

## Forvaltningsrevisjon | Rana kommune Vedlikehold av kostbar infrastruktur

### Rapport

Januar 2022

«Forvaltningsrevisjon av vedlikehold av  
kostbar infrastruktur - rapport»

Januar 2022

Rapporten er utarbeidet for Rana  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevisjon@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevisjon@deloitte.no)

# Sammendrag

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av vedlikehold av kostbar infrastruktur i Rana kommune. Forvaltningsrevisjonen ble bestilt av kontrollutvalget i møte den 20. mai 2021, sak 023/21.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Rana kommune har utarbeidet strategier og planer for drift og vedlikehold innen vei, vann og avløp, samt om ev. planer og strategier har blitt fulgt opp gjennom tilfredsstillende systemer for å sikre drift og vedlikehold av den aktuelle infrastrukturen. Videre har det vært et formål å undersøke om informasjon om vedlikeholdsbehov for kostbar infrastruktur blir inkludert i budsjettprosessen i kommunen, og om analyser av forfall og vedlikeholdsetterslep blir lagt til grunn for bevilgninger til vedlikehold. Det har også vært formål å undersøke om kommunen har tilgang på den kapasitet og kompetanse som er nødvendig for å følge opp sentrale oppgaver som gjelder drift og vedlikehold innen vei, vann og avløp.

Forvaltningsrevisjonen av drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur viser at det er betydelige forskjeller når det gjelder kommunens tilnærming til forvaltningen innenfor henholdsvis Vei og Vann & Avløp (VA). Undersøkelsene viser at kommunen ved Tekniske tjenester har en vesentlig mer systematisk tilnærming til vedlikehold av infrastrukturen innenfor VA sammenlignet med veiområdet. Undersøkelsene viser også at kommunen har et potensial når det gjelder koordinering og samhandling på tvers av de aktuelle tjenestekområdene for å sikre optimal ressursutnyttelse og kostnadseffektivitet.

## VA

Innenfor VA er det i stor grad utarbeidet strategier, tilstandsvurderinger, risikovurderinger, styrende hovedplaner, systemer som støtter FDV (forvaltning, drift og vedlikehold), prosjektporteføljer og andre tiltak som grunnlag for de prioriteringer som foretas når det gjelder drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur. Fagområdet har i stor grad tilegnet seg nødvendig kapasitet og kompetanse for å ivareta aktuelle oppgaver. Gjennom undersøkelsene er det innenfor VA identifisert enkelte forbedringsområder.

## Vei

Når det gjelder forvaltning av veiinfrastruktur, er det gjennom forvaltningsrevisjonen identifisert svakheter innenfor flere av de områdene som er undersøkt. Det mangler i stor grad strategier, handlingsplaner, risikovurderinger, bruk av systemer, rutiner og fagpersonell til å sikre en planmessig og kostnads optimal forvaltning av infrastrukturen. «Hovedplan Vei» (utarbeidet av et eksternt konsulentfirma) utgjør i hovedsak en aggregert tilstandsvurdering med synliggjøring av behov for vesentlige tilførsler til vedlikehold og investeringer innenfor vei-området. Planen synliggjør i liten grad konkrete områder som bør prioriteres når det gjelder investeringer, men resulterte i økte tilførsler til infrastruktur Vei i 2018/2019, inkludert bevilgninger til et «asfalt-program» som har blitt videreført i kommunens budsjetter.

Rana kommunes tilnærming til forvaltning av veiinfrastrukturen ivaretar, etter revisjonens vurdering, i liten grad forvaltningsprinsippet om å benytte de drifts- og vedlikeholdsløsninger som over tid gir lavest kostnader. Kommunens veivedlikehold bærer i stor grad preg av «brannslukking» framfor å investere i de veiprojektene som kan gi størst gevinster på lang sikt. Det mangler i stor grad en planmessig og analytisk tilnærming til hvilke veiprojekter som prioriteres. Revisjonen merker seg at klimaendringer har stor innvirkning på behovet for vedlikehold av veiinfrastrukturen, og at det er derfor viktig at dette perspektivet blir ivare tatt i de strategier, budsjetter og planer som utarbeides.

Administrasjonen etterlever ikke politisk vedtatt trafikksikkerhetsplan (2020-2023) om årlig å utarbeide prioriteringsliste for fysiske trafikksikkerhetstiltak på kommunal vei.

Undersøkelsene har etter revisjonens vurdering identifisert flere svakheter som bidrar til kommunens mangelfulle tilnærming til systematisk vedlikehold av kostbar infrastruktur innenfor vei. Dette omfatter blant annet mangelfull veifaglig kompetanse og kapasitet, mangel på strategi, analyser, risikovurderinger og handlingsplaner, mangelfull styringsinformasjon som grunnlag for prioriteringer samt at det mangler oppdaterte rutiner innenfor mange deler av veiforvaltningen.

## Rapportering til politisk nivå

I forvaltningsrevisjonen er det ikke identifisert forhold som tilsier at det er mangler i den informasjon som politisk nivå mottar fra administrasjonen når det gjelder oppdatert status på kvaliteten av infrastruktur innenfor henholdsvis VA og Vei. Undersøkelsene indikerer også at det, basert på rapportering om vedlikeholdsetterslep, er politisk vilje til å tilføre

(ekstra) ressurser for å håndtere etterslepet. Eksempelvis ved å øke gebyrnivået innenfor VA samt tilførsel av ekstra midler til utbedring av asfalt og andre etterslepsområder innenfor Vei.

For en kommune som er relativ liten i innbyggertall og omsetning, er det åpenbart utfordrende (for en administrasjon) å håndtere forvaltning av mer enn 300 km kommunal vei. Samtidig er det revisjonens vurdering at administrasjonens behov for å få tilført ytterligere midler i større grad bør understøttes av strategi, analyser og planer som kan synliggjøre tiltak for effektiv ressursbruk som igjen kan gi langsiktige økonomiske gevinster for kommunen.

På bakgrunn av undersøkelsene er det gitt følgende anbefalinger til Rana kommune:

1. Vurdere å utarbeide en plan/tiltaksliste for hvordan arbeidet med kostbar infrastruktur kan koordineres på tvers av VA og Vei (og eventuelt andre enheter i virksomheten) for å optimalisere ressursbruken.

#### **Anbefalinger innen VA**

2. Gjennomføre et systematisk arbeid med å få på plass/opdatere rutiner innenfor alle vesentlige forvaltningsområder.
3. Vurdere å foreta en systematisk gjennomgang av om det er oppgaver som i perioder i større grad kan foretas i egen regi (for eksempel gjennom bruk av personell under seksjon Samferdsel, park og idrett) fremfor innkjøp gjennom rammeavtaler.

#### **Anbefalinger innen Vei**

4. Videreføre aktiviteter knyttet til organisering, rekruttering og opplæring med fokus på å få plass en organisering og kompetanse som dekker kommunens behov knyttet til en planmessig forvaltning av kostbar infrastruktur innenfor vei. Styrking av den administrative kapasiteten er trolig en forutsetning for at aktuell seksjon skal klare å utarbeide planer og prioritere (riktige) tiltak som realiserer gevinstpotensialet.
5. Utarbeide strategier/handlingsplaner som dekker kommunens behov både når det gjelder kort og lang sikt innenfor forvaltning av veiinfrastruktur.
6. Systematisk innhente og benytte tilgjengelig styringsinformasjon (om veiinfrastrukturen) som grunnlag for utarbeidelse av planer og prioritering av tiltak på kort og lang sikt. Sørge for at relevant personell har tilfredsstillende kompetanse i RoSy og andre støttesystemer som inneholder sentral styringsinformasjon.
7. Gjennomføre risikovurdering(er) knyttet til kommunens forvaltning av veiinfrastruktur som grunnlag for tiltak, for eksempel:
  - o Organisering, personell, strategi/planer, rutiner, økonomiske rammer, eksponerte områder i veiinfrastrukturen
8. Utarbeide prioriteringsliste for fysiske trafikksikkerhetstiltak på kommunal vei i samsvar med kommunens Trafikksikkerhetsplan (2020 – 2023).
9. Sørge for at det prioriteres ressurser til å ferdigstille arbeidet med implementering av et operativt FDV-system.
10. Utarbeide/opdatere vesentlige rutiner knyttet til drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur.

# Innhold

1	Innledning	5
2	Revisjonskriterier	7
3	Data	9
4	Vurderinger	24
5	Anbefalinger	26
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	27
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	29

# Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	5
1.1	Bakgrunn	5
1.2	Om kostbar infrastruktur (vei, vann og avløp) i Rana kommune	5
1.3	Formål og problemstillinger	5
1.4	Metode	6
1.4.1	Dokumentanalyse	6
1.4.2	Intervju	6
1.4.3	Verifisering og høring	6
2	Revisjonskriterier	7
2.1	Innledning	7
2.2	Krav i lov og forskrift	7
2.2.1	Ansvar for vedlikehold av kommunal vei og vann- og avløpsanlegg	7
2.2.2	Internkontroll	7
2.2.3	Økonomiforvaltning	8
2.3	Kommunale styringsdokument og vedtak	8
3	Data	9
3.1	Innledning	9
3.1.1	Vann og avløp	9
3.1.2	Vei	10
3.2	Utarbeidelse av strategier og planer for drift og vedlikehold	11
3.2.1	Utarbeidelse av strategier og planer innenfor Vann og avløp	12
3.2.2	Utarbeidelse av strategier og planer innenfor Vei	13
3.2.3	Koordinering og sammenheng i strategier og planer innenfor ulike områder, som vei og vann og avløp	14
3.2.4	Vurdering og implementering av hensyn til klimaendringer og økende ekstremvær i kommunens strategier og planer	15
3.3	System for planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur	16
3.3.1	System for planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur innenfor Vann og avløp	16
3.3.2	System for planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur innenfor Vei	17
3.4	Informasjon til politiske organer om forfall og vedlikeholdsetterslep for kostbar infrastruktur i forbindelse med budsjettprosessen	20
3.4.1	Samsvar mellom innmeldte behov og økonomiske rammer innenfor Vann og avløp	21
3.4.2	Samsvar mellom innmeldte behov og økonomiske rammer innenfor Vei	22
3.5	Tilgang på nødvendig kapasitet og kompetanse til oppfølging av sentrale oppgaver som gjelder drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur	23
3.5.1	Kapasitet og kompetanse knyttet til sentrale oppgaver innenfor Vann og avløp	23
3.5.2	Kapasitet og kompetanse knyttet til sentrale oppgaver innenfor Vei	23
4	Vurderinger	24
5	Anbefalinger	26
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	27
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	29

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av vedlikehold av kostbar infrastruktur i Rana kommune. Forvaltningsrevisjonen ble bestilt av kontrollutvalget i møte den 20. mai 2021, sak 023/21.

## 1.2 Om kostbar infrastruktur (vei, vann og avløp) i Rana kommune

I Rana kommunes økonomiplan for 2021-2024 fremgår ulike forutsetninger og rammebetingelser som har betydning for kommunens økonomiske planlegging i perioden. En sentral forutsetning som blir trukket frem i planen og som påvirker kommuneøkonomien i stor grad, er kommunens håndtering og bevaring av den realkapitalen kommunen har, dvs. bygg, vei og anlegg som er i kommunalt eie. Rana kommune har ansvar for om lag 300 km. vei, og et omfattende vann- og avløpsnett som dekker et stort område. Drifts- og investeringsbehov knyttet til denne infrastrukturen har følgelig en stor påvirkning på økonomien i Rana kommune.

I økonomiplanen er det vist til at Rana kommune over tid har nedprioritert vedlikehold og bevaring av kostbar infrastruktur, noe som betyr at infrastrukturen stadig forringes gjennom bruk. Vedlikeholdsetterslepet på både vei, vann og avløp blir av kommunen omtalt som betydelig. Beregninger viser at vedlikeholdsetterslepet på veg er kalkulert til cirka 170 mill. kr., mens etterslepet på vann- og avløpsnettet er beregnet til 2,2 mrd. kr.

I kommunalt planverk blir det vist til at klimaendringer og økende ekstremvær legger ytterligere press på kostbar infrastruktur i Rana, og da særlig på de kommunale veiene. Sammen med vedlikeholdsetterslepet utgjør klimaendringer og ekstremvær en alvorlig økonomisk og sikkerhetsmessig risiko. Flere av veiene i Rana har mistet verdien i slitelaget (samt deler av bærelaget), og er på vei inn i en fase hvor kostnadene til nødvendig vedlikehold stiger kraftig for hvert år som går uten tiltak. Gjennom 2020 opplevde kommunen også flere kritiske situasjoner som illustrerer den aktuelle problematikken, med flom og bru-/veiutrasinger.

## 1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Rana kommune har utarbeidet strategier og planer for drift og vedlikehold innen vei, vann og avløp, samt om ev. planer og strategier har blitt fulgt opp gjennom tilfredsstillende systemer for å sikre drift og vedlikehold av den aktuelle infrastrukturen. Videre har det vært et formål å undersøke om informasjon om vedlikeholdsbehov for kostbar infrastruktur blir inkludert i budsjettprosessen i kommunen, og om analyser av forfall og vedlikeholdsetterslep blir lagt til grunn for bevilgninger til vedlikehold. Det har også vært formål å undersøke om kommunen har tilgang på den kapasitet og kompetanse som er nødvendig for å følge opp sentrale oppgaver som gjelder drift og vedlikehold innen vei, vann og avløp.

Med bakgrunn i formålet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

1. **Har Rana kommune på bakgrunn av politiske vedtak utarbeidet strategier og planer for drift og vedlikehold innen vei, vann og avløp?**
  - a. I hvilken grad blir eventuelle strategier og planer innenfor ulike områder, som vei og vann og avløp, i tilstrekkelig grad sett i sammenheng og koordinert?
  - b. I hvilken grad hensyntas endrede forutsetninger knyttet til klimaendringer og økende ekstremvær i kommunens strategier og planer for drift, vedlikehold og investeringer?
2. **I hvilken grad har Rana kommune etablert tilfredsstillende system for planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur innen vei, vann og avløp?**
  - a. I hvilken grad gjennomføres systematiske tilstandskartlegginger av vei-, vann- og avløpsnett, som gir kommunen tilstrekkelig oversikt over forringelse/forfall, vedlikeholdsetterslep og -behov?
  - b. I hvilken grad har Rana kommune gjennomført risikovurderinger knyttet til vei, vann og avløp, som grunnlag for prioritering av mål og tiltak for å redusere forringelse/forfall på vei- og vann- og avløpsnettet?
  - c. I hvilken grad har kommunen på bakgrunn av gjennomførte risikovurderinger iverksatt tiltak for å redusere forringelse/forfall på vei- og vann- og avløpsnettet?

- d. I hvilken grad lykkes Rana kommune med å gjennomføre identifiserte tiltak for å redusere forringelse/forfall og vedlikeholdsetterslep på vei- og vann- og avløpsnett?
  - e. I hvilken grad er det gjennomført tiltak for å sikre god og kostnadseffektiv drift av det kommunale veinettet?
    - i. Er det utarbeidet kontraktsstrategier for driftskontrakter på vei?
    - ii. Blir kommunens erfaringer med ulike kontraktsmodeller og -former vurdert og dokumentert?
    - iii. Er ansvar og oppgaver knyttet til oppfølging av driftskontrakter tydelig definert og fordelt?
    - iv. Er det etablert skriftlige rutiner for oppfølging av driftskontrakter?
- 3. I hvilken grad får politiske organer oppdatert informasjon om forfall og vedlikeholdsetterslep for kostbar infrastruktur i forbindelse med budsjettprosessen?**
- a. I hvilken grad ligger gjennomførte vurderinger/analyser av forfall og vedlikeholdsetterslep til grunn for bevilgninger til vedlikehold?
  - b. I hvilken grad er økonomiske bevilgninger til vedlikehold i samsvar med ev. vurderinger/analyser og beregninger av vedlikeholdsbehov?
- 4. I hvilken grad har Rana kommune tilgang på nødvendig kapasitet og kompetanse til oppfølging av sentrale oppgaver som gjelder drift og vedlikehold innen vei, vann og avløp? Herunder:**
- a. Utarbeidelse av strategier og planer?
  - b. Tilstands- og behovskartlegging?
  - c. Vurdering av risiko og prioritering av tiltak?
  - d. Iverksettelse av tiltak og gjennomføring av vedlikeholdsarbeid?
  - e. Inngåelse og oppfølging av driftskontrakter på vei?

## 1.4 Metode

Deloitte utfører forvaltningsrevisjon i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Alle prosjekt blir kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

### 1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og kommunale vedtak er gjennomgått og benyttet som revisjonskriterium. Videre er informasjon om Rana kommune og dokumentasjon av utarbeidelse og etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. bli samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriteriene.

### 1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte intervjuet utvalgte personer fra Rana kommune som har en vesentlig rolle i arbeid med vedlikehold av kostbar infrastruktur. Dette omfatter ordfører, rådmann, kommunaldirektør for Tekniske Tjenester, avdelingsleder Bydrift (også i rollen som fungerende seksjonsleder for Samferdsel, park og idrett) samt leder for seksjon for vann og avløp.

### 1.4.3 Verifisering og høring

Oppsummering av intervju er sendt til de intervjuede for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som benyttes i rapporten.

Datadelen av rapporten ble sendt til kommunen for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Deretter ble hele rapporten, inkludert vurderingsdeler og forslag til tiltak, sendt til rådmannen for uttale. Rådmannens høringsuttale er vedlagt den endelige rapporten som oversendes kontrollutvalget.



# 2 Revisjonskriterier

## 2.1 Innledning

Revisjonskriteriene vil bli hentet fra og utledet av autoritative kilder, rettsregler, politiske vedtak og fastsatte retningslinjer. Revisjonskriteriene under er ikke uttømmende for hva som kan være relevant i forvaltningsrevisjonen. Andre kriterium vil kunne komme til dersom det skulle være nødvendig for å få en fullstendig undersøkelse og vurdering av problemstillingene.

## 2.2 Krav i lov og forskrift

### 2.2.1 Ansvar for vedlikehold av kommunal vei og vann- og avløpsanlegg

#### Kommunale veier

Det følger av veglova § 1 første ledd at kommunal vei er definert ved at kommunen har vedlikeholdsplikten. I dette ligger det at vedlikeholdet må forestås av kommunen og det må gjøres i henhold til reglene i vegloven kapittel IV, herunder § 20. Vegloven § 20 første ledd lyder:

*«Staten ber utgiftene til planlegging, bygging, utbetring, vedlikehold og drift av riksvegar, her òg utgiftene til eigedomsinnrep. Eit statleg utbyggingsselskap for veg ber desse utgiftene for riksvegar som selskapet har ansvaret for. Fylkeskommunen ber desse utgiftene for fylkesvegar og kommunen for kommunale vegar.»*

Kommunen bærer derfor det økonomiske ansvaret for planlegging, bygging, vedlikehold og drift av de kommunale veiene.

Det er opp til kommunene selv å fastsette sin egen vedlikeholdsstandard for vegnettet. Det finnes ingen felles nasjonal standard eller beregningsmodeller. Det er derfor også kommunenes ansvar å sikre gode rutiner og verktøy for å beregne og dokumentere vedlikeholdsbehovet.<sup>1</sup>

#### Vann- og avløpsanlegg

I utgangspunktet har ikke kommuner noen alminnelig plikt til å bygge eller drive vannforsyningsanlegg for sine innbyggere. Kommunen vil imidlertid ha et overordnet ansvar for at de sanitære forhold i kommunen er tilfredsstillende, og dette vil i enkelte tilfeller kunne innebære at det må etableres en kommunal vannforsyning der utbygging ellers ikke er av interesse for private aktører, og der manglende felles vannforsyning kan innebære et hygienisk problem etter kommunehelsetjenesteloven og forskrift om miljørettet helsevern. Det samme kan følge av kommunens plikter etter helse- og beredskapslovgivningen. Kommunen vil imidlertid ha ansvar for vedlikehold og nødvendige oppgraderinger av vannforsyningsanlegg som er i kommunalt eie. Dette følger av plan- og bygningsloven § 18-1 femte ledd.

Når det gjelder avløpsanlegg, går det frem av forurensingsloven § 24 at kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Kommunen kan sette bort driften av anlegget (for eksempel til private eller til et interkommunalt avløpsselskap). Ansvaret overfor forurensningsmyndighetene for at anlegget er i samsvar med utslippstillatelse og forskrifter, tilligger likevel kommunen som eier av anlegget.

### 2.2.2 Internkontroll

Kommunelovens kapittel 25, som trådte i kraft 1.1.2021, inneholder tydelige bestemmelser knyttet til kommunens 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

---

<sup>1</sup> Norsk kommunalteknisk forening ved Forum for ved og samferdsel og Asfaltteknisk institutt (2006): *Kartlegging av kommunenes ressursbruk på kommunale veier – Forprosjekt for kommunal- og regionaldepartementet.*

- 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.

Kommunesektoren har ansvar for oppgaver som er viktige for innbyggerne og lokalsamfunnet, og leverer et mangfold av tjenester som har stor betydning for folks liv og livskvalitet. Internkontrollen kommunen utfører skal ikke bare bidra til at kommunen unngår lovbrudd, men har også som formål å sikre til at kommunen gjennomfører sine arbeidsprosesser og -oppgaver på en måte som gjør at kommunens innbyggere får levert alle disse tjenestene med god kvalitet. Kommunens internkontroll er altså ment å bidra til en utvikling som er i samsvar med lover, regler og folkevalgtes planer og vedtak, at tjenesteyting og forvaltning er effektiv og holder tilstrekkelig kvalitet, samt til at kommunen har et godt omdømme og legitimitet hos befolkningen.

God internkontroll handler i stor grad om å sikre systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, arbeidsmetoder og samhandling som kan forebygge både lovbrudd og uønskede hendelser. Det kommunale internkontrollarbeidet kan for eksempel dreie seg om:

- Å gjennomføre risikovurderinger i kommunens virksomheter for å avdekke om det er bestemte prosesser eller oppgaver (for eksempel vedlikehold av infrastruktur som er av stor betydning for innbyggerne) der det er stor risiko for at det kan inntreffe feil eller mangler (både brudd på regelverk, politiske vedtak og standarder e.l. eller mangler som går utover drift og kvalitet i tjenestetilbudet),
- Å utarbeide rutiner som tydelig definerer hvordan virksomheten skal arbeide for å sikre at disse feilene og manglene ikke inntreffer, og
- Å etablere en arbeidskultur (kontrollmiljø) som sikrer at alle involverte arbeider for å unngå av svikt, feil og mangler oppstår, og at tjenestene holder den ønskede kvaliteten.

### 2.2.3 Økonomiforvaltning

Kommuneloven kapittel 14 gir de overordnede føringene for økonomiforvaltningen i kommuner. I § 14-1 går grunnleggende krav til økonomiforvaltning frem:

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivarettatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelse kan innfris ved forfall.

I § 14-4 om økonomiplan og årsbudsjett, går det frem at:

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen.

## 2.3 Kommunale styringsdokument og vedtak

I tillegg til dokument omtalt ovenfor, omfatter relevante kommunale styringsdokumenter Kommuneplan 2017-2027 (Samfunnsdel med arealstrategier) og Rana kommune sin Trafikksikkerhetsplan.

I Kommunedelplanen er det blant annet fastsatt at verdibevarende vedlikehold av bygg, veier og anlegg inngår i kommunens satsningsområde og strategier.

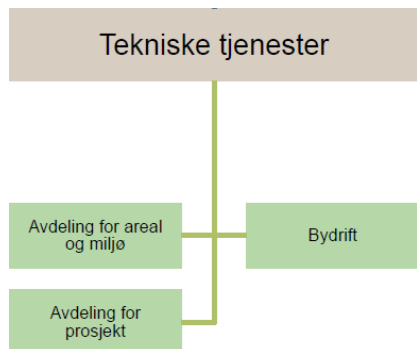
I Trafikksikkerhetsplanen er det blant annet fastsatt at kommunen skal være godkjent som Trafikksikker kommune. Videre er det fastsatt at kommunen årlig skal utarbeide prioriteringsliste for fysiske trafikksikkerhetstiltak på kommunal vei, og gjennomføre tiltak innenfor eksisterende økonomiske rammer.

# 3 Data

## 3.1 Innledning

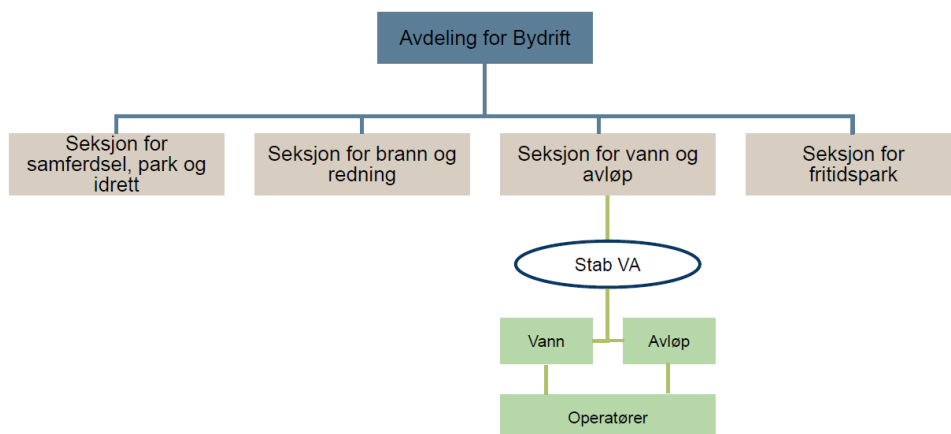
Sektor tekniske tjenester har ansvaret for kommunens infrastruktur (samferdsel, anlegg, park og idrett samt vann og avløp) og kommunale investeringer (prosjektstyring).

Tjenesteområdet har følgende organisering:



Kommunaldirektør for Tekniske tjenester rapporterer direkte til rådmann.

Forvaltningen av henholdsvis Vei og Vann og avløp, er underlagt avdeling Bydrift. Avdeling Bydrift har følgende organisering:



Leder for avdeling Bydrift rapporterer til kommunaldirektør Tekniske tjenester.

Ifølge kommunens økonomiplan for 2022-2025 er det innenfor Vann og avløp et vedlikeholdsetterslep på ca. 2,2 mrd. kroner og et vedlikeholdsetterslep innenfor veiinfrastruktur på ca. 0,2 mrd. kroner.

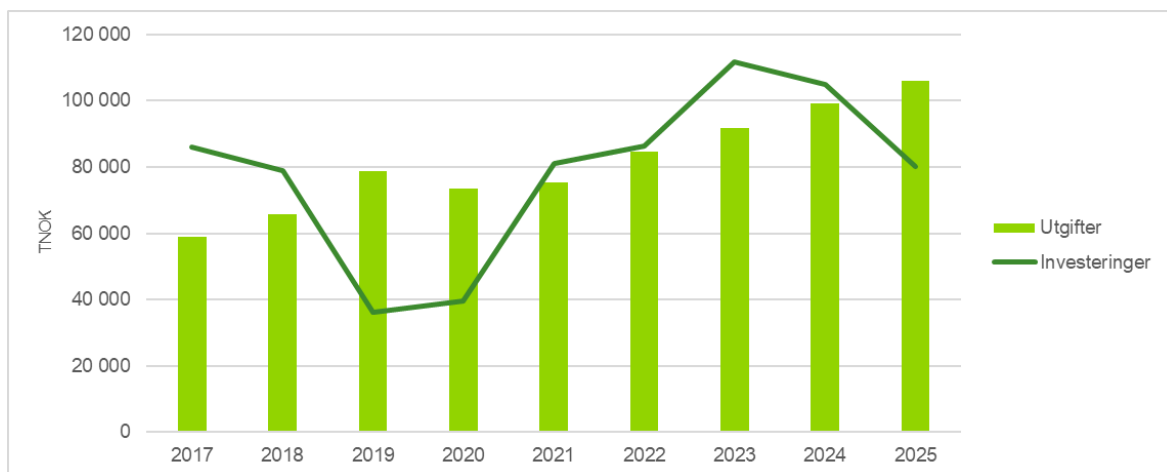
### 3.1.1 Vann og avløp

Rana kommune har totalt 253 km avløpsledninger og 216 km vannledninger<sup>2</sup>. En betydelig del av avløpssystemet i kommunen er fra like før og etter andre verdenskrig, med betydelig behov for utskiftning. Et gammelt ledningsnett i kombinasjon med økte klimautfordringer fører til kapasitetsutfordringer for avløpsnettet, og kommunen sliter med overvannsproblematikk. I sammenheng med etablering av ny flyplass og fire nye batterifabrikker i kommunen, estimeres det en befolkningsvekst på om lag 5000 personer. Dette vil legge ytterligere press på den kommunale infrastrukturen innen vann og avløp i årene fremover.

<sup>2</sup> Forslag til budsjett 2022 og økonomiplan 2023-2025

### Vedlikeholdsetterslep og utvikling i investeringer og utgifter

Rana kommune har i forbindelse med utarbeidelse og oppdatering av hovedplaner innen vann og avløp beregnet et samlet vedlikeholdsetterslep på 2 205 MNOK<sup>3</sup>. Til etterslepet medfølger et betydelig investeringsbehov, eksempelvis knyttet til å opprettholde nødvendig utskiftningstakt av rør, separering av avløp og overflatevann og erstatning av avløps- og renseanlegg på Moskjæran. I perioden 2022-25 planlegger kommunene investeringer på MNOK 380 innen infrastruktur for vann og avløp. Dette er en økning på MNOK 25 sammenlignet med forrige økonomiplan og gir årlige investeringer på gjennomsnittlig MNOK 95. Til sammenlikning ble det i perioden 2010-2020 investert for totalt MNOK 571 som innebærer et gjennomsnitt på i overkant av MNOK 55 per år<sup>4</sup>.



Figur 1: Utvikling i historisk og fremtidig nivå på årlige utgifter og investeringer innen vann og avløp<sup>5</sup>

Rana kommune planlegger for en markant økning i samlede utgifter for vann og avløp frem mot 2025. Utgiftsnivået i 2025 planlegges å være 41 % høyere sammenliknet med nivå i 2021. Økningen i utgifter frem mot 2025 skyldes i hovedsak økte kapitalkostnader som følge av økt anslag på kalkylerente, og økte avskrivninger<sup>6</sup>.

Kostnader innen vann og avløp dekkes av gebyrene innbyggerne i kommunen betaler, med bakgrunn i selvkostprinsippet. Dette inkluderer kapitalkostnader for investeringer finansiert gjennom låneopptak. Gebyrnivået for vann og avløp i Rana kommune har historisk vært betydelig lavere enn snittet for sammenliknbare kommuner. I 2020 var samlet gebyrnivå for vann- og avløp om lag 30 % lavere i Rana kommune sammenliknet med kommuner i Kostragruppe 13. Administrasjonen foreslår i sitt siste forslag til budsjett og økonomiplan en samlet årlig gebyrøkning innen vann- og avløpsområdet på mellom 5 og 10 prosent i perioden 2022-2025<sup>7</sup>.

	2018	2019	2020
<b>Kostragruppe 13</b>	6 156	6 482	7 050
<b>Rana kommune</b>	4 575	4 982	4 982

Tabell 1: Utvikling i gebyrnivå for Rana kommune og sammenliknbare kommuner i Kostragruppe 13

### 3.1.2 Vei

Rana er en stor kommune i areal og har over 300 kilometer kommunale veier<sup>8</sup>. I motsetning til vann og avløp, må drift og vedlikehold av vei finansieres gjennom kommunens generelle inntektsgrunnlag. Det har den siste tiden i

<sup>3</sup> Forslag til budsjett 2022 og økonomiplan 2023-2025

<sup>4</sup> Forslag til budsjett 2022 og økonomiplan 2023-2025

<sup>5</sup> Tall for 2017-2020 er basert på regnskapstall mottatt fra økonomifunksjonen i kommunen. Tall for 2021-2025 er basert på budsjetterte tall hentet fra forslag til budsjett 2022 og økonomiplan 2023-2025.

<sup>6</sup> Forslag til budsjett 2022 og økonomiplan 2023-2025

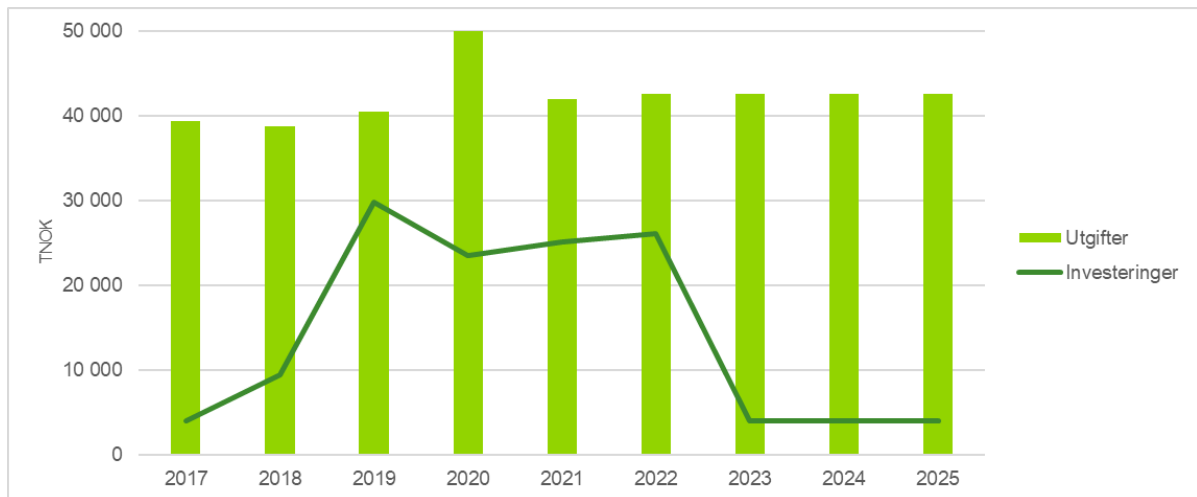
<sup>7</sup> Forslag til budsjett 2022 og økonomiplan 2023-2025

<sup>8</sup> Forslag til budsjett 2022 og økonomiplan 2023-2025

tillegg blitt omklassifisert ti kilometer statlig vei til kommunal vei langs gamle E6. Omklassifiseringen bidrar til å ytterligere øke omfanget av drift og vedlikehold for kommunen og tilhørende utgifter.

### Vedlikeholdsetterslep og utvikling i investeringer og utgifter

Det ble i forbindelse med utarbeidelse av teknisk rapport til Hovedplan vei i 2018 beregnet et vedlikeholdsetterslep for veiinfrastrukturen på 116 MNOK<sup>9</sup>, og et investeringsbehov på MNOK 51. Det påpekes i hovedplanen at deler av infrastrukturen har vært forsømt over en betydelig periode og at det dermed ikke er tilstrekkelig med et nytt slitedekke på toppen av det eksisterende asfaltlag.



Figur 2: Utvikling i historisk og fremtidig nivå på årlige utgifter og investeringer innen vei<sup>10</sup>

Årlige driftsutgifter for vei lå i perioden 2017-2020 på om lag 40 MNOK med unntak av i 2020 da særlig en krevende vinter gjorde at budsjettet ble styrket med 12 MNOK i løpet av året. Økte kostnader i det private markedet har også bidratt til overskridelser i veibudsjettet de siste årene. I siste budsjett og økonomiplan foreslås et årlig veibudsjett på i overkant av 42 MNOK frem mot 2025.

Kommunestyret vedtok i 2017 en ekstrabevilgning på MNOK 20 til vedlikehold av veginfrastrukturen. Videre har det siden 2018 årlig blitt bevilget MNOK 8 i øremerkede midler over driftsbudsjettet til et asfaltprogram for å bidra til å redusere etterslepet<sup>11</sup>. Bevilgningene kom i sammenheng med et betydelig antall klager på asfaltdekke i sentrumsnære strøk. Bevilgningene har bidratt til 40 km med ny asfalt siden 2018 og en bedring på 12 % i aktuell infrastruktur<sup>12</sup>. Det samlede vedlikeholdsetterslepet for veiinfrastrukturen ble i 2021 beregnet av Sweco til MNOK 91<sup>13</sup>. Etterslepet har således blitt redusert med i underkant av MNOK 25 siden 2018.

Investeringsnivået innen vei økte i perioden 2017-2019. Det ble blant annet vedtatt en årlig rammetildeling på MNOK 4 til investering i kommunale veier. Denne årlige rammetildelingen er videreført frem til 2025 i administrasjonens siste forslag til budsjett og økonomiplan.

### 3.2 Utarbeidelse av strategier og planer for drift og vedlikehold

I tillegg til regelverkskrav, er det politiske vedtak som legger føringer for prioriteringer innenfor drift og vedlikehold av infrastrukturen. De sentrale politiske vedtakene er kommunens årsbudsjett og økonomiplan, samt politisk vedtatte hovedplaner innenfor de respektive infrastrukturområdene. I tillegg fattes det vedtak i enkeltsaker, for eksempel ekstrabevilgninger knyttet til utbedring av flomskader.

Politisk vedtatt Kommuneplan beskriver overordnet mål og visjoner innenfor ulike samfunnsområder, også når det gjelder kostbar infrastruktur.

<sup>9</sup> Teknisk rapport til Hovedplan Vei for Rana kommunen, rapport fra Sweco datert februar 2018

<sup>10</sup> Tall for investeringer og utgifter for årene 2017-2020 er oppgitte regnskapstall fra økonomifunksjonen Rana kommune. Tall for utgifter 2021-2025 er oppgitte budsjettall fra økonomifunksjonen i Rana kommune. Tall for investeringer 2021-2025 er hentet fra forslag til budsjett 2022 og økonomiplan 2023-25 basert på en kategorisering av hva som kan knyttes til vei.

<sup>11</sup> Basert på informasjon fra intervjuer og dialog med økonomifunksjonen i Rana kommune

<sup>12</sup> Forslag til budsjett 2022 og økonomiplan 2023-25

<sup>13</sup> Politisk notat 2020/2021 om status for veiinfrastrukturen utarbeidet av Sweco for Rana kommune

### 3.2.1 Utarbeidelse av strategier og planer innenfor Vann og avløp

Kommunen har utarbeidet Hovedplan vann 2019 – 2030 og Hovedplan avløp og vannmiljø 2017 – 2030. Planene revideres hvert 4. år og sistnevnte plan er senest revidert i 2021. Seksjonens overordnede mål, strategi og plan for vedlikehold og drift innenfor Vann og avløp er redegjort for i disse hovedplanene. Til Hovedplan vann er det vedlagt liste som viser oversikt over prioriterte tiltak i planperioden med overordnet fremdriftsplan for gjennomføring av tiltakene. Tiltakene er gruppert i plan og areal, forvaltning, drift og vedlikehold (FDV), vannverk, ledningsnett, automasjon/instrumentering, energiforbruk, hydraulisk modell, privat vannforsyning, sikkerhet og beredskap og slokkevann. Fordelt på disse ti kategoriene er det fastsatt i underkant av 100 prioriterte tiltak i planperioden.

I intervju blir det opplyst at eksisterende planer innenfor hhv. Vann (2019-2030) og Avløp og vannmiljø (2017-2030, revidert 2021) representerer en betydelig kvalitetsheving sammenlignet med tidligere planer på området. Ansvarlig seksjon ansatte personell som fikk som en av sine hovedoppgaver å utarbeide og oppdatere aktuelle planer. Aktuelt personell har også et hovedansvar for prioritering og oppfølging tiltak som gjennomføres med utgangspunkt i planene.

Bemanningen innenfor VA har blitt styrket de siste årene, og i intervju gis det uttrykk for at det er tilfredsstillende fagkompetanse innenfor området. Videre beskrives det gode arbeidsprosesser når det gjelder analysearbeid og planleggingsarbeid knyttet til drift og vedlikehold av infrastrukturen. I prosessen med å utarbeide og oppdatere hovedplaner, har det blitt etablert en styringsgruppe og arbeidsgrupper som inkluderer blant annet ledelsesrepresentanter fra Bydrift, tekniske områder, miljøavdelingen og plankontoret. I arbeidet med Hovedplan vann ble Mattilsynet konsultert med hensyn til regelverk og nasjonale mål for vann og helse. Tilsynet var også høringspart for hovedplanen.

I forbindelse med hovedplanarbeidet for både vann- og avløpssektoren er det utarbeidet en fullstendig tilstandsvurdering av hele kommunens ledningsnett. Basert på tilstandsvurderingen, kost/nytte-vurderinger og annen styringsinformasjon, planlegges prosjekter og tiltak både i kort og lengre perspektiv. Foreslåtte tiltak i hovedplanen omfatter både (rene) rehabiliteringsprosjekter og tiltak som skal gi driftsmessige gevinster knyttet til kvalitet og kostnad. Kommunen planlegger og forvalter en prosjektportefølje innenfor VA som har en tidshorison på ca. ti år. Prosjektporteføljen gjennomgås og revideres årlig.

Kommunen velger prosjekter for rehabilitering ut fra følgende hensyn:

- Tilstand
- Avviksregistreringer
- Fremmedvannbelastning/potensiale for redusert overløpsdrift og resipientsårbarhet
- Drikkevannskvalitet
- Estimert gjennomføringskostnad
- Overordnede føringer fra utslippsmyndighet og/eller Mattilsynet.

Kommunen benytter en fagapplikasjon, Gemini VA, til å gi en tilstandsklasse/-kode på de ulike delene av infrastrukturen. Type materiale og alder er momenter som påvirker hvilken tilstandsklasse som tildeles. Rangering av ulike deler av infrastrukturen er et sentralt vurderingskriterium ved valg av prosjekter som skal prioriteres. I tillegg gjøres det andre kvalitative vurderinger, eksempelvis knyttet til behov for å separere avløpsrør for å unngå overbelastning, som påvirker endelig prioritering av prosjektporteføljen. I prioriteringsprosessen inkluderes driftsingeniører i VA-seksjonen, ansvarlige for hovedplaner, representanter fra prosjektavdelingen, i tillegg til leder for VA-seksjonen.

Bydrift/VA-seksjonen har i sin planlegging av prosjektportefølje fokus både på kort og lang sikt. På kort sikt, og spesielt for kommende kalender år, er det viktig å involvere prosjektavdelingen for å optimalisere prosjektplanleggingen. Samtidig er det i prosjektporteføljen også prosjekter fem-seks år frem i tid. Det foregår prosesser for å prosjektere større områder som berører flere fagområder og med lengre tidshorison, og det er viktig at seksjonens prosjektportefølje harmoniseres med disse initiativene.

Den totale investeringsrammen for prosjektporteføljen på lang sikt settes så høyt som mulig innenfor det handlingsrommet som eksisterer med hensyn til økonomiske rammer og tilgjengelig kapasitet. Prosjektene estimeres og plasseres i tid slik at budsjettene overholdes. Den planlagte prosjektporteføljen forskyves når det oppstår akutte hendelser som gjør det nødvendig med umiddelbar utbedring. VA-seksjonen opplever at det er et godt samarbeid med prosjektavdelingen i Tekniske tjenester når det gjelder planlegging og iverksettelse av de ulike prosjektene som skal gjennomføres.

### 3.2.2 Utarbeidelse av strategier og planer innenfor Vei

I tillegg til økonomiplan/årsbudsjett, er det politisk vedtatt Hovedplan vei som er det viktigste er det viktigste styrings- og strategidokumentet for forvaltning av veiinfrastrukturen. Hovedplan vei er en rapport utarbeidet av rådgivningsvirksomheten Sweco med tittel «Teknisk rapport til Hovedplan vei for Rana kommune». Rapporten ble utarbeidet og vedtatt i begynnelsen av 2018. Rapporten fra Sweco er i hovedsak en oppsummering av tilstandskartlegging av ulike elementer innenfor veinettet. Elementer omfatter asfaltveier, grusveier, autovern, fortau, gang-/sykkelveier, veimarkering, skilt, stikkrenner og broer<sup>14</sup>.

Basert på tilstandskartleggingen er det i hovedplanen angitt et vedlikeholdsetterslep på ca. MNOK 116. Videre står det i rapporten at mangelfullt vedlikehold over tid, primært av veier, medfører et (tilleggs)behov for investeringsmidler på ca. MNOK 51.

Hovedplan Vei inneholder ikke planer, prioriteringsliste eller lignende knyttet til konkrete strekninger eller objekter i veinettet.

Kommunen har med utgangspunkt i hovedplanen, ikke utarbeidet handlingsplaner for drift og vedlikehold av veinettet. Ifølge avdeling Bydrift skal hver seksjon utarbeide en egen handlingsplan basert på årsplan for avdelingen, men slike planer har ikke blitt utarbeidet for vei (seksjon samferdsel, park og idrett) på grunn av kapasitetsutfordringer.

Når det gjelder strategier, henviser avdeling Bydrift til kommuneplan og kommunens budsjett og økonomiplan. I kommuneplanen er det angitt en overordnet strategi gjennom formuleringen «verdibevarende vedlikehold av bygg, veier og anlegg». Innenfor vei er det ikke operasjonalisert konkrete planer av hvordan dette skal oppnås.

I avdeling Bydrifts innmelding av behov i forbindelse med kommunens årlige budsjettprosesser, angis det prosjekter/tiltak som avdelingen mener bør prioriteres i økonomiplanen. Foreslåtte tiltak baseres primært på tilstandsvurderinger og objekter som i slike vurderinger er angitt å ha en uakseptabel tilstand.

Avdeling Bydrift og aktuell seksjon har i flere år hatt en utfordrende ressursituasjon knyttet til ivaretagelse av strategisk planlegging og utarbeidelse av planer knyttet til veivedlikehold. I undersøkelsene blir det opplyst at seksjonen er rigget for å være en driftsorganisasjon og mangler kapasitet, kompetanse og kultur for overordnet planlegging og forvaltning. I tillegg til at det mangler veifaglig kompetanse på overordnet nivå, har ikke seksjonen fått frigjort tid til å prioritere utarbeidelse av strategiske planer. Når det gjelder sistnevnte punkt blir det opplyst at oppgaver i kommunen som ikke har en åpenbar eier/ansvarlig, ofte tilfaller seksjon Samferdsel, park og idrett. Det blir i intervju opplyst at det i tillegg til konkrete saker, bes om at seksjonen gjennomfører ulike utredningsoppgaver, spesielt knyttet til politiske bestillinger. Når dette kommer på toppen av de regelmessige oppgavene, blir det utfordrende for seksjonen å frigjøre tid til å prioritere utviklings- og planoppgaver.

Det er nylig tilsatt ny seksjonsleder for seksjon Samferdsel, park og idrett. Det er besluttet at utarbeidelse av strategi og planer skal være en viktig del av seksjonslederens oppgaveportefølje. Videre vil ny stilling som driftskordinator, som vil bidra til å styrke den administrative siden av seksjonen, bli besatt fra 3. januar 2022.

#### Oppfølging av Trafikksikkerhetsplan

I Rana kommunes Trafikksikkerhetsplan for 2020 – 2023 (TS), vedtatt av kommunestyret, er det fastsatt at planen vil danne grunnlaget for videreføring av trafikksikkerhetsarbeidet i Rana kommune. Det er i planen påpekt at Rana kommune som eier av kommunal vei, har et spesifikt ansvar for trafikksikkerhetstiltak på kommunale veier.

TS inneholder blant annet omtale av nasjonale og regionale føringer i trafikksikkerhetsarbeidet, omtale av trafikkulykker og samfunnsøkonomiske kostnader, trafikale utfordringer i kommunen, mål og strategi for trafikksikkerhetsarbeidet og kommunale tiltak.

Under «Kommunale tiltak», har kommunen prioritert 11 innsatsområder basert på 13 nasjonale tilstandsmål. Av disse innsatsområdene er det i hovedsak to områder som gjelder veivedlikehold og kvaliteten på veiinfrastrukturen. At Rana skal bli godkjent som «trafikksikker kommune» og «fysiske trafikksikkerhetstiltak».

---

<sup>14</sup> Basert på rapporter fra firmaet SafeControl som gjennomfører ettersyn og inspeksjon av kommunens broer.

Rana kommune var på tidspunktet for forvaltningsrevisjonen ikke godkjent som en «trafikksikker kommune», men det ble opplyst at det kun gjenstod formalia før slik godkjenning var på plass.

I vedlegg til TS er det under mål som gjelder fysiske tiltak operasjonalisert flere delmål. Ett av disse er at kommunen årlig skal utarbeide en prioriteringsliste for fysiske trafikksikkerhetstiltak som skal gjennomføres innenfor eksisterende økonomiske rammer. En slik prioriteringsliste er ikke utarbeidet.

I trafikksikkerhetsplanen er det under kapittel «fysiske trafikksikkerhetstiltak», listet opp 13 prosjekter/tiltak som skal prioriteres. Tiltakene omfatter blant annet konkrete veistreknings, barneskoler og barnehager, gang- og sykkelveier, miljøgate og fortauer.

Det er under «fysiske trafikksikkerhetstiltak» i TS ikke fastsatt noen prosjekter/tiltak som omfatter utbedring eller forebyggende vedlikehold av broer. Tekniske tjenester tildeles ikke øremerkede midler over årsbudsjett/økonomiplan til forebyggende vedlikehold av broer, men av de totalt MNOK 4 som årlig bevilges til investeringsprosjekter på vei, så benytter avdeling Bydrift en del av midlene til vedlikehold av broer.

Kommunen har mange broer, med varierende kvalitet på tilstanden. Kommunen benytter et eksternt firma til å foreta broinspeksjoner og utarbeide rapporter av kvaliteten på broinfrastrukturen. I seneste rapport fra gjennomførte broinspeksjoner i perioden 1. januar – 20. september 2021, omtales flere broer med skader/slitasje som kan ha betydning for trafikksikkerhet. Det estimeres et behov på ca. MNOK 5,7 (eks. mva. og rigg) for å utbedre broer med skader i kategori 3 og 4 (alvorlig). Kostnad for å utbedre mindre skader i skadekategori 1 og 2 er i rapporten ikke beregnet.

Kommunen har de seneste årene hatt utfordringer og kostnader med ødelagte broer som følge av ekstremvær (flom), men også som følge av den generelle kvaliteten i broinfrastrukturen. Flere respondenter mener at enkelte av de alvorlige broskadene kunne vært unngått/ redusert med mer forebyggende vedlikehold, og at dette har vært en risiko som kommunen har vært villig til å ta ved å ikke bevilge mer penger til investeringer/brovedlikehold.

I innmelding til årsbudsjett/økonomiplan for 2022 har avdeling Bydrift meldt inn behov for midler til utbedring av tre broer. For to av disse står det at behov vil meldes inn som egne politiske saker. For den siste broen, Bru Bordvedaven, er det i innmeldingen opplyst at «Brua er i dårlig forfatning og bør rehabiliteres. Usikkert hvor lenge bæreevnen kan opprettholdes.» Det er skissert et behov i 2022 på MNOK 8,5. Tiltaket er ikke med i administrasjonens forslag til investeringsplan i økonomiplanperioden. Innmeldte investeringsbehov som ikke er med administrasjonen fremlegg til økonomiplan, fremkommer i «perspektivanalysen (2022-2025)», som er et underlag til den politiske behandlingen av økonomiplanen.

Flere respondenter stiller spørsmål ved om kommunens forvaltning av brovedlikehold, med mangelfull allokering av midler til forebyggende vedlikehold, vil gi kommunen høyere total kostnader til vedlikehold av broer (inkludert reparasjoner) i et langsiktig perspektiv. Kommunen har ikke utarbeidet analyser/strategier som vurderer kostnads optimalisering på lang sikt når det gjelder bruk av midler til (forebyggende) vedlikehold av broer.

### **3.2.3 Koordinering og sammenheng i strategier og planer innenfor ulike områder, som vei og vann og avløp**

I kommunens økonomiplan er det opplyst at virksomhet for Tekniske tjenester er lokalisert på fem ulike steder i kommunen og at dette er en utfordring både for samhandling og effektivisering.

I intervjuer fremkommer det at planer og tiltak innenfor henholdsvis vei og VA i liten grad har blitt sett i sammenheng og koordinert. Den største barrieren med hensyn til å oppnå et effektivt samarbeid har vært seksjonen som forvalter vei (seksjon for Samferdsel, park og idrett) som har manglet både (forutsigbarhet i) økonomiske rammebetingelser, planverk og kompetanse til å sikre koordinering med VA når det gjelder planer og tiltak som ivaretar tverrfaglige behov. Konkret har dette blant annet medført at VA har hatt pågående prosjekter med inngrep i grunnen hvor tiltak knyttet til veiinfrastruktur kunne vært gjennomført kostnadseffektivt dersom vei-seksjonen hadde vært påkoblet, noe seksjonen ikke i tilstrekkelig grad har vært.

I intervju blir det kommentert at vei-seksjonen ofte involverer seg for sent og da har mistet muligheten til å be om midler gjennom budsjettprosessen for å gjøre nødvendige tiltak sammen med VA når det gjelder prosjekter.



Mangelfull forutsigbarhet i budsjetter og tilhørende planer er en medvirkende faktor til at samarbeid og koordinering mot andre seksjoner/områder ikke blir optimalisert fra vei-seksjonen.

Avdeling Bydrift har iverksatt prosesser for å i større grad hente ut kostnadseffektiviseringsgevinster gjennom koordinering og samarbeid på tvers av områder. I intervjuer blir det opplyst om at det foretas ulike initiativ som vil/kan gi besparelser for kommunen. Et eksempel som nevnes er systematiske prosesser for å sikre at driftsorganisasjonen i tilstrekkelig grad involveres før prosjekter sendes ut på anbud. Det skal blant annet bidra til at omfang er tilstrekkelig koordinert og forankret, og at eventuelle synergier mellom relevante infrastrukturområder kan hentes ut i prosjektene. Ifølge kommunaldirektør har kommunen i enkelte prosjekter klart å samkjøre behov innen vei og VA. Eksempelvis ved bygging av nytt torg- og parkareal der VA omprioriterte og det ble laget gode løsninger for håndtering av overflatevann.

Når det gjelder å systematisk hente ut synergier mellom VA og vei, blir det i intervju opplyst at det blir avgjørende å styrke administrasjonen innenfor vei slik at seksjonen kommer mer inn i forkant av potensielle samarbeidsprosesser som kan gi gevinster for VA og vei samlet sett. Utarbeidelse og bruk av et mer effektivt FDV-system innenfor vei vil kunne bidra til å identifisere og realisere gevinstpotensial (se kapittel 3.3.2). I intervjuer blir det videre opplyst at ny saksbehandler/prosjektleder innen vei, systematisk skal delta i møter med representanter for VA.

Avdelingsleder for Bydrift mener at avdelingen/vei-seksjonen fremover må søke bedre forutsigbarhet i budsjettene og/eller vurdere om det er andre og bedre måter for organisering. Avdelingslederen håper at en bedre ressursituasjon kan sørge for at det blir utarbeidet et godt faktagrunnlag for gevinstpotensial for vei-seksjonen i samarbeid med andre seksjoner. Aktuelle muligheter som det pekes på inkluderer blant annet:

- At kommunen tar en større andel av driften i egen regi, for eksempel ved at oppbemanning av ressurser til vinterdrift innenfor Vei håndteres ved at det samme personellet får driftsoppgaver innenfor VA på sommerstid.
- Etablere en anleggsavdeling på tvers av VA og vei.
- Oppgaver som kommunen betaler dyrt for av gravearbeid etc. innenfor VA på rammeavtaler, kunne potensielt vært ivaretatt av driftspersonell på Vei dersom dette hadde vært koordinert i planer.

Potensielle tiltak forutsetter forutsigbare rammer og kapasitet til å utrede mulighetene.

### **3.2.4 Vurdering og implementering av hensyn til klimaendringer og økende ekstremvær i kommunens strategier og planer**

I kommuneplanen 2017-2027 fremheves klimaendringer og økende ekstremvær som en av fire hovedutfordringer innen kommunens tekniske tjenester<sup>15</sup>. Ekstremværet «Sally» i 2021 kostet kommunen MNOK 30 i ekstraordinære kostnader til restaureringer og vedlikehold. Kommunen fikk kun dekket MNOK 5,5 gjennom omsøkte ekstrabevilgninger fra Statsforvalteren. Ekstrakostnader ved ekstremvær bidrar til å skyve på andre nødvendige investeringer. Klimaendringer sammen med et stort vedlikeholdsetterslep utgjør en utfordring for kommunens infrastruktur innen både vei og vann og avløp.

Både Hovedplan Vann og Hovedplan Avløp og vannmiljø inneholder egne kapitler om klimaendringer. Hovedplanene inneholder tilstandsvurderinger med hensyn til klimaendringer, utfordringer og viktige tiltak. Det pekes blant annet på økte utfordringer med drikkevannskvalitet, økt risiko for skader på ledningsnett og overvann. I Hovedplan Vann beskrives potensielt behov for endret behandlingsmønster når det gjelder vannbehandling. I Hovedplan Avløp og vannmiljø skisseres blant annet tiltak med separasjon av fellesanlegg som vil redusere utslipp som følge av overløp. Videre framkommer det at det som en del av hovedplanarbeidet er nedfelt nye lokale bestemmelser for overvannshåndtering som tar høyde for høyere klimafaktor. Ifølge hovedplanen er det også innført krav til VAO-plan (vann, avløp og overvannsplan) for alle nye tiltak. Intervjurespondenter opplyser at kommunen innenfor VA-området har tilfredsstillende kompetanse knyttet til å vurdere og planlegge for konsekvenser av klimaendringer.

---

<sup>15</sup> Presentasjon tekniske tjenester i Rana kommune (mottatt PowerPoint presentasjon)

Hovedplan Vei (2018) og tilhørende notat<sup>16</sup> til politisk nivå i 2020/21 inneholder ingen analyser knyttet til klima/klimaendringer. Kommunen har utarbeidet en egen ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse) knyttet til flom. Analysen angir ikke eventuelle risikoreduserende tiltak.

Det er en samlet oppfatning blant intervjurespondenter at konsekvens av klimaendringer innebærer betydelig risiko for økte kostnader for kommunen i årene som kommer. Ordfører fremhever at konsekvens av klimaendringer bør reflekteres i kommuneøkonomien og rammebetingelser fra staten i årene som kommer, men at kommunen også blir avhengig av å etablere fond og drive mer forebyggende vedlikehold. Rådmann opplyser at det har vært jobbet med tiltak på regjeringsnivå for å styrke kommuneøkonomien med hensyn til håndtering av klimaendringer, men at dette foreløpig i liten grad har materialisert seg i konkrete økonomiske bevilgninger til kommunene.

I intervjuer gis det i hovedsak uttrykk for at konsekvenser av klimaendringer er hensyntatt i strategier og planer for drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur. Det trekkes fram at Plan og byggesak arbeider godt med klimatematikken og at klimahensyn ivaretas i planbehandling. Håndtering og krav til klimahensyn skal beskrives i reguleringsplaner og byggesaksplaner. Kommunen har videre etablert en profil på klimakrav som skal implementeres i tilknytning til utbyggingsprosjekter, både i egenregi og av utbyggere (entreprenører).

Leder for avdeling Bydrift opplever samtidig at klima og endrede forutsetninger ikke i tilstrekkelig grad er systematisk innarbeidet i strategi og planer når det gjelder utfordringer knyttet til *drift* av kostbar infrastruktur. Ifølge avdelingslederen er det heller ikke tydelig definert hvordan ansvaret for problemstillinger knyttet til klimaendringer er fordelt innad i kommunen i et helhetsspektiv. Det pekes på at det innenfor VA foreligger betydelig kompetanse på området og at seksjonen også har anskaffet god verktøystøtte. Samtidig trekkes det fram at kommunen generelt ikke kan benytte selvkost til å investere i denne typen oppgaver, og at det er et behov for at det settes av midler og fordeles ansvar for å ivareta klimaendringene i et helhetsspektiv for kommunen.

### 3.3 System for planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur

#### 3.3.1 System for planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur innenfor Vann og avløp

Kommunen gjennomfører enkelte oppgaver av drift og vedlikehold av infrastruktur innenfor VA i egen regi, mens en stor del av oppgavene ivaretas av eksterne aktører gjennom kontrakter.

##### Gjennomføring av tilstandskartlegginger av infrastruktur innenfor Vann og avløp

I forbindelse med hovedplansarbeidet for både vann- og avløpssektoren er det utarbeidet en fullstendig tilstandsvurdering av hele kommunens ledningsnett. Tilstandsvurderingen er basert på:

- Statistikk for materiale og alder
- Driftshendelser (lekkasjer, fortetninger, brudd, kollaps etc.)
- Rørinspeksjon

Tilstandsvurderingen oppdateres automatisk etter hvert som nye hendelser og ny kunnskap registreres i fagapplikasjonen Gemini VA. Tilstandskartet er visualisert i fagapplikasjonen, hvor også driftshendelsene registreres. Eksempler på tilstandskart er inkludert i hovedplan avløp og vannmiljø, men kartene oppdateres fortløpende etter hvert som ny informasjon registreres i fagapplikasjonen.

Basert på overordnet tilstandsvurdering velges det ut ledningsstrek med spesielt høy risiko. For avløp vil disse undersøkes nærmere ved bruk av rørinspeksjon. Kommunen har kontrakt med ekstern aktør for gjennomføring av rørinspeksjonsprogrammet. Gjennomførte rørinspeksjoner vil oppdatere tilstandskartet basert på antall skadepoeng identifisert under inspeksjonen.

Oppdatert tilstandsvurdering er et sentralt styringsverktøy når kommunen prioriterer rehabiliteringsprosjekter i sin prosjektportefølje.

---

<sup>16</sup> SWECO-rapport (udatert): Veiforvaltning: En viktig samfunnsøkonomisk verdi

## Gjennomføring av risikovurderinger innenfor Vann og avløp som grunnlag for prioritering og iverksettelse av tiltak

Det er utarbeidet ROS for drift av infrastruktur innenfor VA. Hovedplan Avløp inneholder ROS analyse for avløpsområdet. I Hovedplan Vann er det også inkludert en ROS-analyse som vurderer risiko og sårbarheter på overordnet nivå. I tillegg er det for drikkevann utarbeidet ROS-analyser på flere nivåer.

Vurderingene i ROS-analysene sammenfaller i stor grad med tilstandsvurderingene, og er en del av datagrunnlaget som legges til grunn når det prioriteres tiltak innenfor infrastruktur VA.

Intervjurespondenter opplever ikke at det per i dag er områder innenfor VA-området som har uakseptabel risiko, som ikke håndteres innenfor prosjektporteføljen og andre pågående tiltak.

### Tiltak for å sikre god og kostnadseffektiv drift av infrastruktur innenfor vann og avløp

Generelt har et viktig tiltak for å sikre kostnadseffektivitet innenfor VA, vært å ansette personell med planfaglig kompetanse med tilhørende bidrag til å optimalisere planer, prioriteringer og tiltak innenfor VA-området. Videre har seksjonen de siste årene arbeidet systematisk med å implementere et nytt FDV-system som har lagt til rette for bedre oversikt, oppfølging og prioriteringer som bidrar til bedre kostnadseffektivitet.

Innenfor VA foreligger det ca. 200 rutiner knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold. Rutineverket omfatter rutiner både for generelle arbeidsprosesser og rutiner knyttet til de spesifikke anleggene. VA-seksjonens driftsrutiner, saksbehandlingsprosedyrer, avviksbehandling og forbedringsforslag er samlet i kommunens felles kvalitetssystem "Kvalitetsportalen". Kvalitetssystemet inneholder også en risikomodul som ved neste revisjon vil erstatte de tradisjonelle dokumentbaserte ROS-analysene. I den daglige driften benyttes fagapplikasjonen Gemini VA for arbeidsordre og feilregistrering (teknisk feil/brudd/fortetning etc.).

I intervju blir det opplyst at seksjonen opplever å ha oppdaterte rutiner innenfor de fleste vesentlige områder, men at det er noe mangelfullt innenfor avløp sammenlignet med vann. Det blir opplyst at Statsforvalteren har gjennomført revisjon og at det i tilknytning til revisjonen kan konkluderes med at kvaliteten på rutiner innenfor avløp er i ferd med å bedres. Seksjonsleder VA opplever at mye er på plass også innen avløp, men at det fortsatt er et potensiale for å øke bevisstheten innenfor organisasjonen om at slike rutiner er nødvendig.

Et uttrekk fra kommunens kvalitetssystem viser at nesten halvparten av rutinene innenfor VA har status «gyldig, passert revisjonsfrist». Resten har av rutinene har status «gyldig».

Avdelingen/seksjonen har ikke skriftlige rutiner for kontraktsoppfølging. Det blir samtidig opplyst at hver kontrakt har én saksbehandler (normalt prosjektleder) som er ansvarlig for oppfølging. Leverandører skal også rapportere direkte inn i kommunens fagsystem om forhold som gjelder aktuell kontrakt. Seksjonsleder VA vurderer at det ikke er behov for en skriftlig rutine for kontraktsoppfølging gitt det lave antallet kontrakter.

Tekniske tjenester og tilhørende avdeling og seksjon har ikke foretatt systematisk kartlegging og vurdering knyttet til fordeling av oppgaver som ivaretas i egen regi versus hva som bør kjøpes eksternt med hensyn til optimal kostnadseffektivitet.

Seksjonen har heller ikke utarbeidet kontraktstrategier eller gjort skriftlige evalueringer av ulike kontraktsmodeller. I intervju blir det samtidig opplyst at seksjonen kontinuerlig arbeider med optimalisering av hvordan prosjekter beskrives og utføres.

I intervju blir det opplyst at seksjonen tidvis har utfordringer med tilstrekkelig involvering av drift før prosjekter sendes ut på anbud. Med bakgrunn i denne utfordringen er det innført en praksis med å avholde et møte med alle driftsoperatører før prosjekter sendes ut på anbud. Per nå er ikke aktuell praksis nedfelt i en skriftlig rutine.

### 3.3.2 System for planlegging og gjennomføring av drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur innenfor Vei

Kommunen gjennomfører enkelte oppgaver av drift og vedlikehold knyttet til veiinfrastruktur i egen regi, mens en del oppgaver ivaretas av eksterne aktører på kontrakt. Ifølge en oversikt for 2019<sup>17</sup> omfatter sentrale oppgaver blant annet brøyting, strøing, feiing, kosting, verksted, oppmerking, rydding, lapping av hull, tømmeoppgaver,

---

<sup>17</sup> Dokument med navn «Handlingsplan Veiavdelingen 2019». Tilsvarende ikke utarbeidet for 2020 eller 2021.

oppsett/nedtaking sperringer, tilstandskartlegginger, vintervedlikehold, sommervedlikehold, samt innkjøp, kontraktsmøter, saksbehandling og andre administrative oppgaver.

#### Gjennomføring av tilstandskartlegginger av infrastruktur innenfor vei

Kommunen gjennomfører, ved bruk av ekstern leverandør, aggregerte tilstandskartlegginger i forbindelse med utarbeidelse av Hovedplan vei. Det foretas deretter en oppdatering av den aggregerte tilstandskartleggingen annet hvert år. I intervju blir det opplyst at tilstandskartleggingen medfører en detaljert gjennomgang av 1/5 av veinettet og at resultatene fra denne gjennomgangen aggregeres opp til en tilstandsvurdering for det samlede veinettet i kommunen.

I arbeidet med Hovedplan Vei og tilstandskartlegging benyttes systemet RoSy (Road asset management system) som kommunen har implementert med bistand fra Sweco. I RoSy registreres informasjon som grunnlag for tilstandsstatus på veinettet, og systemet kan benyttes til blant annet klassifisering av veikvalitet, skadeoversikt og restlevetid pr. vei. Systemet kan bidra til økonomisk optimalisering av veivedlikeholdet over tid, men per i dag blir systemet bare delvis utnyttet i kommunens veiforvaltning.

#### Gjennomføring av risikovurderinger innenfor vei som grunnlag for prioritering og iverksettelse av tiltak

Kommunen har av nyere dato ikke gjennomført risikovurderinger/-analyser av arbeidsprosesser, for å avdekke områder der det kan være risiko for svikt, feil eller mangler i utførelsen av oppgaver knyttet til drift og vedlikehold av veiinfrastrukturen.

Det foreligger ingen egne analyser som vurderer risiko innenfor veiinfrastrukturen samlet, men avdeling Bydrift viser til at aktuelt område er omfattet av overordnet ROS (risiko- og sårbarhetsanalyse) fra 2018 for Rana kommune. Analysen omtaler ikke spesifikke objekter/risikoer innenfor veiinfrastrukturen, men enkelte generelle risikoer omfatter også vei, slik som ekstremvær. Analysen skal ifølge intervjurespondenter snart oppdateres.

Videre blir det i intervju vist til at tilstandsvurderinger og rapporter/analyser fra tilstandskartlegginger, gir oversikt over kritiske områder og risikoområder som potensielt grunnlag for prioritering av tiltaksområder.

Innenfor veiområdet er det gjennomført egen ROS-analyse knyttet til flom. Analysen omfatter flere veiobjekter som er utsatt for risiko knyttet til flom, med angivelse av potensielle uønskede hendelser og årsaker til slike. I kolonnen «forslag til risikoreduserende tiltak» er det ikke angitt tiltak, og det fremgår også i ROS-analysen at det heller ikke foreligger eksisterende tiltak. På spørsmål om mangel på risikoreduserende tiltak som fremgår av ROS-analysen, blir det i intervju vist til at det i liten grad er mulig å etablere tiltak som garderer mot flom.

I intervju blir det opplyst at det innenfor veiområdet kan være behov for å gjennomføre ROS-analyser innen ytterligere områder enn flom.

#### Tiltak for å sikre god og kostnadseffektiv drift av det kommunale veinettet

En del av de midlene (4 MNOK årlig) som gjennom økonomiplan tildeles avdelingen/aktuell seksjon i investeringsmidler, benyttes til kjøp av maskiner/utstyr som effektiviserer drift og vedlikehold.

Utover oppgaveoversikten fra 2019 foreligger det i liten grad planer, tiltakslistor eller lignende som skal bidra til å sikre kostnadseffektiv drift av det kommunale veinettet. Som tidligere omtalt har det på grunn av kapasitetsmangel ikke blitt utarbeidet handlingsplaner eller lignende styringsdokumenter innenfor ansvarlig seksjon, og oppgaveoversikten har ikke blitt oppdatert. Aktuell avdeling/seksjon har en ambisjon om at relevante driftsoppgaver blir implementert i det nye FDV-systemet (Driftsweb).

Det er ikke foretatt en helhetlig systematisk vurdering, med kostnadsanalyse, når det gjelder optimalisering av hvilke oppgaver som bør ivaretas i intern regi versus hva som bør kjøpes inn fra eksterne. Kommunen har betydelige kostnader knyttet til beredskap som ivaretas av eksterne. I intervjuer blir det påpekt at det vil være hensiktsmessig å foreta en systematisk gjennomgang av om kommunen kan løse denne oppgaven på en mer kostnadsoptimal måte. Det er innenfor veiområdet ikke utarbeidet kontraktstrategier eller foretatt vurderinger av alternative kontraktsmodeller.

Tekniske tjenester har foretatt initiativ for å forsøke å redusere kommunens kostnader knyttet til drift av det kommunale veinettet. Dette omfatter forslag om å omklassifisere infrastruktur fra kommunal- til privat vei. Dette forslaget har ikke fått gjennomslag på politisk nivå. For tiden utforsker kommunen et initiativ om å la private

grunneiere foreta brøyting, mot vederlag, innenfor områder som er særlig lite egnet for kommunale brøytetjenester i et kostnadseffektivitetsperspektiv. Dette opplyses at vil kunne gi vesentlige besparelser.

Det foreligger innenfor enkelte områder oppdaterte rutiner/instrukser knyttet til de oppgaver som skal utføres i tilknytning til veinettet. Dette er i hovedsak begrenset til oppgaver innenfor vinterdrift som brøyting, bortkjøring av snø og strøing. Avdeling Bydrift forklarer at avdelingen tidligere hadde et eget kvalitetssystem, som ble faset ut i 2020 på grunn av overgang til nytt kvalitetssystem som skulle gjelde for hele kommunen. Det blir opplyst at det i tilknytning til veiinfrastruktur ikke har vært kapasitet til å få på plass prosedyrer for drift og vedlikehold i det nye systemet. Foreløpig har avdelingen hatt fokus på å få tatt i bruk avvikssystemet samt å legge inn prosedyrer for HMS. Det blir opplyst at dokumenter fra det tidligere kvalitetssystemet er samlet og tilgjengelige på et fellesområde, men at det er behov for å revidere disse før de legges inn i det nye kvalitetssystemet. Ny seksjonsleder og driftskordinator (som tiltrer 3. januar 2022) vil ha et spesielt ansvar for at rutiner og beskrivelser innarbeides i kvalitetssystemet.

Avdeling Bydrift har anskaffet nytt digitalt FDV-system for veg (Driftsweb) og park (Parkweb). FDV-systemet forutsetter at kommunen får målt inn vegelementer (eksempelvis stikkrenner, skilt, busskur, osv.). Noe er allerede målt inn, men det blir opplyst at for å få god effekt av systemet må avdeling/seksjon sørge for at resterende elementer måles og legges inn. I dag har kommunen en person som jobber med dette gjennom et samarbeid med NAV. Alt som registreres av tilstand i RoSY kan legges inn i nytt FDV-system, og målet er at alt som gjelder tilstand på veiobjekter skal inn i det nye systemet. Ny driftskordinator i veiseksjonen vil få ansvar for å implementere FDV-systemet.

Avdelingen/seksjonen har ikke gjennomført evalueringer av kontraktsmodeller og har heller ikke utarbeidet kontraktstrategi eller rutiner for kontraktsoppfølging. Det blir opplyst at hver kontrakt har én saksbehandler som er ansvarlig for oppfølging. Videre blir det vist til at seksjonen har et lavt antall kontrakter som skal følges opp.

Når det gjelder bruk av RoSy til å optimalisere drift og vedlikehold, blir det opplyst at avdeling Bydrift har manglet kompetanse og ressurser til å utnytte systemet på en tilfredsstillende måte. Det medfører blant annet at kommunen ikke systematisk klarer å utnytte systemet til å prioritere og iverksette optimale tiltak knyttet til veiinfrastrukturen basert på den styringsinformasjonen som systemet inneholder.

Intervjurespondenter i Tekniske tjenester mener at kommunens tilnærming per i dag, ikke sikrer ivaretagelse av forvaltningsprinsipp om å benytte løsninger for drift og vedlikehold av vei som gir lavest mulige kostnader over tid. Det pekes på at for mye av ressursbruken innrettes mot «brannslukking», framfor å iverksette tiltak som medfører mer langsiktige utbedringer/gevinster i veiinfrastrukturen. I intervju blir det opplyst at vei-seksjonen prioriterer de driftsoppgavene som er mest prekære på kort sikt. Når det gjelder enkelthendelser trekkes det fram eksempel med vei i Røvasdalen som raste ut og hvor risikoen for en hendelse var godt kjent for aktuelle enheter, men hvor det ikke var økonomiske midler tilgjengelig til å besørge tilstrekkelig sikring.

Flere respondenter tilknyttet Tekniske tjenester trekker fram mangelfull forutsigbarhet i tilgjengelige rammer som en barriere mot kostnadseffektivt vedlikehold av det kommunale veinettet. Budsjetten for drift og vedlikehold av veinettet omfatter de midler som skal brukes på både vinter- og sommervedlikeholdet. Om vinteren omfatter driften primært brøyting og strøing av veier og gater i kommunen, så innbyggerne kan kjøre eller gå på kommunens veier. Sommervedlikehold omfatter alle veielementene for resten av året, blant annet asfaltering, vasking, skiltvedlikehold, grøfting, feiing, høvling og støvbinding av grusveier.

I Hovedplan vei står det blant annet følgende: *«Når både vinter- og sommerdrift samt vedlikehold finansieres av samme budsjettramme, vil planleggingen av sommerdriften først kunne startes når vinteren er slutt. Først da har man status på kostnadene og kan vite hvor stor andel av budsjettet som står igjen til sommerens oppgaver. Svært ofte har vinteren tatt hele budsjettet, så det ikke er midler igjen til sommeren. Det vil da ikke være mulig å gjennomføre reparasjon av skader på veinettet som har oppstått på grunn av vinterdriften. Dette fører til at det opparbeides et etterslep i vedlikehold av veinettet og de dertil knyttede elementer.»*

Undersøkelsen viser at det har vært tema i kommunen om vinterdriften skal separeres ut av veivedlikeholdsbudsjettet, som et tiltak for å sikre bedre forutsigbarhet i rammer og planlegging til veivedlikehold som foregår om sommeren. Ordfører og rådmann mener at dette er et mindre viktig tiltak, og at et vesentlig løft

av infrastrukturen forutsetter at den samlede bevilgningen til vei økes, uavhengig av hvordan budsjettildelingen er strukturert.

### 3.4 Informasjon til politiske organer om forfall og vedlikeholdsetterslep for kostbar infrastruktur i forbindelse med budsjettprosessen

Informasjon fra administrasjonen til politisk nivå om status på kostbar infrastruktur omfatter i hovedsak følgende aktiviteter og rapportering:

- Budsjettprosess, inkludert budsjettsamlinger
- Administrasjonens forslag til årsbudsjett og økonomiplan
- Tertialrapportering
- Enkelt saker
- Årsrapport med oppsummering av tiltak og status for det seneste året

Som underlag for (foreslåtte prioriteringer i) årsbudsjett/økonomiplan vedlikeholder administrasjonen en perspektivanalyse som oppdateres fortløpende. Perspektivanalysen skal bidra til en helhetlig, kunnskapsbasert og effektiv planlegging. Dokumentet redegjør for framtidens utfordringer og hvordan kommunen planlegger for å møte disse utfordringene best mulig. Perspektivanalysen har en 40-års tidshorisont og ble første gang utarbeidet i 2016. Perspektivanalysen synliggjør også (investerings)behov som har blitt meldt inn fra virksomhetsområdene, men som ikke er blitt prioritert inn i administrasjonens framlegg av forslag til økonomiplan/budsjett.

Økonomiplanen/budsjett inneholder konkrete forslag til ressursfordeling og investeringer. Tekniske tjenester har i liten grad handlingsrom til å gjennomføre tiltak/investeringer som ikke er inkludert i planen, med mindre det oppstår skader på infrastrukturen som krever akutte tiltak.

Eventuelle overskridelser i enkeltprosjekter kan behandles som egne saker politisk.

Ordfører og representanter for administrasjonen opplever at det er tilfredsstillende rutiner for informasjon til politisk nivå om status på kostbar infrastruktur.

#### Informasjon til politisk nivå om infrastruktur VA

I økonomiplan/årsbudsjett og budsjettunderlag omtales status for drift og vedlikehold for VA, inkludert et antatt vedlikeholdsetterslep på ca. 2,2 milliarder kroner. I økonomiplanen står det blant annet følgende: «Vi har totalt 253 km avløpsledninger og 216 km vannledninger. Det er beregnet at vedlikeholdsetterslepet bare på vann- og avløpsnettet i dag er på 2 205 mill. kr.

*I tillegg til at ledningsnettet er gammelt og dårlig fører også økte klimautfordringer til at kapasiteten på avløpsnettet tidvis er for liten. Dette gjør at arbeidet med å separere avløps-nettet i spillvann og overvann er svært viktig. Dette vil også på sikt føre til at vi behandler mindre rent vann i avløpsrensaneanleggene våre.»*

Ordfører opplever at det er tilfredsstillende informasjon og rapportering fra administrasjonen til politisk nivå når det gjelder tilstand og behov knyttet til infrastruktur innenfor VA.

#### Informasjon til politisk nivå om infrastruktur Vei

Hovedplan vei (2018) ble lagt frem for kommunestyret. Deretter har administrasjonen gitt en oppdatert status årlig i forbindelse med behandling av økonomiplan og budsjetter. Forslag til prioritering av tiltak baseres primært på tilstandsvurderinger og objekter som i slike vurderinger er angitt å ha en uakseptabel tilstand.

I økonomiplan/årsbudsjett og budsjettunderlag omtales vedlikeholdsetterslepet og utfordringer med infrastrukturen innenfor vei. Det pekes spesielt på utfordringene som klimaendringene medfører. I økonomiplanen står det blant annet følgende: «Økende ekstremvær og vedlikeholdsetterslep utgjør i kombinasjon en alvorlig økonomisk og sikkerhetsmessig risiko mot kommunens infrastruktur som for eksempel veier.

*Flere av veiene i Rana har mistet verdien i slitelaget (og deler av bærelaget), og er på vei inn i en fase hvor kostnaden for nødvendig vedlikehold stiger kraftig med hvert år som går uten tiltak. (..)*

*Dette året har til fulle dokumentert risikovurderingen over. Stikkord er snøvinter, høstflom og bru-/veitrasinger.»*

Ordfører opplever at det er tilfredsstillende informasjon og rapportering fra administrasjonen til politisk nivå når det gjelder tilstand og behov knyttet til veiinfrastruktur.

#### **3.4.1 Samsvar mellom innmeldte behov og økonomiske rammer innenfor Vann og avløp**

Rana kommune gjør ikke en systematisk vurdering av kostnader forbundet med vedlikeholdsetterslep for vann og avløp, men i 2019 ble det anslått til ca. 2 205 MNOK.

VA tilhører selvkostområdet som innebærer at de økonomiske rammene styres av hvor mye kommunen genererer i inntekter gjennom gebyrer fra kommunens innbyggere. Gebyrnivået vedtas av politisk nivå som en del av behandlingen av årsbudsjett og økonomiplan. Kommunen har de siste årene ikke nådd målsetninger om en fornyelsestakt innen vann og avløp på henholdsvis 1 og 1,2 % årlig.

Med hensyn til vedlikeholdsetterslep, påpeker seksjonsleder VA at kommunen historisk ikke har foretatt tilstrekkelig vedlikehold og investeringer innen vann og avløp, og at dette kan ha sammenheng med et lavt gebyrnivå i kommunen over tid. Samtidig opplever seksjonsleder det som positivt at Rana er en kommune med et handlingsrom og vilje til å utføre betydelige investeringer.

Ordfører kommenterer at infrastruktur innenfor VA må ses i lys av at en betydelig del av avløpssystemet i kommunen er fra like før og etter andre verdenskrig. Videre vises det til at kommunen sliter med problemstillinger rundt overflatevann og at dette er en generell utfordring for de fleste kommuner. Klimaendringer og stadig utbygging av infrastruktur, medfører at overflatevann i stadig større grad må separeres i egne rør for å unngå overbelastning på avløpssystemet.

Gjennom årsbudsjetter/økonomiplaner er det de seneste årene vedtatt økte investeringer innenfor VA. Tildelte midler i Økonomiplan for 2021 – 2024 innebærer en økning i investeringer på nesten MNOK 90 sammenlignet med nivået på investeringer i forrige planperiode. Ansvarlig virksomhetsområde, avdeling og seksjon vurderer samtidig at tildelingene ikke er tilstrekkelige for å korrigere det vedlikeholdsetterslepet som er opparbeidet over tid innenfor aktuelt område. Det vises til at det innenfor VA er lagt ned et betydelig arbeid i å modernisere hovedplanene, og at planene inneholder ambisiøse tiltak for oppgradering av infrastrukturen. Kommunaldirektør for Tekniske tjenester er bekymret for at nåværende investeringstakt innebærer at det vil ta årtier å ta igjen vedlikeholdsetterslepet, noe som er også er synliggjort overfor politisk nivå. Kommunaldirektøren og underliggende enheter oppfatter samtidig at VA har relativt god oversikt og kontroll over de mest kritiske områdene knyttet til etterslepet og hvor tiltak/utbedringer skal prioriteres.

Det blir opplyst at det er flere elementer knyttet til at de økonomiske midlene som stilles til disposisjon innenfor VA, ikke samsvarer med vedlikeholdsetterslep, utbedringsbehov og skisserte tiltak i hovedplanene. Ett element er at administrasjonen tilpasser sin forespørsel om økonomiske rammer til den praktiske situasjonen og hva det er realistisk å få gjennomslag for politisk. Kommunaldirektør kommenterer at det er utfordrende å få gjennomslag for et område som VA overfor politikerne da investeringer på dette området i liten grad er synlige for innbyggerne. En økning i investeringer innenfor VA, medfører økning i gebyrer til kommunens innbyggere.

Et annet viktig element, er at det prismessig ikke er bærekraftig for kommunen med en brå oppjustering av investeringstakten innenfor VA. Kommunen er i sine VA-prosjekter prisgitt entreprenørmarkedet og dette har begrenset kapasitet i et lokalt perspektiv. En brå økning i investeringer vil legge press på entreprenørmarkedet og resultere i betydelige prisøkninger som kan skape utfordringer for kommunen både på kort og lang sikt. Kommunen har i enkelte anskaffelser forsøkt å tiltrekke seg entreprenører utenfor kommunegrensene, uten at dette har gitt ønskede resultater. Kommunen forsøker å legge til rette for konkurranser hvor både større og mindre, lokale og nasjonale aktører kan delta.

Tilgang på ressurser i intern administrasjon, er også en begrensning for kommunen når det gjelder en betydelig oppskalering av investeringstakten innenfor VA.

En viktig del av kommunens strategi knyttet til VA-området er å nyttiggjøre seg utvikling av ny teknologi innenfor aktuelt område. Seksjonsleder VA har tro på at teknologisk utvikling skal bidra til at kommunen fremover kan utføre vedlikehold mer effektivt enn i dag, og at nye løsninger kan redusere etterslepet til en betydelig lavere kostnad enn det som forutsettes i foreliggende analyser. Eksempelvis er det et betydelig teknologisk potensial knyttet til rehabilitering av vannledninger.

### 3.4.2 Samsvar mellom innmeldte behov og økonomiske rammer innenfor Vei

Avdeling Bydrift får gjennom årsbudsjetter/økonomiplan tildelt MNOK 4/år til investeringer i veiinfrastrukturen. I avdelingslederens tid i kommunen, har avdelingen i de årlige budsjettprosessene meldt inn behov og tilhørende forslag om å øke investeringsbudsjettet til 10 MNOK pluss/år, uten at dette har medført endringer i de investeringsrammene som tildeles i vedtatt økonomiplan/årsbudsjett. Det har siden sak om Hovedplan Veg i 2018 vært tildelt en egen ramme til slitedekke (og forarbeider til dette) på MNOK 8/år. Dette er midler som retter seg mot vedlikeholdsbehov, og ikke investeringsbehovene (på MNOK 51), som er påpekt i Hovedplan Vei. I perspektivanalysens oversikt over innmeldte behov som ikke er med i administrasjonens forslag til investeringsplan for 2021-2025, fremkommer en post på «Hovedplan vei» på MNOK 40.

I samsvar med ekstrabevilgninger, spesielt en engangstildeling i 2017 og en egen årlig ramme til slitedekke, har vedlikeholdsetterslepet innen vei, ifølge analyse av Sweco, blitt redusert fra MNOK 116 til MNOK 92 mellom 2018 og 2021. Relevant personell i administrasjonen opplyser at man prøver å fremme for politisk hold at (ekstra) midler blir forvaltet på en god måte med tilhørende resultater i redusert etterslep. Samtidig blir det påpekt at kommunen står overfor betydelige flere utfordringer enn kun utfordringer relatert til asfaltslitasje. Eksempelvis økte utfordringer med bærekraft i underliggende infrastruktur og overvannsproblematikk.

Ordfører påpeker at et viktig moment når det gjelder kvalitet i kommunens veinett, er at betydelige investeringer i utbygging av vei i perioden 1960-80 ble gjennomført med en standard med lavere krav til bæreevne enn dagens krav. Dette innebærer at det for store deler av veinettet ikke er effektivt å kun vedlikeholde det øverste asfaltlaget, fordi underliggende infrastruktur ikke har tilstrekkelig kvalitet til å være bærekraftig.

I rapportering til politisk nivå om veiforvaltningen i slutten av 2020, blir det påpekt at et av de viktigste forvaltningsprinsippene innebærer at kommunen benytter de løsninger for drift og vedlikehold som gir lavest mulig totale kostnader over tid. Intervjurespondenter i Tekniske tjenester mener at kommunens tilnærming per i dag, ikke sikrer ivaretagelse av dette prinsippet. Det pekes på at for mye av ressursbruken innrettes mot brannslukking og «pynting» av det øverste (asfalt)laget, framfor å iverksette tiltak som medfører mer langsiktige utbedringer/gevinster i veiinfrastrukturen.

Intervjurespondenter mener det er vanskelig å anslå hvordan økt vedlikehold over tid kunne påvirket risikobildet knyttet til å unngå enkeltsaker med akutt reparasjonsbehov innenfor vei. Det er uansett en samstemt oppfatning om at dersom kommunen fortløpende gjennomfører nødvendig vedlikehold, så vil andelen akutte hendelser med tilhørende utbedringsbehov reduseres betraktelig.

Avdelingssjef Bydrift oppsummerer tre hovedutfordringer for veivedlikehold (sammenliknet eksempelvis med vedlikehold av infrastruktur innenfor VA):

- Mangel på økonomiske ressurser (anses som det mest prekære)
- Mangel på veifaglig ressurser og kompetanse internt i kommunen til å sikre optimal forvaltning
- Vei som område blir særlig rammet av klimaendringer med mer ekstremvær

Når det gjelder drift og vedlikehold har veiseksjonen som tidligere omtalt også en utfordring med uforutsigbare budsjettammer knyttet til samlet budsjett for vinter- og sommergevedlikehold, med manglende forutsigbarhet i rammer til sommergevedlikehold etter at vinterdriften er gjennomført.

Ordfører mener at kommunen totalt må sette av mer midler til vedlikehold av vei. Samtidig mener han at staten bør erkjenne at klima utgjør en økt kostnad fremover og hensynta dette i modell for tildeling av midler til kommunene. Videre peker ordfører på at økonomimodellen for tildeling av midler til kommuner ikke i tilstrekkelig grad hensyntar det virkelige omfanget og behovet i den enkelte kommune. Rana er en av de største kommunene i areal og har et betydelig omfang kommunal vei, men dette reflekteres ikke i tilstrekkelig grad gjennom de tildelingene kommunen får gjennom kommuneøkonomisystemet.

Ifølge ordfører skaper veivedlikeholdets natur, inkludert økte utfordringer med ekstremvær, et behov for å etablere et disposisjonsfond i kommunen som kan dekke ekstraordinære kostnader samt også være en buffer inn mot uforutsigbart forbruk i vinterdriften. Overskudd fra eksempelvis eiendomsskatt og kraftkonsesjoner skal framover settes inn i et fond for veivedlikehold. Ordføreren mener kommunen således viser at den prioriterer å styrke satsningen på vedlikehold og investeringer innenfor vei.



### 3.5 Tilgang på nødvendig kapasitet og kompetanse til oppfølging av sentrale oppgaver som gjelder drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur

#### 3.5.1 Kapasitet og kompetanse knyttet til sentrale oppgaver innenfor Vann og avløp

Forvaltningsdelen av VA-seksjonen består av seksjonsleder og fire avdelingsingeniører, hvor av én på deltid. Seksjonen forsterkes i slutten av 2021 med ytterligere en ressurs som hovedsakelig skal arbeide med saksbehandling. Seksjonen ble styrket når det gjaldt strategisk og planfaglig kompetanse gjennom ansettelser som ble foretatt i forkant av utarbeidelse av foreliggende hovedplaner innenfor VA-området.

I tillegg til forvaltningsdelen, består seksjonen av en driftsorganisasjon med driftsingeniør og operatører/fagpersonell. Prosjektledelse og byggeledelse er organisatorisk underlagt prosjektavdelingen i Tekniske tjenester, men prosjektavdelingen har personell som i hovedsak arbeider med vann, avløp og veiprojekter. Per i dag er det tre ressurser som i hovedsak arbeider med VA- og veiprojekter.

Seksjonsleder vurderer at seksjonen vil ha et rimelig forhold mellom ressurser og oppgaver når ny saksbehandler tiltrer i slutten av 2021.

Seksjonsleder mener VA-seksjonen har lyktes godt med å få tak i god og nødvendig kompetanse. Strategisk og planfaglig kompetanse, inkludert tilstandsvurderinger og risikovurderinger, vurderes å være godt ivaretatt. Framover er det en ambisjon om å få etablert et sterkere internt prosjekteringsmiljø i kommunen. Per i dag blir mye av prosjekteringsoppgavene ivaretatt ved kjøp av eksterne ressurser.

#### 3.5.2 Kapasitet og kompetanse knyttet til sentrale oppgaver innenfor Vei

Avdeling Bydrift opplyser at det innenfor vei-seksjonen er alt for liten kapasitet når det gjelder administrative ressurser og at det også mangler veifaglig kompetanse på overordnet nivå. Seksjonen er rigget for å være en driftsorganisasjon og mangler kapasitet, kompetanse og kultur for overordnet planlegging og forvaltning. Det er per nå én ressurs i administrasjonen med veifaglig kompetanse. Denne ressursen skal snart avgå med pensjon. Seksjonen har mangelfull kapasitet og kompetanse når det gjelder blant annet strategi og planer, ROS/risikovurderinger og bruk av sentrale systemer i forvaltningen (RoSy, mm).

Avdeling Bydrift har utarbeidet et (strategi)dokument knyttet til rekruttering og kompetanse innenfor veiområdet. Ifølge dokumentet er det behov for å ta en gjennomgang av organisasjonen og se på hvilken kompetanse som må være på plass og hvordan seksjonen skal organiseres for å få til en god bruk av eksisterende ressurser. Det påpekes i dokumentet at det har vært og vil bli flere personellmessige endringer i seksjonen.

Avdelingen har foretatt grep gjennom omdisponering av ressursfordeling fra drift til administrasjon, ansettelser og planlagte opplæringsprogram, som skal bidra til å styrke forvaltningen av kommunens veiinfrastruktur.

Avdelingssjef for Bydrift opplyser at utfordringen med ressurser og kompetanse har blitt rapportert oppover i systemet de seneste årene. Avdelingen har gjennomført flere tiltak for å forsøke å styrke administrasjonen innenfor vei-seksjonen:

- Styrke administrasjonen med en ekstra stilling (ved å flytte lønnsmidler fra drift knyttet til pensjonerte ressurser). Det har imidlertid vært betydelige utfordringer med å finne ressurser i markedet med veifaglig kompetanse som kan fungere i en administrasjonsrolle. Kommunen har forsøkt flere rekrutteringsprosesser uten ønsket resultat. Lønn og stillingseksponering har påvirket negativt.
- Det har nå blitt ansatt en ny seksjonsleder for vei. I januar 2022 vil det også tiltre en driftskoordinator med veifaglig kompetanse. Det er planlagt at seksjonsleder skal prioritere de strategiske oppgavene innen veiområdet.
- Anskaffelse av «Driftsweb» (FDV). Systemet skal bidra til å lette planlegging, prioritering, ressursstyring, kundehåndtering, effektivisere drift og skape mer rom til utviklings- og planarbeid.

## 4 Vurderinger

Forvaltningsrevisjonen av drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur viser at det er betydelige forskjeller når det gjelder kommunens tilnærming til forvaltningen innenfor henholdsvis Vei og Vann & Avløp (VA). Undersøkelsene viser at kommunen ved Tekniske tjenester har en vesentlig mer systematisk tilnærming til vedlikehold av infrastrukturen innenfor VA sammenlignet med veiområdet. Undersøkelsene viser også at kommunen har et potensial når det gjelder koordinering og samhandling på tvers av de aktuelle tjenesteområdene for å sikre optimal ressursutnyttelse og kostnadseffektivitet.

### VA

Innenfor VA er det i stor grad utarbeidet strategier, tilstandsvurderinger, risikovurderinger, styrende hovedplaner, systemer som støtter FDV (forvaltning, drift og vedlikehold), prosjektporteføljer og andre tiltak som grunnlag for de prioriteringer som foretas når det gjelder drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur. Fagområdet har i stor grad tilegnet seg nødvendig kapasitet og kompetanse for å ivareta aktuelle oppgaver.

Gjennom undersøkelsene er det innenfor VA identifisert enkelte forbedringsområder. VA-seksjonen bør sørge for å få på plass/oppdatere rutiner innenfor alle vesentlige områder knyttet til forvaltning av kostbar infrastruktur. Seksjonen/tekniske tjenester bør også vurdere å foreta en systematisk gjennomgang av om det er oppgaver som i perioder i større grad kan foretas i egen regi (for eksempel gjennom bruk av personell under seksjon Samferdsel, park og idrett) fremfor innkjøp gjennom rammeavtaler. Dette vil kunne gi kommunen økt sikkerhet for at balansen mellom produksjon i egen regi vs. innkjøp er kostnadseffektiv og gir effektiv bruk av interne ressurser.

Revisjonen merker seg at endrede forutsetninger knyttet til klima er godt ivaretatt i hovedplanene innenfor VA.

### Vei

Når det gjelder forvaltning av veiinfrastruktur, er det gjennom forvaltningsrevisjonen identifisert svakheter innenfor flere av de områdene som er undersøkt. Det mangler i stor grad strategier, handlingsplaner, risikovurderinger, bruk av systemer, rutiner og fagpersonell til å sikre en planmessig og kostnadsoptimal forvaltning av infrastrukturen. «Hovedplan Vei» (utarbeidet av et eksternt konsulentfirma) utgjør i hovedsak en aggregert tilstandsvurdering med synliggjøring av behov for vesentlige tilførsler til vedlikehold og investeringer innenfor vei-området. Planen synliggjør i liten grad konkrete områder som bør prioriteres når det gjelder investeringer, men resulterte i økte tilførsler til infrastruktur Vei i 2018/2019, inkludert bevilgninger til et «asfalt-program» som har blitt videreført i kommunens budsjetter.

Rana kommunes tilnærming til forvaltning av veiinfrastrukturen ivaretar, etter revisjonens vurdering, i liten grad forvaltningsprinsippet om å benytte de drifts- og vedlikeholdsløsninger som over tid gir lavest kostnader. Kommunens veivedlikehold bærer i stor grad preg av «brannslukking» framfor å investere i de veiprojektene som kan gi størst gevinster på lang sikt. Det mangler i stor grad en planmessig og analytisk tilnærming til hvilke veiprojekter som prioriteres. Revisjonen merker seg at klimaendringer har stor innvirkning på behovet for vedlikehold av veiinfrastrukturen, og at det er derfor viktig at dette perspektivet blir ivaretatt i de strategier, budsjetter og planer som utarbeides.

Administrasjonen etterlever ikke politisk vedtatt trafiksikkerhetsplan (2020-2023) om årlig å utarbeide prioriteringsliste for fysiske trafiksikkerhetstiltak på kommunal vei.

Undersøkelsene har etter revisjonens vurdering identifisert flere svakheter som bidrar til kommunens mangelfulle tilnærming til systematisk vedlikehold av kostbar infrastruktur innenfor vei, blant annet:

- Mangel på veifaglig kompetanse og kapasitet innenfor tekniske tjenester/avdeling bydrift/seksjon for samferdsel, park og idrett.
- Mangel på strategi, analyser og handlingsplaner knyttet til prioriteringer innenfor veiinfrastrukturen, herunder når det gjelder investeringer i forebyggende vedlikehold og hvilke strategier/prioriteringer som vil gi kommunen lavest kostnader på lang sikt.

- Mangelfull utarbeidelse av prioriteringsliste for fysiske trafikksikkerhetstiltak på kommunal vei.
- Mangelfull gjennomføring av risikovurderinger som kan identifisere svakheter i kommunens forvaltning av veiinfrastruktur som grunnlag for tiltak, for eksempel knyttet til:
  - o Organisering, personell, strategi/planer, rutiner, økonomiske rammer, eksponerte områder i veiinfrastrukturen
- Mangel på oppdatert styringsinformasjon som grunnlag for prioritering av optimale infrastrukturtiltak på kort og lang sikt:
  - o Mangelfull kompetanse/kapasitet i systemet - RoSy - som skal benyttes til å gi kommunen oppdatert tilstandsvurderinger/styringsinformasjon som grunnlag for prioriteringer.
  - o Mangelfullt FDV-system (pågår prosesser for implementering)
- Mangel på operative rutiner knyttet til drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur
- Mangel på (forutsigbarhet i) budsjettammer som følge av at vedlikeholdsbudsjettene er prisdrevet omfanget av vinterdrift.
- Mangel på tilstrekkelige investeringsmidler til å prioritere verdibevarende vedlikehold av infrastrukturen.

### Rapportering til politisk nivå

I forvaltningsrevisjonen er det ikke identifisert forhold som tilsier at det er mangler i den informasjon som politisk nivå mottar fra administrasjonen når det gjelder oppdatert status på kvaliteten av infrastruktur innenfor henholdsvis VA og Vei. Undersøkelsene indikerer også at det, basert på rapportering om vedlikeholdsetterslep, er politisk vilje til å tilføre (ekstra) ressurser for å håndtere etterslepet. Eksempelvis ved å øke gebyrnivået innenfor VA samt tilførsel av ekstra midler til utbedring av asfalt og andre etterslepsområder innenfor Vei.

Revisjonen merker seg samtidig at administrasjonen ved flere anledninger har fremmet forslag for å redusere kostnadsnivået innenfor Vei, spesielt når det gjelder omklassifisering fra «kommunal» til «privat» vei, uten at det har vært politisk ønske om å støtte slike forslag.

For en kommune som er relativt liten i innbyggertall og omsetning, er det åpenbart utfordrende (for en administrasjon) å håndtere forvaltning av mer enn 300 km kommunal vei. Samtidig er det revisjonens vurdering at administrasjonens behov for å få tilført ytterligere midler i større grad bør understøttes av strategi, analyser og planer som kan synliggjøre tiltak for effektiv ressursbruk som igjen kan gi langsiktige økonomiske gevinster for kommunen.

Revisjonen registrerer at kommunen er i en prosess for å etablere fond som skal gjøre tilgjengelig ytterligere midler til veivedlikehold.

# 5 Anbefalinger

Basert på gjennomført forvaltningsrevisjon gis det følgende anbefalinger til Rana kommune:

1. Vurdere å utarbeide en plan/tiltaksliste for hvordan arbeidet med kostbar infrastruktur kan koordineres på tvers av VA og Vei (og eventuelt andre enheter i virksomheten) for å optimalisere ressursbruken.

## Anbefalinger innen VA

2. Gjennomføre et systematisk arbeid med å få på plass/oppdatere rutiner innenfor alle vesentlige forvaltningsområder.
3. Vurdere å foreta en systematisk gjennomgang av om det er oppgaver som i perioder i større grad kan foretas i egen regi (for eksempel gjennom bruk av personell under seksjon Samferdsel, park og idrett) fremfor innkjøp gjennom rammeavtaler.

## Anbefalinger innen Vei

4. Videreføre aktiviteter knyttet til organisering, rekruttering og opplæring med fokus på å få plass en organisering og kompetanse som dekker kommunens behov knyttet til en planmessig forvaltning av kostbar infrastruktur innenfor vei. Styrking av den administrative kapasiteten er trolig en forutsetning for at aktuell seksjon skal klare å utarbeide planer og prioritere (riktige) tiltak som realiserer gevinstpotensialet.
5. Utarbeide strategier/handlingsplaner som dekker kommunens behov både når det gjelder kort og lang sikt innenfor forvaltning av veiinfrastruktur.
6. Systematisk innhente og benytte tilgjengelig styringsinformasjon (om veiinfrastrukturen) som grunnlag for utarbeidelse av planer og prioritering av tiltak på kort og lang sikt. Sørge for at relevant personell har tilfredsstillende kompetanse i RoSy og andre støttesystemer som inneholder sentral styringsinformasjon.
7. Gjennomføre risikovurdering(er) knyttet til kommunens forvaltning av veiinfrastruktur som grunnlag for tiltak, for eksempel:
  - o Organisering, personell, strategi/planer, rutiner, økonomiske rammer, eksponerte områder i veiinfrastrukturen
8. Utarbeide prioriteringsliste for fysiske trafiksikkerhetstiltak på kommunal vei i samsvar med kommunens Trafiksikkerhetsplan (2020 – 2023).
9. Sørge for at det prioriteres ressurser til å ferdigstille arbeidet med implementering av et operativt FDV-system.
10. Utarbeide/oppdatere vesentlige rutiner knyttet til drift og vedlikehold av kostbar infrastruktur.

# Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon i Rana kommune med tema "Vedlikehold av kostbar infrastruktur" med fokus på vann/avløp og vei/samferdsel. Det er gitt en generell anbefaling, to anbefalinger på vann/avløp og syv anbefalinger på vei/samferdsel.

Rådmann tar anbefalingene til etterretning. Stikkord for anbefalingene er i kortform strategi, handlingsplaner, rutiner, organisering, rekruttering, opplæring, prioritering, risikovurdering, styringsinformasjon, ressurser og kapasitet også i egen regi.

Det finansielle grunnlaget og budsjettmessige konsekvensene av disse anbefalingene som innebærer økt administrativ kapasitet, kommenteres ikke av Deloitte.

## Generelt

Deloitte peker i sine vurderinger på at det er forskjeller i forvaltningen av de to fagområdene som er undersøkt i denne revisjonen.

Vann/avløp er et selvkostområde og har hatt mulighet til å tilpasse bemanningen uten at dette har påvirket øvrig kommunal tjenesteproduksjon. Fagområdet har derfor i stor grad tilegnet seg nødvendig kapasitet og kompetanse for å ivareta aktuelle oppgaver.

Vei/samferdsel finansieres over kommunens ordinære budsjettammer og fagområdet har hatt mindre kapasitet på dette området. Det er likevel gjort en del grep den siste tida for å øke kompetansen gjennom nyrekruttering. I tillegg er et nytt FDV-system tatt i bruk.

Økende ekstremvær og vedlikeholdsetterslep utgjør i kombinasjon en økonomisk og sikkerhetsmessig risiko mot kommunens infrastruktur. Begge fagområdene opplever derfor usikkerhet både i plan- og driftssammenheng som det er vanskelig å ha strategier for.

De siste årene har dokumentert denne risikovurderingen. Stikkord er snøvinter, høstflom, overvann, ledningsbrudd og bru-/veiutrasinger som har kostet kommunen mer enn 30 mill. kr. Derfor er det vanskelig å planlegge for investeringer, vedlikehold og drift.

Tilstrekkelig beredskapskapasitet og utstyr framstår derfor som minst like viktig som et sett av strategiplaner. En påpekt bedre samordning mellom vann/avløp og vei/samferdsel (og brann/redning) kan derfor være viktig både i en drifts- og beredskapssammenheng.

Forutsigbare økonomiske rammer er vanskelig å etablere for disse to infrastrukturområdene, spesielt på veisida som er særlig påvirket av vær og store naturhendelser.

## Vann og avløp

Vann/avløp representerer det største vedlikeholdsetterslepet i infrastrukturen på til sammen 2,2 milliarder kroner. Fagområdet får først stor oppmerksomhet når vannkvaliteten forringes, gebyrene økes eller innbyggere blir pålagt separering på egen tomt.

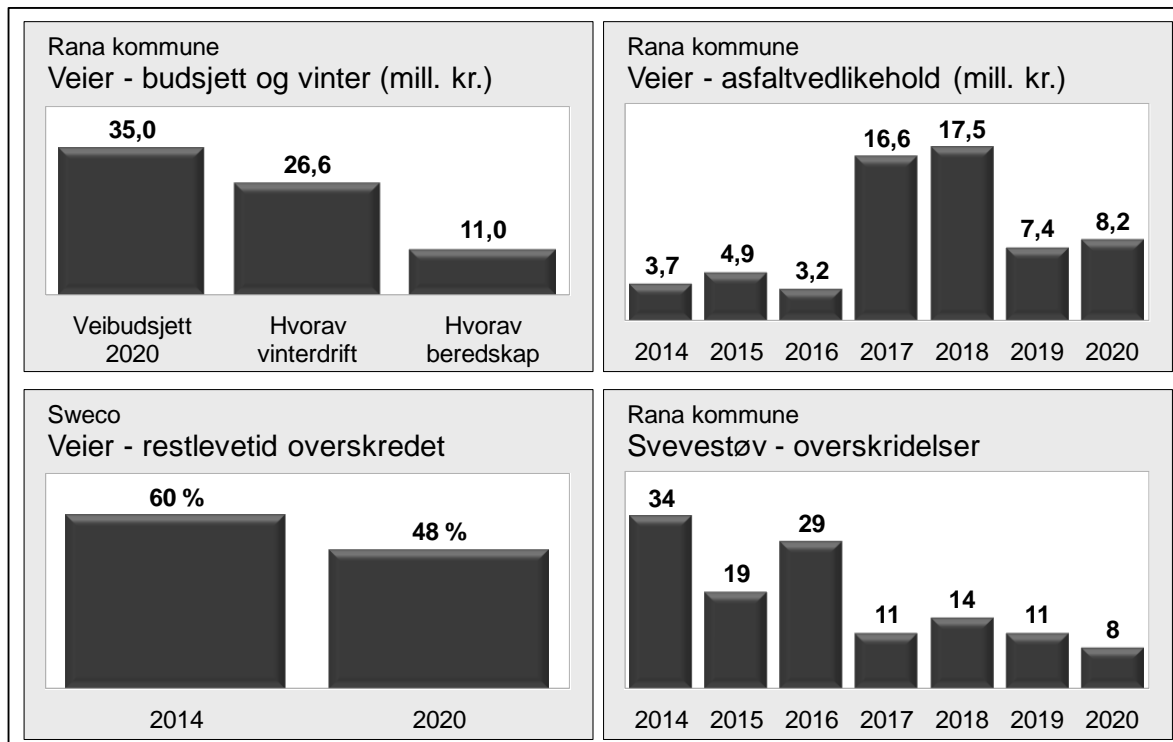
Vann/avløp har likevel gode planer for framtidig vedlikehold og fornying. De årlige investeringene nedfelt i budsjettene og økonomiplanen blir fulgt opp. Til sammen utgjør ledningsnettene en distanse på nærmere 500 kilometer.

## Vei og samferdsel

"Hovedplan vei" 2018-2027 bygger på ambisjonene i "Kommuneplanens samfunnsdel" 2017-2027 og er det overordnede strategidokumentet for vei og samferdsel. Flere av veiene i Rana har mistet slitelaget der kostnadene stiger med hvert år som går uten tiltak.

Rana er en stor kommune i areal og har over 300 kilometer kommunale veier. Denne ulempen finansieres ikke gjennom det statlige inntektssystemet. Staten har derimot omklassifisert 10 kilometer gammel E6 til kommunale veier og dermed økt utfordringen.

Mesteparten av veibudsjettet for 2020 (35 mill. kr.) gikk til vinterdrift (27 mill. kr.), hvorav beredskap hos private leverandører utgjorde en vesentlig del (11 mill. kr.). Veibudsjettet har hatt millionoverskridelser de siste årene spesielt pga. økte kostnader i det private markedet.



Asfaltprogrammet siden 2017 har gitt forutsigbare økonomiske rammer og dermed muligheten for å planlegge vedlikehold. Det har også gitt resultat gjennom 12 prosentpoeng forbedring i vedlikeholdsetterslepet og en effektivitets-/miljøgevinst med mindre svevestøv.

Asfaltprogrammet var basert på en identifisert slitasje over tid som var nedfelt i en handlingsplan, deriblant med fokus på skoleveier og kollektivruter. I løpet av årene siden 2017 er det lagt 45 kilometer med ny asfalt både på vei og gang/sykkelvei i kommunen.

Asfaltprogram 2017-2021									
Rana kommune	2017	Rana kommune	2018	Rana kommune	2019	Rana kommune	2020	Rana kommune	2021
Asfaltprogram	Meter	Asfaltprogram	Meter	Asfaltprogram	Meter	Asfaltprogram	Meter	Asfaltprogram	Meter
Nordlandsveien	600	Midtre gate	850	Nordahl Griegs gate	170	Hauanveien	500	Vatnaveien	715
Lars Meyers gate	700	Søndre gate	650	Engveien/Tuvoldveien	170	Steinbekkhaugveien	250	Sjonhagen	700
Øvre Idrettsvei	400	Nordåsveien	1.200	Sjøforsgata/Sykehusgata	600	Øvre Idrettsvei	200	Sjonhagen	505
Kirkegata	150	Storgata	500	Sørlandsveien	320	Verkstedveien	170	Lilleåsen	100
Torggata	140	Skanserv/Nordlandsveien	100	Øyjordsveien	500	Fridtjof Nansens gate	150	Båsmobakken	300
Steinbekkhaugveien	2.500	Nygata/Vatnaveien	1.500	Yttraskeveien	150	Ranheimgata	130	Bjynnlia	700
Elias Blix gate	150	Johannesburg	100	Svartisdalen	700	Fridtjof Nansens gate	120	Brennåsveien	700
Svenskeveien	1.000	Mellomvika	600	Hjartåsen	600	Sellorsveien	600	Vikaåsen	700
Sørengveien/Dalosen	2.500	Langdalen	1.500	Gamle Nesnavei	400	Svenskeveien	50	O.T. Olsens gate	350
Ranheimgata	200	Grusveien	140	Nygata	700	Straumforsveien	600	G/S-vei Bergmannsveien	40
Jektstrand	1.100	Gamle Nesnavei	700	Ranheimgata	170	Sjonhagen	800	G/S-vei Langdalen	400
Myklebostad	550	Bergmannsveien	320	Parkeringsplass Rådhuset	100	Mobekkbrua	250	<b>Totalt</b>	<b>5.210</b>
Buvkveien	3.100	Engleiveien	600	Parkeringsplass Domus	1.112	Bjynnlia	600		
<b>Totalt</b>	<b>13.090</b>	Sødelundmyra	500	Parkeringsplass Meyer	1.980	Storgata	250		
		Mjølanveien	500	<b>Totalt</b>	<b>7.672</b>	GS-vei Selfors	50		
		Granheiveien/Plurheiveien	1.500			GS-vei Utskarpen	40		
		O.T.Olsens gate	500			GS-vei diverse	250		
		GS-vei Langdalen	800			<b>Totalt</b>	<b>5.010</b>		
		GS-vei Storgata	100						
		GS-vei Sykehusgt-Brennslettveien	250						
		GS-vei Bergmannsvn-Feiselbakken	110						
		GS-vei Brennstadmoen-Kirka	150						
		GS-vei Nordåsveien	1.200						
		<b>Totalt</b>	<b>14.370</b>						

# Vedlegg 2: Revisjonskriterier

## Kommunale veier

Det følger av veglova § 1 første ledd at kommunal vei er definert ved at kommunen har vedlikeholdsplikten. I dette ligger det at vedlikeholdet må forestås av kommunen og det må gjøres i henhold til reglene i vegloven kapittel IV, herunder § 20. Vegloven § 20 første ledd lyder:

*«Staten ber utgiftene til planlegging, bygging, utbetring, vedlikehold og drift av riksvegar, her òg utgiftene til eigedomssinngrep. Eit statleg utbyggingselskap for veg ber desse utgiftene for riksvegar som selskapet har ansvaret for. Fylkeskommunen ber desse utgiftene for fylkesvegar og kommunen for kommunale vegar.»*

Kommunen bærer derfor det økonomiske ansvaret for planlegging, bygging, vedlikehold og drift av de kommunale veiene.

Det er opp til kommunene selv å fastsette sin egen vedlikeholdsstandard for vegnettet. Det finnes ingen felles nasjonal standard eller beregningsmodeller. Det er derfor også kommunenes ansvar å sikre gode rutiner og verktøy for å beregne og dokumentere vedlikeholdsbehovet.<sup>18</sup>

## Vann- og avløpsanlegg

I utgangspunktet har ikke kommuner noen alminnelig plikt til å bygge eller drive vannforsyningsanlegg for sine innbyggere. Kommunen vil imidlertid ha et overordnet ansvar for at de sanitære forhold i kommunen er tilfredsstillende, og dette vil i enkelte tilfeller kunne innebære at det må etableres en kommunal vannforsyning der utbygging ellers ikke er av interesse for private aktører, og der manglende felles vannforsyning kan innebære et hygienisk problem etter kommunehelsetjenesteloven og forskrift om miljørettet helsevern. Det samme kan følge av kommunens plikter etter helse- og beredskapslovgivningen. Kommunen vil imidlertid ha ansvar for vedlikehold og nødvendige oppgraderinger av vannforsyningsanlegg som er i kommunalt eie. Dette følger av plan- og bygningsloven § 18-1 femte ledd.

Når det gjelder avløpsanlegg, går det frem av forurensingsloven § 24 at kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Kommunen kan sette bort driften av anlegget (for eksempel til private eller til et interkommunalt avløpselskap). Ansvaret overfor forurensningsmyndighetene for at anlegget er i samsvar med utslippstillatelse og forskrifter, tilligger likevel kommunen som eier av anlegget.

## Internkontroll

Kommunelovens kapittel 25, som trådte i kraft 1.1.2021, inneholder tydelige bestemmelser knyttet til kommunens 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.

Kommunesektoren har ansvar for oppgaver som er viktige for innbyggerne og lokalsamfunnet, og leverer et mangfold av tjenester som har stor betydning for folks liv og livskvalitet. Internkontrollen kommunen utfører skal ikke bare bidra til at kommunen unngår lovbrudd, men har også som formål å sikre til at kommunen gjennomfører sine arbeidsprosesser og -oppgaver på en måte som gjør at kommunens innbyggere får levert alle disse tjenestene med god kvalitet. Kommunens internkontroll er altså ment å bidra til en utvikling som er i samsvar med lover,

---

<sup>18</sup> Norsk kommunalteknisk forening ved Forum for ved og samferdsel og Asfaltteknisk institutt (2006): *Kartlegging av kommunenes ressursbruk på kommunale veier – Forprosjekt for kommunal- og regionaldepartementet.*

regler og folkevalgtes planer og vedtak, at tjenesteyting og forvaltning er effektiv og holder tilstrekkelig kvalitet, samt til at kommunen har et godt omdømme og legitimitet hos befolkningen.

God internkontroll handler i stor grad om å sikre systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, arbeidsmetoder og samhandling som kan forebygge både lovbrudd og uønskede hendelser. Det kommunale internkontrollarbeidet kan for eksempel dreie seg om:

- Å gjennomføre risikovurderinger i kommunens virksomheter for å avdekke om det er bestemte prosesser eller oppgaver (for eksempel vedlikehold av infrastruktur som er av stor betydning for innbyggerne) der det er stor risiko for at det kan inntreffe feil eller mangler (både brudd på regelverk, politiske vedtak og standarder e.l. eller mangler som går utover drift og kvalitet i tjenestetilbudet),
- Å utarbeide rutiner som tydelig definerer hvordan virksomheten skal arbeide for å sikre at disse feilene og manglene ikke inntreffer, og
- Å etablere en arbeidskultur (kontrollmiljø) som sikrer at alle involverte arbeidere for å unngå avsvikt, feil og mangler oppstår, og at tjenestene holder den ønskede kvaliteten.

## Økonomiforvaltning

Kommuneloven kapittel 14 gir de overordnede føringene for økonomiforvaltningen i kommuner. I § 14-1 går grunnleggende krav til økonomiforvaltning frem:

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid.

Kommuner og fylkeskommuner skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling.

Kommuner og fylkeskommuner skal forvalte finansielle midler og gjeld på en måte som ikke innebærer vesentlig finansiell risiko, blant annet slik at betalingsforpliktelser kan innfris ved forfall.

I § 14-4 om økonomiplan og årsbudsjett, går det frem at:

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret.

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen.

### 5.1 Kommunale styringsdokument og vedtak

I tillegg til dokument omtalt ovenfor, omfatter relevante kommunale styringsdokumenter Kommuneplan 2017-2027 (Samfunnsdel med arealstrategier) og Rana kommune sin Trafikksikkerhetsplan.

I Kommunedelplanen er det blant annet fastsatt at verdibevarende vedlikehold av bygg, veier og anlegg inngår i kommunens satsningsområde og strategier.

I Trafikksikkerhetsplanen er det blant annet fastsatt at kommunen skal være godkjent som Trafikksikker kommune. Videre er det fastsatt at kommunen årlig skal utarbeide prioriteringsliste for fysiske trafikksikkerhetstiltak på kommunal vei, og gjennomføre tiltak innenfor eksisterende økonomiske rammer.





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](http://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](http://www.deloitte.no).

© 2021 Deloitte AS