekt er fokus på å få kompetent prosjektleder, og at det arbeides for å sette sammen en prosjektledelse som har nødvendig kompetanse. Deltakere i prosjekt utnevnes med bakgrunn i kompetanse og kapasitet. Noen ganger er det, på grunn av annet prioritert arbeid, vanskelig for ansatte med nødvendig kompetanse å delta i prosjekter. Ved manglende kompetanse eller kapasitet leies nødvendig kompetanse inn.

I prosjektet Jendem skole ble det inngått avtale om byggherreombud. Dette ble gjort med bakgrunn i manglende kapasitet i egen organisasjon. Våre undersøkelser viser at oppgavefordeling og samarbeid med eksterne samarbeidsparter sikres gjennom avtaler. Viktige kontaktpunkter er byggemøter, driftsmøter, prosjekteringsmøter og byggherremøte. Det skrives referat fra møtene.

Kompetanse og samarbeid internt sikres gjennom særmøter. Det skrives referat fra møtene.

SYSTEM SOM SIKRER AT REGELVERK OG RUTINER ETTERLEVES

Våre undersøkelser viser at reglement for kommunale byggeprosjekt og bestemmelser i økonomiplanen er særlig relevante for å sikre at regelverk og rutiner etterleves. Avtaler og standarder skal sikret at regelverk og rutiner etterleves. I tillegg er det krav i kommunens reglement at det skal rapporteres fast i alle byggemøter og byggherremøter på dette.

Rapportering til politisk nivå skjer i henhold til årshjul for Fræna kommune. Det rapporteres i forhold til investeringsbudsjettet per 1. og 2. tertial, og i årsrapporten til formannskapet og kommunestyret. Hovedformålet er å synliggjøre fremdrift og om det er budsjettmessig dekning gjennom året. Våre undersøkelser viser at det i tillegg rapporteres månedlig til rådmann på økonomi og måloppnåelse i byggeprosjekter.

Endelig prosjektreknskap for investeringer på over 5 mill kroner, som kan gå over flere år, skal foreligge så snart som mulig etter avsluttet prosjekt og senest i forbindelse med første garantibefaring. Våre undersøkelser viser at det de siste årene ikke er levert prosjektreknskap. Det er i 2019 startet et arbeid med å levere prosjektreknskap for utbygginger i perioden 2014 til 2017 ved Fræna ungdomsskole.

KONKLUSJON

Fræna kommune har innført rutiner, prosedyrer og retningslinjer som skal sikrer forsvarlig saksbehandling ved planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Det gjenstår noe arbeid med implementering. Rutiner, retningslinjer og saksbehandlingsregler er ikke samlet i et kvalitetssystem, og dette kan utgjøre en risiko for manglende etterlevelse.

Videre arbeid med å samle dokumentene og implementering bør etter vår vurdering sees i sammenheng med pågående arbeid med å etablere Hustadvika kommune.

Fræna kommune bør etter vår vurdering evaluere gjennomførte investeringsprosjekt etter ferdigstilling. I tillegg bør det sikres at prosjektreknskap legges fram i tråd med bestemmelsene i økonomireglementet.

Enkelte byggesaker er unntatt offentlighet i sin helhet uten at de enkelte dokumentene i saken er vurdert. Fræna kommune bør gå gjennom sine rutiner og sikre at kun saker og dokumenter som det er hjemmel for å unnta fra offentlighet unntas.

ANBEFALINGER

1. Fræna kommune bør samle aktuelle rutiner, retningslinjer og saksbehandlingsregler i sitt kvalitetssystem.
2. Fræna kommune bør i større grad, og raskere, evaluere gjennomførte investeringsprosjekt.
3. Der saker og dokumenter unntas fra offentlighet bør Fræna kommune sikre at det foreligger hjemmel for dette.

4. OPPFØLGING AV KOMMUNESTYRETS VEDTAK

4.1 PROBLEMSTILLING OG REVISJONSKRITERIER

PROBLEMSTILLING

- Sikrer Fræna kommune at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp?

REVISJONSKRITERIER

1. Fræna kommune sikrer at vedtak fattet i kommunestyret blir iverksatt i tråd med vedtakets ordlyd og eventuelle føringer
2. Fræna kommune sikrer at vedtak iverksettes så snart som mulig og seneste innen de frister som er satt
3. Fræna kommune har system som klargjør ansvar, roller og myndighet ved iverksetting av vedtak
4. Fræna kommune har god oversikt over vedtak som krever oppfølging
5. Fræna kommune rapporterer tilbake til kommunestyret om oppfølgingen av vedtak

4.2 FAKTA

Fræna kommune har vedtatt reglement for politiske utvalg. Reglementene er tilgjengelig på kommunes hjemmeside.

Krav i kommuneloven § 23 skal sikre forsvarlig behandling. Alle saker som skal til politisk behandling skal godkjennes av rådmann. Dette gjøres i ePhorte. Saksdokumentene er tilgjengelige på kommunens hjemmeside når rådmann har godkjent disse. Rådmann er alltid til stede i kommunestyremøtene.

Politiske møter er åpne og saksdokumentene og protokoll fra møtene er tilgjengelig på hjemmeside under fanen politikk.

Fræna kommune har direkteending av alle kommunestyremøter via kommune-TV.

VEDTAK I KOMMUNESTYRET BLI IVERKSATT I TRÅD MED VEDTAKETS ORDLYD

Sekretær for kommunestyre, eller sekretær for et politisk utvalg, utarbeider protokoll umiddelbart etter møte. Protokoll lagres på kommunens hjemmeside under portalen politikk. Sekretær sender informasjon om vedtak i en sak til saksbehandler med informasjon om at sak er behandlet og at vedtaket er lagt inn i sak i ePhorte. Gjennom denne kontakten bes saksbehandler om å følge opp vedtaket.

Ordfører, varaordfører, rådmann og kommunalsjefene har faste ukentlige møter. Det opplyses at en i disse møtene blant annet går gjennom saker og oppfølging av vedtak.

Det opplyses at bestillinger fra politisk nivå skal være nedfelt som vedtak. Bestillinger som kommer som vedtak føres i ePhorte og knyttes til en saksbehandler som har ansvar for at sak følges opp. Tekst i vedtak er avgjørende for videre oppfølging.

VEDTAK IVERKSETTES SÅ SNART SOM MULIG OG SENESTE INNEN SATTE FRISTER

Det framkommer i intervju at de fleste vedtak fattet av kommunestyret blir iverksatt innen kort tid. Noen saker tar det tid å ferdigbehandle politisk. Sak vedrørende skolestruktur i kommunen har tatt tid. Dette medfører usikkerhet i forhold til planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter knyttet til skolene.

Sekretær for kommunestyre, eller sekretær for et politisk utvalg, utarbeider protokoll umiddelbart etter møte. Protokoll lagres på kommunens hjemmeside under portalen politikk.

Sekretær sender informasjon om vedtak i en sak som e-post til saksbehandler med informasjon om at sak er behandlet og at vedtaket er lagt inn i sak i ePhorte. Gjennom denne kontakten bes saksbehandler om å følge opp vedtaket. Revisjonen har fått forelagt eksempel på slik e-post. Eksempel på dette er:

«Protokoll fra kommunestyremøte 21.02. er nå publisert

<https://...>

Vedtaket er lagt klart for viderefordeling i venstremenyen i ePhorte.

Ber om at dere setter disse som ferdig/iverksatt så snart det er mulig».

Rådmann har det overordnede ansvar for arkiv og internkontroll. Det opplyses at det er et tett og godt samarbeid mellom rådmann, arkiv og arkivleder.

SYSTEM FOR ANSVAR, ROLLER OG MYNDIGHET VED IVERKSETTING AV VEDTAK

Fræna kommune har en arkivplan som er tilgjengelig på Arkivplan.no/Fræna

Planen omtaler blant annet oppgavefordelingen mellom arkivpersonale, ledere og saksbehandlere.

Arkivverket har gjennomførte tilsyn og avdekket at det er svakheter med kommunens praksis og systemer. Det har vært arbeidet med å forbedre planen og følge opp de forhold som arkivverket har påpekt (avvik). Siste frist for lukking av pålegg var satt til februar 2019. Ett pålegg har frist 1.1.2020, som er sammenfallende med tidspunkt for kommunesammenslåing.

Ansvar for arkiv ligger på rådmann, og arkivplan skal være knyttet til kommunens internkontroll-/kvalitetssystem. Kommunen har ansatt arkivleder som også fungerer som sekretær for kommunestyret.

På kommunens hjemmeside omtales funksjonen som arkivleder slik: Arkivleder har det overordnede faglige ansvaret for kommunens samlede arkivtjeneste, for arkivdanningen og for bevaring av arkivmateriale, fagansvar for Dokumentsenteret og systemansvar for kommunens generelle saksbehandlingssystem (ePhorte). Arkivleder er også ansvarlig for utarbeidelse av instruksjer og reglement og er også involvert i alle prosesser som omhandler fagsystem.

Oppgave som politisk sekretær omtales slik: for og etterarbeid samt elektronisk utsending av saker til politiske møter, møtesekretær i driftsutvalget, plan og økonomi utvalget/ formannskapet og kommunestyret.

I august 2018 ble det ansatt ny sekretær i tillegg til de eksisterende. Vedkommende har ansvar for driftsutvalget, plan og økonomiutvalget og formannskap. Arkivleder har siden samme dato kun vært sekretær for kommunestyret og stillingsdelen som arkivleder økte. I tillegg til de to som har sekretærfunksjon i kommunen er det en sekretær for fellesnemnda.

OVERSIKT OVER VEDTAK SOM KREVER OPPFØLGING

Det utarbeides månedlige oversikter over saker som ikke er fulgt opp eller ikke kan følges opp. Sakene er knyttet til ansvarlig saksbehandler. Den enkelte saksbehandler henter sine saker i ePhorte.

Saksbehandleren får vedtaket fra politisk utvalg til oppfølging. Disse er lett tilgjengelig via forhåndsdefinert søk i ePhorte.

Revisjonen har mottatt liste over politiske saker som per 26. mars 2019 ikke har fått status «ferdig/ iverksatt». Det er 18 saker på listen, hvorav en fra 2012, en fra 2013, to fra 2014, en fra 2015, en fra 2016, fire fra 2017, tre fra 2018 og fem fra 2019. For syv av sakene har kommunen gitt kort kommentar i merknadsfelt knyttet til hvorfor sak ikke er avsluttet. I de andre sakene må en gå inn i saksdokumentene for å få slik informasjon.

RAPPORTERING TIL KOMMUNESTYRET OM OPPFØLGINGEN AV VEDTAK

Det opplyses i intervju at noen politiske vedtak tar det noe tid før kan settes til iverksatt eller ferdigstilles i ePhorte.

Politiske saker som ikke er fulgt opp og begrunnelse for dette rapporteres det om til politisk nivå gjennom tertialrapportene og årsrapport. I tillegg rapporteres det på etterspørsel og etter egne vurderinger. Det skal utarbeides prosjektrapport for prosjekt over en gitt verdi. Rapportene går til driftsutvalget.

I tertialrapport for 2. tertial 2018 ble følgende informasjon gitt:

«Oppfølging av politiske vedtak

Kommunen sitt oppfølgingsverktøy for effektivisering av politiske vedtak er rapportar frå sak/arkivsystemet ePhorte. Utvalgssekretariatet har rutinar for denne oppfølginga opp mot

sakshandsamarane.

Per dags dato er talet politiske vedtak som er registrert «under behandling» 14. Enkelte av desse er vedtak som krev tid å sette i verk. Talet på saker «under behandling» har auka med 2 sidan førre rapport. Fleire av sakene har lengre sakshandsamingsløp, og det vil derfor ta tid før dei politiske vedtaka kan setjast i verk. Det gjeld særskilt saker for teknisk forvaltning/anlegg og drift. Andre saker er av nyare dato og det er derfor naturleg med ein viss saksbehandlingstid i f.h.t disse vedtaka. Utvalssekretariatet har rutinar for oppfølging av politiske vedtak. Status på vedtaka blir månadleg følgd opp med dei saksbehandlarane det gjeld. Dei vedtaka som ikkje kan setjast i verk/gjerast ferdige blir merka med datert merknad. Rådmann/kommunalsjefar blir involvert der det kan stillast spørsmål om framdrift».

4.3 REVISJONENS VURDERING

VEDTAK I KOMMUNESTYRET BLI IVERKSATT I TRÅD MED VEDTAKETS ORDLYD

Våre undersøkelser viser at Fræna kommune har rutiner som skal sikre at vedtak fattet i kommunestyret blir iverksatt i tråd med vedtakets ordlyd og eventuelle føringer. Sekretær for kommunestyret er sentral i dette arbeidet.

VEDTAK IVERKSETTES SÅ SNART SOM MULIG OG SENESTE INNEN SATTE FRISTER

Våre undersøkelser viser at de fleste vedtak fattet av kommunestyret blir iverksatt innen kort tid. Sekretær for kommunestyret utarbeider protokoll umiddelbart etter møte. Protokoll lagres på kommunens hjemmeside under portalen politikk. I tillegg gis det informasjon til saksbehandler om at sak er behandlet og at vedtaket er lagt inn i sak i ePhorte. Vi har mottatt eksempler der saksbehandler i e-post bes om å følge opp vedtak.

Rådmann har det overordnede ansvar for arkiv og internkontroll. Våre undersøkelser viser at det er et tett samarbeid mellom rådmann, arkiv og arkivleder.

Ordfører, varaordfører, rådmann og kommunalsjefene har faste ukentlige møter. I disse møtene er det gjennomgang av vedtak som er under oppfølging. Etter vår vurdering bidrar dette til å kvalitetssikre oppfølging av vedtak.

SYSTEM FOR ANSVAR, ROLLER OG MYNDIGHET VED IVERKSETTING AV VEDTAK

Fræna kommune har system som klargjør ansvar, roller og myndighet ved iverksetting av vedtak. Våre undersøkelser viser at kommunen har en arkivplan som blant annet avklarer oppgavefordelingen mellom arkivpersonale, ledere og saksbehandlere. Arkivleder er sentral i dette arbeidet.

De siste årene er det utarbeidet en rekke instruksjoner og reglement som er lagt inn i arkivplanen. Våre undersøkelser viser at ikke alle er kjent med arkivplanen og de rutiner som finnes der. Etter vår vurdering gjenstår det noe arbeid med å gjøre arkivplan kjent for ansatte som har behov for dette.

OVERSIKT OVER VEDTAK SOM KREVER OPPFØLGING

Fræna kommune har oversikt over vedtak som krever oppfølging. Våre undersøkelser viser at det utarbeides månedlige oversikter over saker som ikke er fulgt opp eller ikke kan følges opp. Restansene er tilgjengelig via forhåndsdefinert søk i ePhorte.

Revisjonen har mottatt liste over politiske saker som per 26. mars 2019 ikke har fått status «ferdig/ iverksatt». Det er 18 saker på listen. Av disse er det lagt inn korte kommentarer i merknadsfelt i syv saker om hvorfor sak ikke er avsluttet. Etter vår vurdering vil det være en fordel hvis merknadsfeltet nyttes i alle saker.

RAPPORTERING TIL KOMMUNESTYRET OM OPPFØLGINGEN AV VEDTAK

Fræna kommune rapporterer tilbake til kommunestyret om oppfølgingen av vedtak. Våre undersøkelser viser at det i enkelte saker tar noe tid før sak kan settes til iverksatt eller ferdigstilles i ePhorte. Våre undersøkelser viser at saker som ikke er fulgt opp, og begrunnelse for dette, rapporteres det om til politisk nivå gjennom tertialrapportene. I tillegg gis det informasjon ved behov. Etter vår vurdering kan det med fordel utarbeides retningslinjer for når det skal gis informasjon ut over de faste rapporteringene.

KONKLUSJON

Fræna kommune har innført rutiner som skal sikre at kommunestyrets vedtak blir fulgt opp. Sentralt i dette arbeidet er rådmann, arkivleder og sekretær for kommunestyret. Det rapporteres fast til kommunestyret. I tillegg gis det informasjon ved behov. Rapportering i tertialrapport og årsrapport kan med fordel tydeliggjøres gjennom bruk av faste rapporteringspunkter.

LITTERATURLISTE

<https://www.frana.kommune.no/>

<https://www.hustadvika.kommune.no/prosjektet/>

Fræna kommune, kommuneplan, arealdel 2015-2027, kommunestyret 15.12.2015

Fræna kommune, kommuneplan, samfunnsdel 2005-2017, kommunestyret 12.12.2005

Fræna kommune, kommunal planstrategi, kommunestyret 12.12.2016

Fræna kommune, økonomireglement, kommunestyret 13.9.2018

Fræna kommune, budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021

Fræna kommune, budsjett 2019 og økonomiplan 2019-2022

Fræna kommune, tertialrapport 1, 2018

Fræna kommune, tertialrapport 2, 2018

Fræna kommune, årsrapport 2017

Fræna kommune, årsrapport 2018

Fræna kommune, delegeringsreglement, kommunestyret 17.11.2014

Fræna kommune, etiske retningslinjer, kommunestyret 23.5.2016

Fræna kommune, mandat for plan og byggenemnd, kommunestyret 23.5.2016

Fræna kommune, innkjøpsreglement, kommunestyret 5.9.2016

Fræna kommune, reglement for kommunale byggeprosjekt, kommunestyret 16.2.2017

Fræna kommune, reglement for driftsutvalget, kommunestyret 26.5.2003

Fræna kommune, reglement for kommunestyret, kommunestyret 26.5.2003

Fræna kommune, reglement for plan og økonomiutvalget (dato ikke oppgitt, publisert på nettside 1.8.2017)

Fræna kommune, reglement for formannskapet, kommunestyret 26.5.2003

Fræna kommune, arkivplan, arkivplan.no/Fræna

Fræna kommune, prosedyre bruk av motorsag (0205-050)

Fræna kommune, prosedyre bruk av viproplate (0205-024)

Fræna kommune, prosedyre graving (0204-022)

Fræna kommune, prosedyre hjullaster-gravelaster (0205-021)

Fræna kommune, prosedyre sikkerhet og orden (0202-001)

Fræna kommune, prosedyre veiutbygging (030602-006)

Fræna kommune, sjekklister for entreprisekontrakter

Fræna kommune, sjekklister for prosjektering av oppdrag

Kommunal- og regionaldepartementet, veileder, økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner

Standard Norge, Norsk Standard, kontraktsformularer for byggeprosjekter (abonnement)

VEDLEGG



Fræna kommune
Rådmann

MØRE OG ROMSDAL REVISJON IKS AVD MOLDE
Julsundveien 47
6412 MOLDE

Att. Einar Andersen

Deres ref:

Vår ref
2019/810-9

Saksbehandler
Anders Skipenes

Dato
07.05.2019

Vedr. høringsuttalelse forvaltningsrevisjon saksbehandlingsrutiner

Viser til justert rapport forvaltningsrevisjonsprosjekt, mottatt 29.04.19.

Med unntak av merknader diskutert i møte 25.04.19, finner kommunen at rapporten er dekkende.

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ingen håndskrevet signatur

Med vennlig hilsen

Anders Skipenes
Rådmann

Postadresse Rådhuset, 6440 Elnesvågen E-post:	Besøksadresse Tingplassen 1 www.frana.kommune.no	Telefon 712 68 100 Telefaks 712 68 199	Bank 1503.81.31858 Org.nr 845 241 112
--	---	---	--