



Forvaltningsrevisjon | Utsira kommune

Prosjektstyring, leverandør- og kontraktsoppfølging

Oktober 2021

«Forvaltningsrevisjon av prosjektstyring,
leverandør- og kontraktsoppfølging»

Oktober 2021

Rapporten er utarbeidd for Utsira
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Samandrag

I samsvar med bestilling frå kontrollutvalet i sak PS 10/21, 7. mai 2021, har Deloitte gjennomført ein forvaltningsrevisjon av prosjektstyring, leverandør- og kontraktsoppfølging i Utsira kommune. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om Utsira kommune har etablert system og rutinar for organisering, planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt, samt oppfølging av kontraktar og leverandørar i investeringsprosjekt. I samband med undersøkinga har Deloitte gjennomgått relevant dokumentasjon frå kommunen og gjennomført to intervju.

Undersøkinga viser at Utsira kommune har etablert retningslinjer knytt til fullmakter og styring i investeringsprosjekt, og at det er etablert ei tydeleg politisk styring av investeringsprosjekt i kommunen. Undersøkinga viser også at det er lav terskel for å leige inn ekstern kompetanse knytt til gjennomføringa av investeringsprosjekt. Det blir understreka at kommunen har få store investeringsprosjekt, og at det er tett oppfølging frå politisk nivå i dei prosjekta som blir gjennomført.

Undersøkinga viser vidare at arbeidet med prosjektstyring, leverandør- og kontraktsoppfølging i Utsira kommune på nokre områder ikkje er tilfredsstillande.

- Kommunen har i **liten grad utarbeidd rutinar og retningslinjer** for å sikre eit tilfredsstillande arbeid med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, og det er i **liten grad tydeleggjort kva aktivitetar og oppgåver** som skal gjennomførast i dei ulike fasane av investeringsprosjekta. Vidare er det **ikkje etablert rutinar** som omtalar korleis vurderingar av behov for eventuell **ekstern kompetanse** i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt skal gjerast, samt kva omsyn som skal takast i dei høva der kommunen vurderer å hente inn ekstern kompetanse. Samla gir dette **risiko for at det førekjem svikt, feil eller manglar** i gjennomføringa av investeringsprosjekt i kommunen.
- Utsira kommune har **ikkje utarbeidd retningslinjer eller rutinar som plasserer ansvar for kontraktsoppfølging** i investeringsprosjekt eller for å gjennomføre kontroll med at seriøsitetskrav blir etterlevd i investeringsprosjekt. Når det gjeld kommunen si plikt til å stille krav til seriøsitet i kontraktar med leverandørar, går det fram av undersøkinga at det verken er rutinar eller praksis som sikrar at dette blir gjennomført. Dette er ikkje i samsvar med krav om at kommunen som offentleg oppdragsgjevar er forplikta til å stille kontraktmessige krav om seriøsitet i leverandørkontraktar (jf. forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar).

Deloitte sin konklusjon og tilrådingar går fram av kapittel 5 i rapporten.

Innhold

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Innleiing | 7 |
| 2 | Om tenestområdet | 9 |
| 3 | Rolle- og ansvarsforhold i investeringsprosjekt | 11 |
| 4 | Kontrakts- og leverandøroppfølging | 17 |
| 5 | Konklusjon og tilrådingar | 20 |
| | Vedlegg 1 : Høyringsuttale | 22 |
| | Vedlegg 2 : Revisjonskriterier | 24 |
| | Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur | 27 |

Detaljert innhald

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Innleiing | 7 |
| 1.1 | Bakgrunn | 7 |
| 1.2 | Føremål og problemstillingar | 7 |
| 1.3 | Avgrensing | 7 |
| 1.4 | Metode | 7 |
| 1.4.1 | Dokumentanalyse | 8 |
| 1.4.2 | Intervju | 8 |
| 1.4.3 | Verifiseringsprosessar | 8 |
| 1.5 | Revisjonskriterier | 8 |
| 2 | Om tenesteområdet | 9 |
| 2.1 | Organisering | 9 |
| 3 | Rolle- og ansvarsforhold i investeringsprosjekt | 11 |
| 3.1 | Problemstilling | 11 |
| 3.2 | Revisjonskriterier | 11 |
| 3.3 | Retningslinjer og rutinar for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling | 12 |
| 3.3.1 | Initiering og styring av prosjekt | 12 |
| 3.3.2 | Praksis for rolle- og ansvarsdeling i planlegging av investeringsprosjekt | 12 |
| 3.3.3 | Praksis for rolle- ansvarsdeling i styring og gjennomføring av investeringsprosjekt | 13 |
| 3.3.4 | Vurdering | 14 |
| 3.4 | Kompetanse | 14 |
| 3.4.1 | Intern kompetanse i kommunen | 14 |
| 3.4.2 | Rutinar for å vurdere behov for ekstern kompetanse | 15 |
| 3.4.3 | Vurdering | 15 |
| 3.5 | Rapportering | 16 |
| 3.5.1 | Datagrunnlag | 16 |
| 3.5.2 | Vurdering | 16 |
| 4 | Kontrakts- og leverandøroppfølging | 17 |
| 4.1 | Problemstilling | 17 |
| 4.2 | Revisjonskriterier | 17 |
| 4.3 | Kontraktsoppfølging | 17 |
| 4.3.1 | Datagrunnlag | 17 |
| 4.3.2 | Vurdering | 17 |
| 4.4 | Seriøsitetskrav | 18 |
| 4.4.1 | Datagrunnlag | 18 |
| 4.4.2 | Vurdering | 18 |
| 4.5 | Kontroll av at seriøsitetskrav blir etterlevd | 18 |
| 4.5.1 | Datagrunnlag | 18 |
| 4.5.2 | Vurdering | 19 |
| 5 | Konklusjon og tilrådingar | 20 |
| | Vedlegg 1 : Høyringsuttale | 22 |
| | Vedlegg 2 : Revisjonskriterier | 24 |

| | |
|---|----|
| Vedlegg 3 : Sentrale dokument og litteratur | 27 |
|---|----|

Figurar

| | |
|--|---|
| Figur 1: Organisasjonskart Utsira kommune..... | 9 |
|--|---|

Tabellar

| | |
|---|---|
| Tabell 1: Investeringsutgifter i Utsira kommune 2019 og 2020..... | 9 |
|---|---|

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av prosjektstyring, leverandør- og kontraktsoppfølging i Utsira kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Utsira kommune i sak PS 10/21, 7. mai 2021.

Temaa prosjektstyring, leverandør- og kontraktsoppfølging inngjekk i plan for forvaltningsrevisjon vedteke av kommunestyret i møte den 17. desember 2020, sak 56/20. Prosjektplanen blei bestilt etter drøftingar i kontrollutvalsmøtet den 12. februar 2021, sak PS 3/21.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om Utsira kommune har etablert system og rutinar for organisering, planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt, samt oppfølging av kontraktar og leverandørar i investeringsprosjekt.

Med bakgrunn i føremålet, er følgjande problemstillingar undersøkt:

1. Har Utsira kommune etablert system som sikrar **tydelege rolle- og ansvarsforhold** og **rapportering** i samband med planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - a. Er det etablert retningsliner og rutinar for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling og tydelege fullmakter i samband med planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - b. Er det etablert tilstrekkeleg rutinar for planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt?¹
 - c. I kva grad har kommunen tilstrekkeleg kompetanse til å planlegge, styre og gjennomføre investeringsprosjekt?
 - d. Er det etablert rutinar for å vurdere behov for eventuell ekstern kompetanse i samband med planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt?
 - e. Er det etablert tydelege krav og retningsliner for rapportering i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt?
2. I kva grad har Utsira kommune etablert rutinar **for kontrakts- og leverandøroppfølging**? Under dette:
 - a. Retningsliner/rutinar som sikrar tydeleg plassering av ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt?
 - b. Rutinar for å stille krav til seriøsitet² i kontraktar med leverandørar?
 - c. Rutinar for å gjennomføre kontroll med at seriøsitetskrav blir etterlevd i prosjekt?

1.3 Avgrensing

Undersøkinga er avgrensa til å sjå på system og rutinar knytt til prosjektstyring og kontrakts- og leverandør-oppfølging.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mai 2021 til oktober 2021.

¹ Denne underproblemstillinga blei lagt til under prosjektgjennomføringa for å betre svare ut føremålet med prosjektet.

² Krav som er meint å motverke sosial dumping og arbeidslivkriminalitet, til dømes krav til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av faglærde handverkarar og lærlingar, HMS-dokumentasjon og avgrensing av bruk av underleverandørar.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om Utsira kommune og dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuja kommunedirektøren og drifts- og utviklingssjefen i Utsira kommune.

1.4.3 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuja for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunedirektøren for verifisering, og faktafeil er retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten er sendt til kommunedirektøren for uttale, og kommunedirektøren sin høyringsuttale ligg i vedlegg 1 i rapporten.

1.5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå kommunelova, forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar, forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, samt relevante ISO-standardar. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg 2 vedlegg til rapporten.

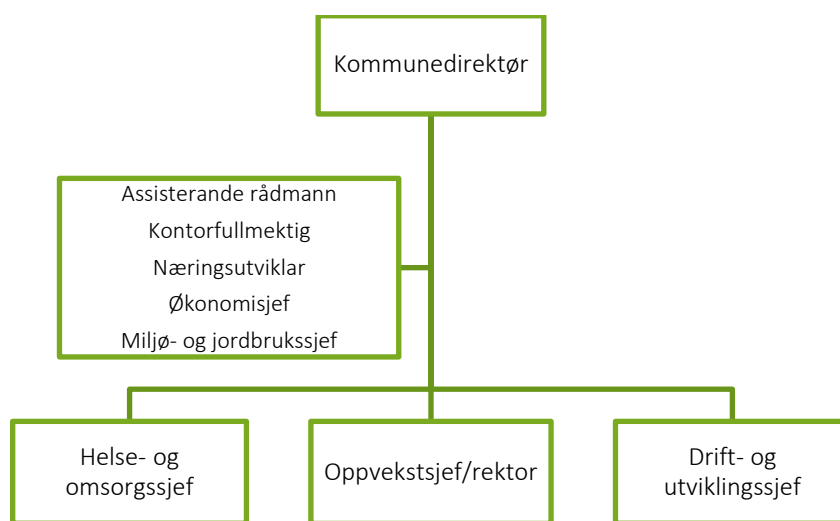
2 Om tenesteområdet

2.1 Organisering

Kommunestyret i Utsira kommune vedtar fireårig handlingsplan med økonomiplan og årsbudsjett. Formannskapet er delegert mynde til å handsame saker av prinsipiell karakter, mellom anna saker knytt til større anskaffingar i kommunen.

Kommunedirektøren har det overordna ansvaret for investeringsprosjekt i Utsira kommune. Drifts- og utviklingssjefen er gjennom budsjettansvar delegert ansvar for gjennomføring av større investeringsprosjekt. Kommunen er del av innkjøpssamarbeidet på Haugalandet. Det er drifts- og utviklingssjefen som har rolla som innkjøpsansvarleg og dermed er kommunen sitt kontaktpunkt inn mot innkjøpssamarbeid. Figur 1 viser organiseringa av Utsira kommune:

Figur 1: Organisasjonskart Utsira kommune³



2.2 Investeringar i Utsira kommune

Utsira kommune har i 2019 og 2020 hatt investeringsutgifter for om lag mellom NOK 2,45 millionar og NOK 11 millionar. Kommunen nytta i 2019 over NOK 2 millionar på hamner, om lag NOK 3 millionar på omsorgsbustadar og om lag NOK 3 millionar på kommunale bustadar⁴. Det er i gjeldande økonomiplan lagt opp til å bruke om lag NOK 1,9 millionar i investeringsprosjekt i 2021.

Tabell 1: Investeringsutgifter i Utsira kommune 2019 og 2020⁵

| | 2019 | 2020 ⁶ |
|---|-------------------|-------------------|
| Investeringar i varige driftsmidlar | 11 184 724 | 2 450 000 |
| Investeringar i aksjar og andelar i selskap | 96 198 | 115 000 |
| Avdrag på lån | 286 936 | 0 |
| Sum investeringsutgifter | 11 567 858 | 2 565 000 |

³ Kjelde: www.utsira.kommune.no/utsira-kommune

⁴ Budsjettgjennomgang. Budsjettkontroll pr. 30.09.2019. Utsira kommune. Sak 05/19 i kommunestyremøte 20.11.2019.

⁵ Kjelde: Økonomiplan 2021-2024. Utsira kommune

⁶ Budjetterte investeringar. Årsrekneskap for 2020 går ikkje fram av økonomiplan 2021 – 2024 eller årsrapport for 2021.

I budsjett for 2021 går det fram at investeringsprosjekta som er planlagt gjennomført i løpet av året er utredning av kyrkjemur og behov for renovering av kyrkje, asfalteringsprosjekt, ungdomsbustader og oppfølging av pålegg ved daminspeksjon.

3 Rolle- og ansvarsforhold i investeringsprosjekt

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Har Utsira kommune etablert system som sikrar tydelege rolle- og ansvarsforhold og rapportering i samband med planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt?

Under dette:

- Er det etablert retningslinjer og rutinar for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling og tydelege fullmakter i samband med planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt?
- I kva grad har kommunen tilstrekkeleg kompetanse til å planlegge, styre og gjennomføre investeringsprosjekt?
- Er det etablert rutinar for å vurdere behov for eventuell ekstern kompetanse i samband med planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt?
- Er det etablert tydelege krav og retningslinjer for rapportering i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt?

3.2 Revisjonskriterier

I kommunelova § 13-1, 3. og 4. ledd kjem det fram at kommunedirektøren skal sjå til at saker som blir lagt fram for folkevalde organ er forsvarleg greia ut og at vedtak som blir fatta av folkevalde organ blir iverksett utan ugrunna opphald.

Kommunelova kapittel 25 inneheld føresegnar knytt til kommunen sin internkontroll. Kommunar skal ha internkontroll med administrasjonen si verksemd for å sikre at lover og forskrifter blir etterlevd. Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren:

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

I ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledning i prosjekter» (NS-ISO 10006) og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring» (ISO 9001), blir det framheva at eit godt prosjektstyringssystem er viktig for ei profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør innehalde retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrar/rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar blir gjennomført som føresett.

Ifølge NS-ISO 10006-standarden bør ein i samband med ressursplanlegging vidare fastsette og dokumentere kva ressursar som er naudsynte for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringa. Kva slags formell kompetanse og personlege eigenskapar som er naudsynte bør bli definert. Vidare bør det utarbeidast arbeidsskildringar som inkluderer ansvar og mynde. Det bør ifølge standardane også bli identifisert eventuelle gap mellom tilgjengeleg og naudsynt kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør handterast.

Av NS-ISO 10006-standarden går det fram at ein i den innleiande fasen av eit prosjekt bør vedta ei prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også vere gjort avklaringar om framdriftsplan og vesentlege kontrakts- og avtaleforhold. Det bør vidare vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ.

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

3.3 Retningslinjer og rutinar for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling

3.3.1 Initiering og styring av prosjekt

Krav og føringar for initiering og styring av investeringsprosjekt i Utsira kommune er nedfelt i to dokument. I Utsira kommune sitt *delegeringsreglementet* går det fram at det er **kommunestyret** som mellom anna vedtar handlingsplan med økonomiplan og årsbudsjett, samt prosjektrekneskap og -rapport for kommunen sine investeringsprosjekt. Delegeringsreglementet slår vidare fast at **formannskapet** kan endre drifts- og investeringsbudsjettet når ei auke av bevilling for eit investeringsprosjekt gjeld eit prosjekt i fastsett budsjett og dekninga skjer ved ein tilsvarande reduksjon i bevilling til eit anna prosjekt eller utgiftspost. Formannskapet skal vidare handsame anskaffingar av prinsipiell karakter. Delegeringsreglementet viser vidare til at **kommunedirektør** har fullmakt til å ta avgjersler i alle kurante saker⁷, har mynde til å utgreie og innstille i alle saker⁸, og har ansvar for å sikre heilskapleg og forsvarleg sakshandsaming. Kommunedirektøren er vidare gitt fullmakt til å forvalte kommunen sin økonomi innanfor dei rammene som er sett i økonomireglementet og budsjett- og økonomiplanar. Kommunedirektøren kan delegere sitt mynde til andre innan administrasjonen. Det går fram av stillingsskildringar for leiarar i administrasjonen at dei mellom anna har delegert ansvar for budsjett innan sine ansvarsområde (helse og omsorg, oppvekst og drift og utvikling).

Reglement for investeringsprosjekt inngår som del av kommunen sitt økonomireglement.⁹ Her går det mellom anna fram at det for alle investeringsprosjekt skal føreligge eit avgjerslegrunnlag som er tilstrekkeleg kvalitetssikra før det kan fattast vedtak i eit prosjekt, og at det er kommunedirektør som har ansvar for kvalitetssikringa. I reglementet for investeringsprosjekt går det også fram ei generell prosesskildring for større investeringsprosjekt. Her blir det mellom anna peikt på at det skal utarbeidast ein behovsanalyse og at formannskapet er gitt fullmakt til å definere krav til dokumentasjon, avgjerslegrunnlag og kvalitetssikring. Når det er gitt bevilling til eit prosjekt er det sett krav til at det blir sikra at detaljplanlegginga er kvalitetsmessig tilfredsstillande før prosjektet blir sett i gang. Det går ikkje fram av reglement eller anna dokumentasjon kva krav som er sett til dokumentasjon eller kva kriterium som skal oppfyllest for at til dømes detaljplanlegginga er kvalitetsmessig tilfredsstillande.

I kommunen sitt investeringsreglement går det vidare fram at kommunen bør bestemme kva stillingar eller funksjonar som har kva mynde i tilknytning til innkjøp og godkjenning av utgifter. Kommunen har utarbeidd ei innkjøpsrutine¹⁰ der det går fram at verksemds- og seksjonsleiarar mellom anna har ansvar for å:

- Påse at alle kjøp utføres i hht relevante gjeldende lover, forskrifter og Norske Standarder innenfor aktuelt fag, bransje eller sektor og gjeldende HMS-regelverk.
- Påse at alt anskaffelsesarbeid utføres innenfor kommunens etiske retningslinjer og innkjøpsreglementet.

Utsira kommune har utanom dette ikkje utarbeidd retningslinjer eller rutinar som skildrar rolle- og ansvarsdeling i samband med planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt.

3.3.2 Praksis for rolle- og ansvarsdeling i planlegging av investeringsprosjekt

Kommunen har ikkje formalisert rolle- og ansvarsdeling for planlegging av investeringsprosjekt, men som nemnt i avsnittet over går det fram av delegeringsreglementet og investeringsreglementet at det er kommunedirektøren som har formelt ansvar for å sikre heilskapleg og forsvarleg sakshandsaming.

Kommunen opplyser at behovet for investeringsprosjekt blir fanga opp politisk eller av kommunedirektøren, og at behovet deretter som oftast blir formidla i samband med økonomiplanarbeidet i kommunen. Det blir vist til at det i denne delen av prosessen blir utarbeidd førebelse kostnadskalkylar.

I neste omgang blir det gjennomført detaljprosjektering av investeringsprosjektet. Det blir peikt på at kommunen pleier å nedsette ei administrativ arbeidsgruppe i planlegginga av større investeringsprosjekt. Det blir mellom anna vist til at både tidlegare rådmann og drifts- og utviklingssjefen var del av ei arbeidsgruppe i samband med ENØK-prosjekt i Sirahallen, der dei utarbeidde grunnlag for anbudsutlysinga og sikra at dei fekk det dei hadde behov for i prosjektet. Også i samband med den planlagde ombygginga av sjukeheimen (Siratun) er det nedsett ei arbeidsgruppe som skal planlegge prosjektet.

⁷ Det blir utdjupe at «en sak skal anses som kurant når det foreligger klare retningslinjer for hvordan den skal behandles eller man har klar praksis fra behandling av tilsvarende saker».

⁸ med unntak av saker der innstillingsrett er avgrensa av lov

⁹ Økonomireglement for Utsira kommune. Vedtatt av kommunestyret i sak 23/2020, 18.06.2020. Gjeldande frå 01.07.2020.

¹⁰ Innkjøpsrutine. Rutine for innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider til Utsira kommune. Godkjent 01.02.2019.

Kommunedirektøren viser til at dei i kommunen er merksame på at det kan vere utfordrande å treffe på budsjettplanlegging i samband med investeringsprosjekt. Ho peiker på at kommunen ofte tar kontakt med andre kommunar for å forhøyre seg om pris og budsjett i gjennomførte prosjekt.

Neste steg er at kommunedirektør fremmer saka for formannskapet. Det går fram at kommunedirektør i saksframlegget greier ut om mandat og budsjett for prosjektet. I tillegg blir eventuelt behov for konsulenthjelp og byggekomité vurdert. Kommunedirektør opplyser at dersom budsjett for prosjektet ikkje er i samsvar med økonomiplan må saka også handsamast i kommunestyret.¹¹ Kommunen opplyser at kommunedirektøren som oftast får bistand frå drifts- og utviklingssjef, økonomisjef eller assisterande rådmann i denne utgreiingsfasen. Til dømes utarbeider ofte drifts- og utviklingssjefen eit notat med informasjon om gjeldande investeringsprosjekt og deretter skriv kommunedirektør dette ut i saksframlegget.

Det blir i intervju peikt på at kommunen sjeldan gjennomfører større investeringsprosjekt og at det dermed ikkje ligg faste føringar for kva som særskilt skal vurderast i planlegginga av desse sakene. Det blir vist til at kommunen hentar fram aktuelt rettleiingsmateriell, oppdaterte krav mv. frå sak til sak.

Kommunen gjennomfører ikkje risikovurderingar eller liknande for å vurdere til dømes kostnader, framdrift eller tidsbruk i investeringsprosjekt. Drifts- og utviklingssjef viser til at det er innleigd konsulent som eventuelt har ansvar for dette, og at alt som omhandlar pris er avtalt i kontrakt.

Kommunedirektør viser til at alle investeringsprosjekt i kommunen er gjennomtenkte og godt drøfta. Kommunen har god økonomi, men alle investeringsprosjekt vil påverke kommuneøkonomien og krev difor grundig drøfting. Det blir i denne samanheng peikt på at formannskapet har stor reell påverknad i prosjektplanlegginga i kommunen. Som døme blir det vist til at kommunen samarbeidde med ein aktør i eit prosjekt om asfaltering av vegar i kommunen. Då dette prosjektet var oppe til handsaming i formannskapet før det blei sett i gang, blei prioriteringane i prosjektet endra etter drøftingar i formannskapsmøtet.

I samband med verifiseringa av rapporten understrekar kommunedirektør at kommunen har svært få, og sjeldan større byggeprosjekt, og at kommunen difor må skreddarsy opplegget kvar gong dei skal i gang med større investeringsprosjekt. Kommunedirektør påpeikar vidare at kommunen har hatt gode erfaringar med større byggeprosjekt, og at dei har tillit til at sterk politisk oppfølging og skreddarsaum for kvart prosjekt også vil gi kommunen gode resultat i byggeprosjekt i framtida. Kommunedirektør understrekar også at det politiske systemet med formannskap, kommunestyre og kontrollutval med stor interesse for alle bygge- og utbetningsprosjekt, sikrar ei tett og god oppfølging av prosjekta og minskar risiko for feil. Ho viser til at Utsira som ein liten kommune har fordelar når det gjeld god dialog mellom politisk og administrativt nivå, oversikt, innsyn og detaljkontroll, og at dette gir kommunen eit fortrinn samanlikna med større organisasjonar som har eit vidare kontrollspenn.

3.3.3 Praksis for rolle- ansvarsdeling i styring og gjennomføring av investeringsprosjekt

Kommunedirektøren viser til at budsjettering, planlegging av prosjekt og økonomiplan med tiltak saman dannar utgangspunktet for styring av investeringsprosjekt i kommunen.

Som tidlegare nemnt har ikkje kommunen skriftleggjorte rutinar, prosedyreskildringar eller liknande som skildrar kva rollar som har ansvar for ulike aktivitetar og oppgåver i gjennomføringa av investeringsprosjekt. Som nemnt i avsnitt 3.3.1 har leiarar i administrasjonen delegert budsjettansvar innan sine ansvarsområde og «påse-ansvar» knytt til at innkjøp blir gjennomført i samsvar med regelverket og at anskaffingsarbeid blir utført i samsvar med etiske retningslinjer og innkjøpsreglementet.

Kommunedirektør og drifts- og utviklingssjef har ansvar for gjennomføringa av dei store investeringsprosjekta i kommunen. Drifts- og utviklingssjefen har budsjettansvar innan sitt område og med dette ansvar for å gjennomføre og følgje opp dei fleste investeringsprosjekt som blir gjennomført i kommunen.

Tidlegare rådmann styrte sjølv mange av investeringsprosjekta i kommunen. Noverande kommunedirektør viser til at hennar rolle i investeringsprosjektet har vore å følgje opp drifts- og utviklingssjef, og sikre at han får rom til å utføre arbeidet han er leiar for. Ho viser til at drifts- og utviklingssjef har lang erfaring med å gjennomføre investeringsprosjekt, og at hennar rolle meir handlar om å halde seg orientert om status i prosjektet. Kommunedirektør peiker på at dersom det hadde vore utfordringar knytt til investeringsprosjekt, så ville ho ha vore tettare på styringa av prosjektet.

Vidare blir både oppvekstsjef og helse- og omsorgssjef tidvis involvert i gjennomføring av investeringsprosjekt innan deira sektorar, medan økonomisjef blir naturleg involvert som støttfunksjon i dei fleste

¹¹ E-post 23.09.2021

investeringsprosjekta. Assisterande rådmann er kommunedirektøren sin avløyser og blir involvert eller delegert fullt ansvar for mindre investeringsprosjekt. Desse er alle med i kommunedirektøren si leiargruppe. Leiargruppa har møte kvar veke, og sit nær kvarandre i kontorfellesskap. Informasjon om framdrifta eller utfordringar i investeringsprosjekt blir difor enkelt utveksla mellom dei involverte aktørane i kommunen.

I utgangspunktet er det formannskapet som fungerer som byggekomité. Det er kommunestyret som skal avgjere om det eventuelt er behov for ei anna samansetning av byggekomiteen enn medlemmane i formannskapet. I byggekomiteen deltar alltid kommunedirektør og som oftast også assisterande rådmann. Relevante fagleiarar inngår i byggekomitear dersom dette blir oppretta. Til dømes var oppvekstsjef byggeleiar ved bygging av skulen (Sirakompasset) og også med i byggekomiteen.¹²

Det har ikkje vore spesielt store overskridingar av budsjetttrammer i investeringsprosjekt som har blitt gjennomført i kommunen dei siste åra, men kommunedirektør viser til at det har vore ein del budsjettreguleringar undervegs. Kommunedirektøren peiker på at politikarane er svært nøye på at prosjekt ikkje skal overskride den økonomiske ramma som er vedtatt. Ho viser til at det er strengare krav og forventningar knytt til budsjettering av prosjekt i Utsira enn det som har vore tilfelle i andre kommunar der ho tidlegare har vore tilsett.

I intervju blir det vist til at rolledeling i investeringsprosjekt fungerer greitt. Kommunen er ein liten og oversiktleg organisasjon, og dei handterer desse prosjekta på ein grei måte.

I det pågåande prosjektet med reovering av taket på skulebygget har det vore drifts- og utviklingssjefen som kontinuerleg har følgd opp gjennomføringa av prosjektet. Drifts- og utviklingssjefen viser til at dette er naturleg gitt den geografiske plasseringa av prosjektet, og peiker på at dette fungerte godt og at han i gjennomføringa også avdekkar forhold som kravde oppfølging. Drifts- og utviklingssjef peiker på at han om lag dagleg har gjennomført tilsyn med leverandørane som utfører arbeidet med å byte taket på skulen. I evalueringa av sluttproduktet vil ekstern konsulent bli nytta for å gjennomgå jobben som er utført. Dersom det skulle dukke opp tvilstilfelle eller utfordringar undervegs i eit prosjekt vil formannskapet bli nytta som byggekomité. Han understrekar at det er ei felles interesse hos partane at prosjekta blir gjennomført på ein god måte og innan fristar som er sett.

3.3.4 Vurdering

Kommunen har gjennom delegerings- og økonomireglement etablert kven som har overordna fullmakter knytt til initiering og styring av investeringsprosjekt. Basert på funna i undersøkinga har ikkje Deloitte indikasjonar på at denne delegeringa ikkje er føremålstenleg.

Utsira kommune har ikkje etablert retningslinjer og rutinar for å sikre tydeleg rolle- og ansvarsdeling i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, men det er etablert ein praksis for dette. Basert på undersøkinga som er gjennomført har ikkje Deloitte indikasjonar på at den praktiske organiseringa ikkje er føremålstenleg. Deloitte meiner likevel at kommunen bør skriftleggje praksis for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Dette kan bidra til at kommunen i større grad tydeleggjer kva aktivitetar og oppgåver som skal gjennomførast i dei ulike fasane av kommunen sine investeringsprosjekt, og på denne måten sikre at dette er tydeleg og tilgjengeleg også ved eventuell fråvær eller skifte av sentrale medarbeidarar.

Kommunen gjennomfører ikkje sjølv risikovurderingar i samband med planlegging av investeringsprosjekt, men slike vurderingar blir nokre gonger gjennomført av innleigde konsulentar. Deloitte vil peike på at planlegging av byggeprosjekt skal innehalde ei risikovurdering, og det bør vidare vere etablert system eller rutinar for å overvaka risikoen i heile prosjektperioden (jf. NS-ISO 1006:2017). Deloitte meiner at kommunen må sikre at dette blir gjennomført anten av kommunen sjølv eller av innleigd konsulent. På denne måten kan kommunen i større grad sikre at det ikkje dukkar opp uønskte hendingar i gjennomføring av prosjekt, ikkje berre knytt til kostnadar og produkt, men også til dømes knytt til produktkvalitet og helse, miljø og tryggleik.

3.4 Kompetanse

3.4.1 Intern kompetanse i kommunen

Fleire av dei tilsette i leiinga i kommunen har mange år med erfaring innan kommunal leiing og drift, men det blir vist til at kommunen per i dag ikkje har faste tilsette med ingeniørkompetanse i administrasjonen. I intervju blir det vist til at tilsette i kommunen med relevant utdanning eller bakgrunn blir spurt dersom det er avklarings eller tema dei kan hjelpe til med i samband med planlegging av investeringsprosjekt. Kommunedirektøren peiker på at dei i kommunen er opne og medvitne på kva område dei har behov for ekstern kompetanse, og at gjennomføring

¹² E-post 23.09.2021

av investeringsprosjekt er eit område der dei ikkje har tilstrekkeleg kompetanse internt i administrasjonen. Ved gjennomføring av investeringsprosjekt hentar kommunen som hovudregel inn ekstern konsulent.

Kommunen viser til at det i mindre investeringsprosjekt er tilstrekkeleg med god lokal kunnskap og alminneleg kompetanse. Det blir peikt på at innkjøps- og økonomireglementet er førande i desse mindre prosjekta.

Drifts- og utviklingssjefen peiker på at det er utfordrande å vere ein liten kommune når det gjeld gjennomføring av investeringsprosjekt. Han har sjølv ikkje ingeniørkompetanse, men han har 10 år erfaring som leiar i kommunen. Han understrekar at det ikkje vil vere føremålstenleg økonomisk for kommunen å tilsette all kompetanse som er påkravd for dei ulike oppgåvene dei er sett til å utføre. Kommunen har få investeringsprosjekt, og han viser til at det derfor lønar seg å leige inn ekspertise når kommunen sin eigen kompetanse ikkje er tilstrekkeleg. Drifts- og utviklingssjefen peiker på at det er tryggande for kommunen å leige inn ekstern kompetanse i investeringsprosjekt. Gjennomføringa av større prosjekt har fleire potensielle risikoar, og kommunen vil unngå å hamne i ein situasjon der til dømes vurderingar dei har gjort i val av leverandør gjer at dei blir klaga inn til KOFA.

3.4.2 Rutinar for å vurdere behov for ekstern kompetanse

Utsira kommune har ikkje etablert rutinar for å vurdere behov for ekstern kompetanse i samband med planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt.

Kommunen peiker som nemnt på at terskelen for innleige er lav, men at det samtidig er eit økonomisk spørsmål om ein har høve til å leige inn eksterne konsulentar. Vurderingar knytt til behov for ekstern kompetanse i samband med planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt blir gjort av kommunedirektøren og/eller formannskapet i kvart enkelt tilfelle. Det blir vidare vist til at med avgrensa kompetanse i organisasjonen er totalentreprisar og innleige av konsulent for oppfølging ofte den løysinga som blir valt for større prosjekt.

Når det gjeld utlysing av anskaffingar på Doffin¹³ eller TED¹⁴, går det fram at kommunen ikkje gjennomfører slike større anbudsprosessar sjølve. I desse tilfella leiger kommunen inn eksterne konsulentar. Det blir som døme vist til at kommunestyret gjennom vedtak godkjente at ekstern konsulent bidrog med anbudsutlysing i prosjektet med skifte av tak på skulebygget, men at kommunen tok del i innstilling og val av leverandør. I prosessen med utlysing av prosjekt på Doffin blir innleigd konsulentselskap sine malar og skjema nytta. Kommunen har ikkje eigne rutinar eller retningslinjer knytt til anbod og kravspesifikasjonar.

Drifts- og utviklingssjefen fortel at tidlegare investeringsprosjekt knytt til ombygging av ventilasjonsanlegg blei utført på same vis som skuletak-prosjektet ved at rådgjevande firma i Haugesund gjennomførte anbudsutlysinga på Doffin. Han viser til at det er naturleg for kommunen å også nytte konsulentfirma vidare i prosessen med gjennomføring av prosjekt.

Kommunedirektøren viser til at ho vil arbeide tett på drifts- og utviklingssjefen i styring og gjennomføring av investeringsprosjekt og samtidig sikre at kommunen har god supplerande kompetanse frå konsulentmiljø. Kommunedirektøren peiker på at ho har eit godt nettverk i konsulentbransjen og har oversikt over konsulentselskap i området. Ho peiker mellom anna på at det er eit veksande konsulentmiljø i Haugesund, og at ho ønskjer å bygge stabile forhold mellom kommunen og selskapa. Det blir vist til at kommunen ved behov for ekstern konsulenthjelp, sender ut førespurnad til to til tre aktuelle konsulentselskap. Kommunen har ikkje rammeavtale for kjøp av konsulenttenester.

3.4.3 Vurdering

Utsira kommune nyttar som hovudregel ekstern kompetanse for gjennomføring av større investeringsprosjekt. Det er etablert praksis at det er kommunedirektøren og/eller formannskapet som gjer vurderinga av behov for ekstern kompetanse i kvart enkelt tilfelle. Kommunen har ikkje etablert rutinar som omtalar korleis vurderingar av behov for eventuell ekstern kompetanse i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt skal gjerast, eller kva omsyn som skal takast i dei høva der kommunen vurderer å hente inn ekstern kompetanse.

Ofte vil det gi seg naturleg i kva situasjonar kommunen vil ha behov for å innhente ekstern kompetanse i investeringsprosjekt. Deloitte meiner likevel at Utsira kommune bør vurdere å utarbeide rutinar som spesifiserer i kva prosjekt det typisk kan vere behov for å innhente ekstern kompetanse, samt kva vurderingar som bør gjerast for å sikre at ein knyter til seg den riktige kompetansen. Deloitte meiner også kommunen bør vurdere å skriftleggjere praksisen som er etablert for bruk av eksterne konsulentar til utføring av bestemte oppgåver.

¹³ Doffin står for Database for offentlige innkjøp. Doffin er den norske nettbaserte databasen for kunngjeringer av offentlige anskaffelser og anskaffelser i forsyningssektoren (vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon) som er underlagt EØS-forskriftene.

¹⁴ TED står for Tenders Electronic Daily. Dersom anskaffelser overstiger EØS-terskel skal det kunngjøres i TED.

Skriftlege rutinar, samt skriftleggjing av kommunen sin etablerte praksis for bruk av ekstern kompetanse, vil etter Deloitte si vurdering styrke internkontrollen på området, og bidra til å redusere risikoen for svikt, feil og manglar i ressursplanleggingsprosessane.

3.5 Rapportering

3.5.1 Datagrunnlag

Krav til rapportering i investeringsprosjekt som blir gjennomført i Utsira kommune er omtalt i både delegeringsreglementet og økonomireglementet. I delegeringsreglementet går det fram at administrative vedtak om driftsmessige og økonomiske forhold skal rapporterast gjennom budsjettreporter og/eller munnleg orientering til aktuelt politisk utval. I økonomireglementet står det at kommunedirektøren i løpet av første halvår skal distribuere konsekvensjustert økonomiplan til formannskapet og kommunestyret og at det skal leggjast fram oversikt over planlagde investeringsprosjekt med finansiering og driftsverknad i denne rapporteringa. Administrasjonen rapporterer vidare gjennom terminreportar til kommunestyret i juni, september og januar.

I reglement for investeringsprosjekt¹⁵ går det vidare fram at det ved gjennomføring av investeringsprosjekt må sikrast tilfredsstillande rutinar for å ha løypande oversikt over utvikling i kostnader og framdrift, samt rutinar for rapportering til kommunestyret.

Kommunen viser til at i praksis blir det avlagd rapportar gjennom økonomirapporteringa og i referatsaker i formannskapsmøte. Som nemnt i avsnitt 3.3 fungerer formannskapet som byggekomité i større investeringsprosjekt, og det er også formannskapet som fattar eventuelle vedtak om endringar og finansiering innanfor vedtatt budsjettamme. Det er kommunedirektøren som er ansvarleg for å sikre at informasjon om eventuelle endringar i prosjekta blir lagt fram i formannskapsmøta. Det blir peikt på at det er kommunedirektør som deltar på vegner av administrasjonen i formannskapsmøta, og at det er god dialog og openheit i møta.

Kommunen viser til at mindre prosjekt med ei ramme på mellom NOK 100.000,- og NOK 300.000 er å rekne som drift og at det i desse tilfella oftast er drifts- og utviklingssjefen som rapporterer om framdrift til kommunedirektøren. I desse tilfella blir formannskapet involvert i dei periodiske økonomirapporteringane eller i eigne saker dersom det til dømes dukkar opp upårekna hendingar eller det er utfordringar knytt til finansiering.

Kommunedirektøren peiker på at kommunen har god oversikt over prosjekt som blir gjennomført, mellom anna fordi dei må rapporterer på eventuelle tilskot og midlar dei mottar i samband med prosjekt. Kommunedirektør viser til at kommunen søker stønad og tilskot frå til dømes fylkeskommunen, Statsforvaltaren, Riksantikvaren og Miljødirektoratet, og peiker som døme på at kommunen fekk fleire millionar i midlar frå kommunal- og moderniseringsdepartementet då kommunen bygde skulen. Dette krev grundig forarbeid, samt rapportering i etterkant av prosjektgjennomføringa.

3.5.2 Vurdering

Utsira kommune har etablert retningslinjer og rutinar for rapportering i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt. Basert på undersøkinga som er gjennomført har ikkje Deloitte indikasjonar på at dette ikkje fungerer føremålstenleg. Likevel vurderer Deloitte at dei etablerte rapporteringsrutinane ikkje i tilstrekkeleg grad set tydelege krav til kva forhold det skal rapporterast på i det enkelte prosjekt. Dette kan etter Deloitte si vurdering medføre risiko for at rapporteringa frå investeringsprosjekt som er under gjennomføring ikkje alltid inneheld den informasjonen/dei opplysningane som det er viktig at administrativ leiing og/eller politikarane mottar.

¹⁵ Reglement for investeringsprosjekt i økonomireglement for Utsira kommune. Vedtatt av kommunestyret i sak 23/2020, 18.06.2020. Gjeldande frå 01.07.2020.

4 Kontrakts- og leverandøroppfølging

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad har Utsira kommune etablert rutinar for kontrakts- og leverandøroppfølging?

Under dette:

- Retningslinjer/rutinar som sikrar tydeleg plassering av ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt?
- Rutinar for å stille krav til seriøsitet¹⁶ i kontraktar med leverandørar?
- Rutinar for å gjennomføre kontroll med at seriøsitetskrav blir etterlevd i prosjekt?

4.2 Revisjonskriterier

Jf. forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar skal Utsira kommune som offentlege oppdragsgjevar stille kontraktmessige krav om at tilsette hos leverandørar og eventuelle underleverandørar som direkte medverkar til å oppfylle kontraktar, har løns- og arbeidstilhøve i samsvar med allmenngjort tariffavtale, eller ein landsomfattande tariffavtale for områder utan slik allmenngjort tariffavtale (jf. § 5). Som oppdragsgjevar skal Utsira kommune også gjennomføre nødvendige kontrollar av om krava til løns- og arbeidsvilkår blir overhaldd (jf. forskrifta § 7).

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

4.3 Kontraktsoppfølging

4.3.1 Datagrunnlag

Utsira kommune har ikkje utarbeidd skriftlege retningslinjer eller rutinar som omtalar plassering av ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt.

Kommunen opplyser at ansvar for kontraktsoppfølging ligg til kommunedirektøren, men at dette ansvaret ofte blir vidaredelegert til budsjettansvarleg for det aktuelle området som gjennomfører prosjekt. Som tidlegare nemnt i rapporten er det som oftast drifts- og utviklingssjefen som får dette ansvaret delegert. Kommunen peiker vidare på at det ikkje er etablert rutinar for administrativ delegering og vidaredelegering i kommunen, og at dette mest truleg har med å gjere at det er få tilsette og god oversikt i administrasjonen.

Kommunedirektøren viser til at det i hovudsak er drifts- og utviklingssjefen som per i dag innehar ansvar for kontrakts- og leverandøroppfølging i investeringsprosjekt, men det må tilpassast kvart enkelt prosjekt. Ho viser til at det til dømes vil vere eit anna oppsett for dei små prosjekta enn prosjekta som er meir omfattande.

4.3.2 Vurdering

Utsira kommune har ikkje utarbeidd retningslinjer eller rutinar som plasserer ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt. Kommunen har likevel ein fast praksis der kontraktsoppfølging inngår i prosjektleiar sitt ansvar, og det er i forvaltningsrevisjonen ikkje identifisert opplysningar, utfordringar eller problem som knyter seg til mangelfull avklaring av ansvar for oppfølging av kontraktar.

Deloitte meiner likevel at kommunen med fordel kan skriftleggjere den praksisen som er etablert i kommunen for plassering av ansvar for kontraktsoppfølging. Dette vil etter vår vurdering bidra til å tydeleggjere for alle involverte kven som har dette ansvaret. Skriftleggjering av roller og ansvar i investeringsprosjekt vil også vere i samsvar med praksis for god internkontroll og tilrådingar i relevante ISO-standardar.

¹⁶ Krav som er meint å motverke sosial dumping og arbeidslivkriminalitet, til dømes krav til lønns- og arbeidsvilkår, bruk av faglærde handverkarar og lærlingar, HMS-dokumentasjon og avgrensing av bruk av underleverandørar.

4.4 Seriøsitetsskrav

4.4.1 Datagrunnlag

Forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlig sektor set krav til at oppdragsgjevar skal stille kontraktsmessige krav til seriøsitet hos leverandør i form av mellom anna løns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjorde tariffavtalar.

I Utsira kommune si innkjøpsrutine¹⁷ går det som nemnt i kapittel 3 fram at verksemdsleiarar og seksjonsleiarar har ansvar for å «påse at alle kjøp utføres i hht. relevante gjeldende lover, forskrifter, Norske Standarder innenfor aktuelt fag, bransje eller sektor og gjeldende HMS regelverk».

Utanom dei generelle krava i innkjøpsrutinen om at kontraktar skal vere utforma lovleg, er det ikkje etablert retningslinjer eller rutinar for å sikre at det blir stilt krav om seriøsitet i kommunen sine kontraktar med leverandørar. Kommunen peiker på at dei er del av innkjøpssamarbeidet på Haugalandet, og at dei gjennom dette samarbeidet sikrar at det blir stilt seriøsitetsskrav i kontraktar som er inngått i fellesskap i innkjøpssamarbeidet.

I intervju går det fram at krav til leverandørar og eventuelt underleverandørar gjeldande løns- og arbeidsvilkår ikkje har blitt drøfta av kommunen når det gjeld styring og gjennomføring av investeringsprosjekt. Drifts- og utviklingssjefen er usikker på om slike krav inngår i kontraktar med leverandørar, og viser til at kommunen nyttar eksterne konsulentar i arbeidet med utforming av kontrakt. Det blir vist til at det blir inngått kontrakt med leverandør, men at kommunen i hovudsak har vore opptatt av budsjett og kostnad og at sluttproduktet blir bra.

Deloitte har fått tilsendt inngått kontrakt i samband med renovering av taket på skulebygget, og det er i denne kontrakten ikkje lagt inn krav knytt til seriøsitet i form av t.d. krav til lønns- og arbeidsvilkår eller HMS-dokumentasjon.¹⁸

Drifts- og utviklingssjef peiker på at kommunen ikkje har utarbeidd eigne kontraktsmalar eller standardavtalar som kommunen bruker ved innleige av eksterne konsulentar i investeringsprosjekt. Han viser vidare til at kommunen ikkje har etablert tydelege krav til eksterne konsulentar når det gjeld kva det er venta at dei skal følgje opp i investeringsprosjekt og eventuelt i kva omfang dei skal følgje opp leverandør, verken gjennom avtale/kontrakt med ekstern konsulent eller på anna måte. Drifts- og utviklingssjefen vedgår at kommunen gjerne burde utarbeide slike krav til eksterne konsulentar, men peiker samtidig på at dei nyttar anerkjende leverandørar til å gjennomføre prosjekt i kommunen.

4.4.2 Vurdering

Utsira kommune har ikkje etablert rutinar for å stille krav til seriøsitet i kontraktar med leverandørar (under dette krav om tilfredsstillande løns- og arbeidsvilkår). Undersøkinga viser at kommunen ikkje heller har praksis for å sikre at dette blir utført. Deloitte vil påpeike at kommunen som offentlig oppdragsgjevar er forplikta til å stille kontraktsmessige krav om seriøsitet i leverandørkontraktar (jf. §5 i forskrift om arbeidsvilkår i off. kontraktar). Arbeidet mot arbeidslivskriminalitet og sosial dumping forutset at offentlege innkjøparar stiller krav til mellom anna løns- og arbeidsvilkår i relevante kontraktar.

Deloitte vil understreke at i tilfella der kommunen leiger inn eksterne konsulentar for gjennomføring av investeringsprosjekt er det framleis kommunen som er ansvarleg oppdragsgjevar og som dermed skal sikre at det blir stilt krav til seriøsitet i kontraktar som blir inngått med leverandørar.

4.5 Kontroll av at seriøsitetsskrav blir etterlevd

4.5.1 Datagrunnlag

Utsira kommune har ikkje etablert rutinar for å gjennomføre kontroll med at seriøsitetsskrav blir etterlevd i investeringsprosjekt.

Det blir vist til at det er den enkelte leiar sin kompetanse og skjønn, samt formelle krav i innkjøpsrutinen og økonomireglementet som styrer korleis kommunen følgjer opp at seriøsitetsskrav blir etterlevd.

¹⁷ Utsira kommune. Innkjøpsrutine. Rutine for innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider til Utsira kommune. Godkjent 01.02.2019.

¹⁸ Det blir i kontrakten vist til at *Norsk bygge- og anleggskontrakt* (NS 8405 2. utgåve) er gjeldande for avtalen. Av direktorat for forvaltning og økonomistyring sine fagsider om offentlege anskaffingar går det fram at krav til lønns- og arbeidsvilkår må leggest til som eige bilag dersom ein brukar ein norsk standardkontrakt: www.anskaffelser.no/verktoy/veiledere/veileder-om-lonns-og-arbeidsvilkar-i-offentlige-kontrakter-bokmal

Kommunen opplyser at i større investeringsprosjekt blir ansvaret for å følge opp leverandører i praksis lagt til innleigd konsulentselskap, men at kommunen ikkje har rutinar for å følge opp at konsulentar fører kontroll med at seriøsitetskrav blir etterlevd i prosjekt. I intervju blir det vist til at kommunen heller ikkje gjennomfører slike kontrollar sjølv.

4.5.2 Vurdering

Utsira kommune har ikkje etablert rutinar for å gjennomføre kontroll med at seriøsitetskrav blir etterlevd i investeringsprosjekt. Kommunen har heller ikkje rutinar for å stille krav til at innleigde konsulentselskap gjennomfører denne typen kontrollar på vegner av kommunen i investeringsprosjekt.

Deloitte meiner at kommunen bør etablere rutinar som skildrar korleis kommunen vil gjennomføre kontroll av seriøsitetskrav i investeringsprosjekt, både i prosjekt som kommunen sjølv gjennomfører, men også i prosjekt der kommunen leiger inn eksterne prosjektleiarar. Det er vidare viktig at kommunen sikrar at rutinane blir tatt i bruk og etterlevd i dei investeringsprosjekta som blir gjennomført. Dette vil kunna bidra til å sikra ein tilfredsstillande kontroll av at seriøsitetskrav blir etterlevd.

5 Konklusjon og tilrådingar

I denne forvaltningsrevisjonen har Deloitte undersøkt om Utsira kommune har etablert system og rutinar for organisering, planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt, samt oppfølging av kontraktar og leverandørar i investeringsprosjekt.

Utsira kommune har etablert retningslinjer knytt til fullmakter og styring i investeringsprosjekt. Det går vidare fram av undersøkinga at det er etablert tydeleg politisk styring av investeringsprosjekt i kommunen. Undersøkinga viser vidare at det er lav terskel for å leige inn ekstern kompetanse knytt til gjennomføringa av investeringsprosjekt. Det blir understreka at kommunen har få store investeringsprosjekt, og at det er tett oppfølging frå politisk nivå i dei prosjekta som blir gjennomført.

Undersøkinga viser at arbeidet med prosjektstyring, leverandør- og kontraktsoppfølging i Utsira kommune på nokre områder ikkje er tilfredsstillande.

- Kommunen har i liten grad utarbeidd rutinar og retningslinjer for å sikre eit tilfredsstillande arbeid med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt. Kommunen bør skriftleggjere praksis for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt for å bidra til at kommunen i større grad tydeleggjer kva aktivitetar og oppgåver som skal gjennomførast i dei ulike fasane av kommunen sine investeringsprosjekt. På denne måten kan kommunen sikre at ansvar, oppgåver og aktivitetar i samband med investeringsprosjekt er tydelege og tilgjengelege også ved eventuell fråvær eller skifte av sentrale medarbeidarar.
- Kommunen gjennomfører i liten grad risikovurderingar i samband med planlegging av investeringsprosjekt. Det går fram av etablerte standardar på området at planlegging av byggeprosjekt skal innehalde ei risikovurdering, og at det bør vere etablert system og rutinar for å overvaka risikoen i heile prosjektperioden. Kommunen må sikre at risikovurderingar blir gjennomført enten av kommunen sjølv eller av innleigd konsulent. På denne måten kan kommunen i større grad sikre at det ikkje dukkar opp uønskete hendingar i gjennomføring av prosjekt, ikkje berre knytt til kostnader og produkt, men også til dømes produktkvalitet, helse, miljø og tryggleik.
- Utsira kommune nyttar som hovudregel ekstern kompetanse for gjennomføring av større investeringsprosjekt. Det er etablert praksis at det er kommundirektøren og/eller formannskapet som gjer vurderinga av behov for ekstern kompetanse i kvart enkelt tilfelle. Kommunen har ikkje etablert rutinar som omtalar korleis vurderingar av behov for eventuell ekstern kompetanse i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt skal gjerast, samt kva omsyn som skal takast i dei høva der kommunen vurderer å hente inn ekstern kompetanse. Kommunen bør vurdere å utarbeide rutinar som spesifiserer i kva prosjekt det typisk kan vere behov for å innhente ekstern kompetanse, samt kva vurderingar som bør gjerast for å sikre at ein knyter til seg den riktige kompetansen. Kommunen bør vidare vurdere å skriftleggjere praksisen som er etablert for bruk av eksterne konsulentar til utføring av bestemte oppgåver. Skriftlege rutinar, samt skriftleggjering av kommunen sin etablerte praksis for bruk av ekstern kompetanse, vil vere i samsvar med krav til god internkontroll og kunne bidra til å redusere risikoen for svikt, feil og manglar i ressursplanleggingsprosessane.
- Utsira kommune har etablert retningslinjer og rutinar for rapportering i samband med gjennomføring av investeringsprosjekt. Samtidig set ikkje dei etablerte rapporteringsrutinane i tilstrekkeleg grad tydelege krav til kva forhold det skal rapporterast på i det enkelte prosjekt. Dette kan medføre risiko for at rapporteringa frå investeringsprosjekt som er under gjennomføring ikkje alltid inneheld den informasjonen/dei opplysningane som det er viktig at administrativ leiing og/eller politikarane mottar.
- Kommunen har ikkje utarbeidd retningslinjer eller rutinar som plasserer ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt. Kommunen har likevel ein fast praksis der kontraktsoppfølging inngår i prosjektleiar sitt ansvar, og det er i forvaltningsrevisjonen ikkje identifisert opplysningar, utfordringar eller problem som knyter seg til mangelfull avklaring av ansvar for oppfølging av kontraktar. Kommunen kan med fordel skriftleggjere den praksisen som er etablert i kommunen for plassering av ansvar for kontraktsoppfølging, då dette kan bidra til å tydeleggjere for alle involverte personar kven som har dette ansvaret.
- Utsira kommune har ikkje etablert rutinar for å stille krav til seriøsitet i kontraktar med leverandørar, og har heller ikkje etablert praksis for å sikre at dette blir utført. Dette er ikkje i samsvar med regelverket sine krav

til kommunen som offentleg oppdragsgjevar. Kommunen har heller ikkje etablert rutinar for å gjennomføre kontroll med at seriøsitetskrav blir etterlevd i investeringsprosjekt, eller rutinar for å stille krav til at innleigde konsultentselskap gjennomfører denne typen kontrollar på vegner av kommunen i investeringsprosjekt. Kommunen bør etablere og ta i bruk rutinar som skildrar korleis kommunen vil gjennomføre kontroll av seriøsitetskrav i investeringsprosjekt, både i prosjekt som kommunen sjølv gjennomfører, men også i prosjekt der kommunen leiger inn eksterne prosjektleiarar. Dette vil kunna bidra til å sikra ein tilfredsstillande kontroll av at seriøsitetskrav blir etterlevd.

Basert på funna i forvaltningsrevisjonen, tilrår Deloitte at Utsira kommune sett i verk følgande tiltak:

1. Skriftleggjer etablert praksis for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt, og vurderer å skriftleggje praksisen som er etablert for bruk av eksterne konsulentar til utføring av bestemte oppgåver i gjennomføringa av investeringsprosjekt (til dømes anbudsprosessar).
2. Vurderer å utarbeide rutinar som spesifiserer i kva prosjekt det kan vere behov for å innhente ekstern kompetanse, samt kva vurderingar som bør gjerast for å sikre at ein knyter til seg den riktige kompetansen.
3. Sikrar at det blir gjennomført risikovurderingar i samband med planlegging av investeringsprosjekt.
4. Vurderer å spesifisere korleis rapportering i investeringsprosjekt skal innrettast, under dette konkretisere kva forhold og hendingar i prosjektet det skal rapporterast om, samt korleis og når rapporteringa skal utførast.
5. Skriftleggjer etablert praksis for plassering av ansvar for kontraktsoppfølging.
6. Etablerer, og tar i bruk rutinar som
 - a. stiller krav til seriøsitet i kontraktar med leverandørar.
 - b. skildrar korleis kommunen vil gjennomføre kontroll av seriøsitetskrav i investeringsprosjekt, både i prosjekt som kommunen sjølv gjennomfører, men også i prosjekt der kommunen leiger inn eksterne prosjektleiarar.

Vedlegg 1: Høyringsuttale

Utsira gir Energi



Utsira kommune

Telefon 46934768

www.utsira.kommune.no

E-post: may.britt.jensen@utsira.kommune.no

Utsira, den 28.10.2021

Til Deloitte AS v/ Kjersti Gjuvsland

Tilbakemelding frå kommunedirektør på forvaltningsrevisjon av prosjektstyring, leverandør- og kontraktsoppfølging i Utsira kommune

Vi takkar for god dialog og interessant rapport.

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje om Utsira kommune har etablert system og rutinar for organisering, planlegging, styring og gjennomføring av investeringsprosjekt, samt oppfølging av kontraktar og leverandørar i investeringsprosjekt.

Konklusjonen er at Utsira kommune har etablert retningslinjer knytt til fullmakter og styring i investeringsprosjekt, og at det er etablert ei tydeleg politisk styring av investeringsprosjekt i kommunen. Undersøkinga viser også at det er låg terskel for å leige inn ekstern kompetanse knytt til gjennomføringa av investeringsprosjekt. Det blir understreka at kommunen har få store investeringsprosjekt. Det er likevel avdekka manglar som me i det vidare sjølsagt skal rette opp. Det gjeld:

1. Lage betre rutinar og retningslinjer for å sikre eit tilfredsstillande arbeid med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt
2. I større grad tydeleggjere kva aktivitetar og oppgåver som skal gjennomførast i dei ulike fasane av investeringsprosjekta.

3. Lage rutinar som omtalar korleis vurderingar av behov for eventuell ekstern kompetanse i samband med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt skal gjerast, samt kva omsyn som skal takast i dei høva der kommunen vurderer å hente inn ekstern kompetanse.
4. Lage retningslinjer eller rutinar som plasserer ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekt og for å gjennomføre kontroll med seriositetskrav i leverandørkontraktar (jf. forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar)

Fordi me er ein liten organisasjon som har få og sjeldne store byggeprosjekt, treng me å gjere dette så enkelt, lettfatteleg og varig som råd. Eg har ambisjon om å utarbeide eit pedagogisk godt flytdiagram som kan følgjast som ein nøkkel med ulike handlingsalternativ. Me skal leite etter gode døme på slike for andre mindre organisasjonar.

Beste helsing

May Britt Jensen
Kommunedirektør
Utsira kommune

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Krav i lov og forskrift

Internkontroll

I kommunelova § 13-1, 3. og 4. ledd, går følgende krav til kommunedirektøren fram:

«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.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte.»

Kommunelova kapittel 25, som tredde i kraft 1.1.2021, inneholdt nye og skjerpa føresegn knytt til kommunen sin internkontroll:

«Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Det er fleire anerkjente rammeverk som skildrar grunnprinsipp for god internkontroll. Eit av dei mest brukte rammeverka for internkontroll er COSO-modellen.¹⁹ Hovudelementa i COSO-modellen er felles for fleire av dei ulike rammeverka for internkontroll. Dei viktigaste elementa er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktivitetar
- kommunikasjon og informasjon
- oppfølging frå leiinga

Løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar

Alle anskaffingar i offentleg regi er plikta til å leggje til grunn ein klausul i kontrakten som skal sikre at arbeidstakarane sine løns- og arbeidsvilkår ikkje vil pressast i ein konkurranseutsett marknad. Bakgrunnen kjem av ratifiseringa av ILO-konvensjon nr. 94 av 1949. I 2005 vart det innført eit krav om at teneste- og bygg- og anleggskontraktar inngått av statlege myndigheiter skulle innehalde krav om løns- og arbeidsvilkår for oppdragstakars tilsette. Som ein del av den dåverande regjeringa sin handlingsplan mot sosial dumping, blei konvensjonen gjort gjeldande for kommunar, fylkeskommunar og offentlegrettsleg organ frå 2008 gjennom forskrift om løns- og arbeidsvilkår i offentlege kontraktar. Denne slår fast at oppdragsgjevar skal stille kontraktmessige krav om at tilsette hos leverandørar og eventuelle underleverandørar som direkte medverkar til å oppfylle kontraktar, har løns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale, eller en landsomfattande tariffavtale for den aktuelle bransje (jf. § 5). Oppdragsgjevar skal også gjennomføre nødvendige kontrollar av om krava til løns- og arbeidsvilkår blir overhaldt (jf. § 7).

Informasjons- og påseplikt og innsynsrett

Forskrifta gjeld der det blir utført arbeid innafor verkeområda til ein allmenngjeringsforskrift, jf. allmenngjeringslova § 3, som til dømes Forskrift om delvis allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge.

¹⁹ COSO: *Internal Control – Integrated Framework (2013)*.

Forskrifta om informasjons- og påseplikt og innsynsrett § 5 pålegg bestiller av oppdrag frå entreprenørar og leverandørar ei informasjonsplikt ovanfor sine kontraktspartar. Det går fram av § 5 at «bestiller skal i kontrakter med entreprenørar eller leverandørar informere om at virksomhetenes arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter. Den samme informasjonsplikten gjelder for entreprenørar eller leverandørar når disse inngår avtaler med underleverandørar.»

Vidare går det fram av forskrifta § 6 at hovudleverandør skal «påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandørar er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter». Denne påseplikta innebærer at «det skal iverksettes systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjøringsforskrifter 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».

Prinsipp for prosjektstyring

I ISO-standardane «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»²⁰ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»²¹, blir det framheva at eit godt prosjektstyringssystem er viktig for ei profesjonell og standardisert prosjektstyring. Av standardane går det fram at eit tilfredsstillande prosjektstyringssystem må forutsettast å innehalde mellom anna følgjande element:

- Planleggingen og koordineringen må omfatte hele prosjektet.
- Veldefinerte og omforente styringsprinsipper må benyttes gjennom hele prosjektet.
- Problemer i prosjektgjennomføringen må kunne identifiseres så tidlig som mulig.
- Prosjektstyringssystemet må være slik utformet at det gir grunnlag for god kommunikasjon på alle nivåer i prosjektorganisasjonen.
- Informasjonsmengden prosjektet produserer må være i tråd med det behov som eksisterer på ulike nivåer på informasjonsmottakersiden.
- Rapportering av forbruk av ressurser må skje med den frekvens som er nødvendig etter hvert som prosjektet går fremover.
- Avviksrapporteringen må være slik at den lett kan bidra til konkrete handlinger.²²

Nedanfor er det konkretisert korleis krava i teori og standardar for prosjektstyring inngår i hovudfasane i prosjektgjennomføringa.

Prosjektstyringssystem

Styring av investeringsprosjekt omfattar aktivitetar og prosessar både i den kommunale organisasjonen og i ein funksjon eller grupper spesielt oppretta for prosjektet. Styringssystemet bør innehalde retningslinjer for oppfølging i dei ulike fasane i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrar/rutinar og sjekklister for å sikre at aktivitetar blir gjennomført som forutsett. Vidare er det viktig at kommunen legg til rette for at tilsette får opplæring i bruk av prosjektstyringssystemet, og sørger for at systemet gjennomgåande blir nytta ved gjennomføring av prosjekt.

I følge NS-ISO 10006 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeidast ein kvalitetsplan for prosjektet som beskriver aktivitetar og ressursar som er naudsynte for å nå prosjektet sine mål. Det bør vere ein periodisk gjennomgang av framdriftsplanen for prosjekt, og eventuelle avvik frå framdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.²³

Initiering/planlegging

Av NS-ISO 10006-standarden går det vidare fram at det i forprosjektfasen er viktig å klargjere målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordna målsettinga vere å realisere byggeprosjektet. Meir spesifikke mål for eit prosjekt kan vere knytt til kvalitet, teknikkar for utføring, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske rammer må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er teke omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerheit knytt til prosjektføresetnader o.l.

Planlegginga av prosjekt skal innehalde ei risikovurdering, og det bør vere etablert system eller rutiner for å overvake risikoen i heile prosjektperioden. Av ISO-standarden går det fram at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko

²⁰ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

²¹ NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

²² Westhagen (2003), gjengitt i Jessen (2005):301

²³ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.4.5

bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»²⁴

Ifølge Norsk Standard si rettleiing i prosjektleiing, NS-ISO 21500:2012, bør ein planlegge innkjøp før ein går i gang med innkjøpsprosessen, med det formål å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpa før igangsetting. Når ein kontrakt er inngått startar kontraktstyringa.

På DFØ sine fagsider om offentlege innkjøp, anskaffelser.no, er det utarbeidd ein rettleiar for kontraktsoppfølging²⁵. Der går det frem at det er forskjell på kontraktsoppfølging avhengig av om det dreier seg om enkle leveransar, rammeavtalar eller større investeringsprosjekt:

Ved enkle leveransar, kan kontraktsforpliktelsene være oppfylt ganske raskt, varen eller tjenesten mottas til avtalt tid, sted og kvalitet og kontrakten er oppfylt.

Ved rammeavtaler kan leveransene bli oppfylt suksessivt gjennom hele avtaleperioden og her må enkeltleveransene sees i sammenheng opp mot kontraktsmessig ytelse. Dette krever andre rutiner enn ved enkle leveransar.

Ved større investeringsprosjekt (...) vil kontraktsoppfølgingen kreve intensiv oppfølging for å sikre at ytelsen blir levert. Inngåelse av avtalen er startskuddet på igangsettelse av et stort prosjekt. Selve ferdigstillingen av slike ytelser kan ta flere år og også kreve interne leveransar. Her kreves tett oppfølging, fremdriftsplaner, grensesnitt mot internleveransar, eskaleringsrutiner mm.

Auka byggherrekontroll vil i praksis seie ein kontroll på staden der leveransen har skjedd om at masser, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling. I samband med byggearbeid er det kommunen sin byggeleiar som gjennomfører slik kontroll. Dei færreste kommunar har i dag tilsett eigne byggeleiarar. Kommunane engasjerer derfor normalt byggeleiarar for å ivareta kommunen sine byggherreinteresser på byggeplassen. Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) utarbeidde i 2008 ein rettleiar²⁶ som gir råd om korleis ein planlegg eit byggeleiaroppdrag, kva krav kommunane bør stille og korleis ein følgjer opp kontrakten. Mellom anna inneber det å arrangere oppstartsmøte med kontraherte entreprenørar, kontrollere materialar og utføringa på byggeplassen undervegs, og avhalde faste byggemøte. Kommunar blir oppmoda om å ha ei strukturert evaluering av entreprenøroppdrag.

Gjennomføring

Ifølge NS-ISO 10006-standarden bør ein i samband med ressursplanlegging vidare fastsette og dokumentere kva ressursar som er naudsynte for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringa. Kva slags formell kompetanse og personlege eigenskapar som er naudsynte bør bli definert. Vidare bør det utarbeidast arbeidsskildringar som inkluderer ansvar og mynde. Det bør ifølge standardane også bli identifisert eventuelle gap mellom tilgjengeleg og naudsynt kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør handterast.

Av NS-ISO 10006-standarden går det fram at ein i den innleiande fasen av eit prosjekt bør vedta ei prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også vere gjort naudsynte avklaringar om framdriftsplan og vesentlege kontrakts- og avtaleforhold. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også fram at *«prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»* Det bør i tillegg vere etablert rutinar for rapportering frå prosjektleiinga til leiinga i kommunen og til politiske organ.

I samsvar med byggherreforskrifta har prosjektleiinga ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, under dette leverandørar og kontraktar. Av NS-ISO 10006:2017, går det fram at det bør settast i verk eit system for kontraktsstyring som sikrar at kontraktsforholda blir oppfylt, og der leverandøren si utføring blir overvaka for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylt.

Prosjektleiinga må ha oversikt over rekneskapen for prosjektet og overvake framdrift og kvalitet. Som eit ledd i oppfølginga bør prosjektleiinga ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikta med eit avviksrapporteringssystem er å kunne sette i verk tiltak på eit så tidleg tidspunkt som mogleg for å kunne gjere naudsynte justeringar i prosjektet og ta høgde for konsekvensane av avvik.²⁷

²⁴ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

²⁵ Henta frå: <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/kontraktsoppfolging>

²⁶ Henta frå: <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/verktoy/byggedelse-opdrag-og-kvalitetssystemveileder.pdf>

²⁷ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2021-06-18-127
- Arbeids- og sosialdepartementet. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. FOR-2020-02-12-128
- Arbeids- og sosialdepartementet. Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. FOR-2008-02-22-166

Førearbeider, rundskriv, rettleiarar mv.

- NS-ISO 10006:2017. Kvalitetsledelse. Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter. Norsk Standard.
- NS-ISO 9001:2015. Ledelsessystemer for kvalitet. Krav. Norsk Standard.
- NS-ISO 21500:2012. Veiledning i prosjektledelse. Norsk Standard.

Dokument frå kommunen

- Utsira kommune. Politisk delegeringsreglement for 2021-2024 – Utsira kommune. Vedtatt i kommunestyret 17.06.2021 i sak 25/21.
- Økonomireglement for Utsira kommune. Vedtatt 18.06.2020 i sak 23/2020. Gjeldande frå 01.07.2020
- Utsira kommune. Innkjøpsrutine. Rutine for innkjøp av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider til Utsira kommune. Godkjent dato: 01.02.2019.
- Utsira kommune. Budsjett 2021. Detaljert budsjett-arbeidsredskap for avdelingene.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS