

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Rana kommune

Arkivsak: 25/35
Møtedato/tid: 20.02.2025 kl. 08:30
Møtested: Formannskapssalen i 5. etg.

Møtet avvikles for åpne dører, i tråd med kommuneloven § 11-5.

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS v/ Kent Røstad på telefon 481 06 048, eller e-post: kent.rostad@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim, 13.02.2025

Martin Bråteng (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Kent Røstad
rådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, kommunedirektør og Deloitte AS

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
01/25	Forlengelse av avtale med Deloitte AS
02/25	Kommunedirektørens orientering til kontrollutvalget om hvordan kommunen sikrer selvkostprinsippet i Helgeland Avfallsforedling IKS
03/25	Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport "Investeringsprosjekt"
04/25	Oppfølging av revisjonsrapport nr. 8
05/25	Kontrollutvalgets årsmelding 2024
06/25	Innspill til kontrollarbeidet
07/25	Referatsaker/folkevalgtopplæring
08/25	Oppfølging av kontrollutvalgets saker
09/25	Godkjenning av protokoll fra dagens møte

Forlengelse av avtale med Deloitte AS

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

20.02.2025

Saknr

01/25

Saksbehandler Kent Røstad

Arkivkode FE-033, TI-&01

Arkivsaknr 24/448 - 3

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar sekretariatets redegjørelse til orientering og legger saken fram for kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret ber ordføreren forlenge avtale med Deloitte AS til og med 30.06.2026.

Vedlegg

Melding om politisk vedtak - Forlengelse av avtale med Deloitte AS

Innspill fra kommunens administrasjon

Saksopplysninger

Den 22.06.2022 inngikk Rana kommune en avtale med Deloitte AS for levering av revisjonstjenester. Avtalen hadde varighet fra og med 01.07.2022 til og med 30.06.2024 med mulighet til å forlenge avtalen med to ettårige perioder, maksimalt til 30.06.2026. Avtalen ble ikke forlenget innen fristen, men i kontrollutvalgets møte 20.08.2024 ble det vedtatt å legge saken fram for kommunestyret med innstilling om å be ordføreren forlenge avtalen med Deloitte AS til og med 30.06.2025. Kommunestyret fattet følgende vedtak i sak 73/2024 i møte 03.09.2024:

«Kommunestyret ber ordføreren forlenge avtale med Deloitte AS til og med 30.06.2025.»

Rana kommune har to alternativ. Det første alternativet er å løse ut opsjon med Deloitte AS og forlenge revisjonstjeneste med ett år til 30.06.2026. Det andre alternativet er å sette ut revisjonstjenesten på anbud.

Sekretariatet har vært i kontakt med kommunens administrasjon som har gitt tilbakemelding om at samhandlingen med revisjonen fungerer godt. Administrasjonen mener at revisor bistår med råd, avklaringer og veiledning, og generelt gir tilbakemeldinger raskt. Deloitte har god kommuneøkonomi og lovverk, og har bistått kommunen på flere områder. Kommunens administrasjon opplyser at Deloitte AS i stor grad overholder frister, men at de hadde utfordringer i 2023 med å levere revisjonsberetninger i henhold til lovpålagt frist. I kommunens tilbakemelding blir det avslutningsvis bemerket at det har vært tilfeller der det har vært avvik på faktura der kommunen er fakturert et administrasjonsgebyr på kr 2000 som i etterkant er kreditert. Det presiseres fra administrasjonen at dette ikke har direkte med revisor å gjøre.

Vurdering

Sekretariatet anbefaler at kommunen utløser opsjonen framfor å lyse ut avtalen på nytt. En ny anbudsrunde etter tre år framfor en forlengelse på ett år, vil medføre unødig tids- og ressursbruk. Om kontrollutvalget er fornøyd med revisor og tjenestene som er levert, så kan kontrollutvalget ta sekretariatets redegjørelse til orientering og legge fram saken for kommunestyret med innstilling om å forlenge avtalen med ett år framfor å lyse ut avtalen på nytt.

Kommunestyrets behandling av sak 73/2024 i møte den 03.09.2024:

Vedtak

Kommunestyret ber ordføreren forlenge avtale med Deloitte AS til og med 30.06.2025.

Behandling

Votering:

Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt (37-0).

Mo i Rana, 13.02.2025

KONSEK TRØNDELAG IKS
Postboks 2564
7735 STEINKJER

Saksnummer og dokumentnummer
2022/6473-120

Avdeling/saksbehandler
STAB/STØTTE/HJO

Deres referansenummer
2024/448

Innspill – samarbeid med Deloitte AS

Det vises til henvendelse mottatt 07.02.2025 fra Konsek Trøndelag IKS der det bes om innspill til samarbeidet med Deloitte AS.

Samhandlingen med revisjon har fungert godt. De bistår med råd, avklaringer og veiledning, og gir generelt sett tilbakemeldinger raskt. Deloitte har god kompetanse på kommuneøkonomi og lovverk, og har bistått kommunen på flere områder.

Deloitte overholder i stor grad frister, men hadde utfordringer i 2023 med å levere revisjonsberetninger i henhold til lovpålagt frist.

Det eneste som kan bemerkes, men som ikke har direkte med revisor å gjøre, er knyttet til avvik på faktura. Vi har tre tilfeller de siste månedene, der vi er fakturert et administrasjonsgebyr på 2 000 kr, som i etterkant er kreditert.

Med vennlig hilsen

Hege Kristin Johansen Nygård
Kommunaldirektør stab

Brevet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Kommunedirektørens orientering til kontrollutvalget om hvordan kommunen sikrer selvkostprinsippet i Helgeland Avfallsforedling IKS

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

20.02.2025

Saknr

02/25

Saksbehandler Kent Røstad**Arkivkode** FE-033**Arkivsaknr** 23/402 - 9**Forslag til vedtak**

Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering.

Vedlegg

Kommunedirektørens orientering til kontrollutvalget - hvordan sikrer kommunen selvkostprinsippet i Helgeland avfallsforedling IKS

Saksfremlegg - Eierskapsstrategi for Helgeland Avfallsforedling IKS

Instruks for valgkomiteen

Utkast til selskapsavtale med endringer

Anbefaling til Eierstrategi Helgeland Avfallsforedling IKS

Saksutskrift sak 46-24 - Oppfølging av selskapskontroll av Helgeland Avfallsforedling IKS

Saksopplysninger

I kontrollutvalgets møte 13. november 2025 ble det i sak 51/24 - Innspill til kontrollarbeidet, fattet følgende vedtak:

“Kontrollutvalget ber kommunedirektøren gi en skriftlig orientering til kontrollutvalget innen 5. februar 2025 om hvordan kommunen sikrer selvkostprinsippet i Helgeland Avfallsforedling IKS og i hvilket tidsperspektiv.”

Kommunedirektøren har i sin skriftlige orientering vist til følgende:

- Retningslinjene for selvkost (H-3/14) legger til grunn at selv om et selvkostområde er satt ut og organisert som et interkommunalt selskap, må selskapet overholde krav til dokumentasjon av selvkost og praktisere selvkostprinsippet innenfor de rammer som retningslinjene gir. Det er alltid kommunen som til syvende og sist har ansvaret for at selvkost og gebyrnivået er korrekt
- I motsetning til lover og forskrifter som pålegger kommunene bestemte plikter, er retningslinjene for beregning av selvkost ikke rettslig bindende overfor kommunene. Retningslinjene har til hensikt å angi en økonomifaglig standard for beregning av selvkost og praktisering av selvkostprinsippet som er i tråd med reglene i særlovgivningen.
- I 2019 ble det gjennomført en selskapskontroll av Helgeland Avfallsforedling IKS som ble behandlet i kommunestyret i sak 43/19
- Ved gjennomgang og oppfølging av selskapskontrollen i møte i kontrollutvalget 13.11.2024, konkluderer revisor at kommunen har et selvstendig ansvar for å sikre at selvkostprinsippet overholdes. Revisor anser samtidig at alle anbefalingene er fulgt opp fra selskapets side og at selskapskontrollen kan anses som avsluttet
- Rana kommune har gjennom flere år påpekt at gebyrnivået hos HAF IKS er langt høyere enn i sammenlignbare kommuner. Samtidig har ikke kommunedirektøren instruksmyndighet ovenfor Helgeland Avfallsforedling IKS. Det er opp til kommunestyret å instruere sine representanter i representantskapet.
- Kommunestyrets vedtak i sak 147/2023, representantskapsmøte i sak 05/24 og i sak 15/24 (se vedlegg)

- Kommunedirektørene i HAFs eierkommuner er blitt enige om å fremlegge anbefaling til felles eierskapsstrategi til vedtak i kommunestyrene. Rana kommunestyre har vedtatt eierskapsstrategien som er et styringssignal til selskapet i sak 49/24 som er vedlagt. Det vises til punkt om kostnadsdekning og selvkost behandlet i pkt. 3.3 og at det er vedtatt mål og forventninger til gebyr, utredning av dette og selvkostfond i pkt. 8.2. og 8.3
- Rana kommune mottar årlig underlagsmateriale fra Helgeland Avfallsfordeling IKS før kommunedirektøren legger frem sitt forslag til budsjett og økonomiplan og forslag til gebyrfastsettelse. For 2025-2028 mottok kommunen følgende underlagsmateriale:
 - Gebyrfastsettelse
 - Økonomiplan 2025-2028,
 - Budsjett og budsjettforutsetninger
 - Analyse og tiltak vedr. gebyrnivå (mottatt 17.10.2024)
- På bakgrunn av mottatte dokumenter, gjør kommunen årlig en selvstendig vurdering av om selvkostprinsippet i Helgeland avfallsfordeling sikres, i forbindelse med budsjett og økonomiplanprosessen og gjør en vurdering av generasjonsprinsippet over en femårsperiode
- Kommunestyret har gjennomført flere eierskapshandlinger for å sikre bedre kontroll med at kommunen og selskapet sikrer selvkostprinsippet i Helgeland Avfallsforedling IKS.
- Eierskapsstrategien er et tydelig og felles styringssignal om kravene til selvkostprinsippet og selskapets ansvar for å følge opp denne
- Kommunestyrene har instruert gjennom representantskapet i sak 15/2024 om å foreta en analyse av gebyrene i selskapet ved et eksternt selskap. Dette arbeidet pågår og resultatet av dette må gjennomgås, for å vurdere om det er nødvendig for kommunen med ytterligere skritt i eierskapskontrollen for å sikre at selskapet overholder selvkostprinsippet.

Saken må ses i sammenheng med sak 46/24 - Oppfølging av selskapskontroll av Helgeland Avfallsforedling IKS. Saksframlegg i sak 46/24 er vedlagt.

Vurdering

Sekretariatet mener at kommunedirektøren svarer ut kontrollutvalgets bestilling og gir et utfyllende svar på hvordan kommunen sikrer selvkostprinsippet i Helgeland Avfallsforedling IKS og i hvilket tidsperspektiv. Det er gjennomført eierskapskontroller, og det er et pågående arbeid der foretas en analyse av gebyrene i selskapet ved et eksternt selskap. Resultatene er ikke ferdigstilt og det må foretas vurderinger på om kommunen skal foreta ytterligere skritt i eierskapskontrollen for å sikre at selskapet overholder selvkostprinsippet, men kommunen har en pågående prosess. Kommunedirektøren viser til vedtak i kommunestyret og representantskapet som omhandler oppfølging av selskapet, og kommunen har løpende plan for å sikre selvkostprinsippet. Sekretariatet anbefaler at kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering.

Mo i Rana, 10.02.2025

KONSEK TRØNDELAG IKS
Postboks 2564
7735 STEINKJER

Saksnummer og dokumentnummer
2022/6473-114

Avdeling/saksbehandler
ØKONOMI/TOKA

Deres referansenummer

Orientering til kontrollutvalget - hvordan sikrer kommunen selvkostprinsippet i Helgeland avfallsforedling IKS

I kontrollutvalgets møte 13. november 2024 ble det i sak 51/24 – Innspill til kontrollarbeidet, vedtatt å be kommunedirektøren om en orientering om hvordan kommunen sikrer selvkostprinsippet i Helgeland Avfallsforedling IKS.

Kontrollutvalget la fram følgende omforente vedtak:

Kontrollutvalget ber kommunedirektøren gi en skriftlig orientering til kontrollutvalget innen 5. februar 2025 om hvordan kommunen sikrer selvkostprinsippet i Helgeland Avfallsforedling IKS og i hvilket tidsperspektiv.

Kommunen har ansvar for at selvkost og gebyrnivået er korrekt

Retningslinjene for selvkost (H-3/14) legger til grunn at selv om et selvkostområde er satt ut og organisert som et interkommunalt selskap, må selskapet overholde krav til dokumentasjon av selvkost og praktisere selvkostprinsippet innenfor de rammer som retningslinjene gir. Men det er alltid kommunen som til syvende og sist har ansvaret for at selvkost og gebyrnivået er korrekt.

I motsetning til lover og forskrifter som pålegger kommunene bestemte plikter, er retningslinjene for beregning av selvkost ikke rettslig bindende overfor kommunene. Retningslinjene har til hensikt å angi en økonomifaglig standard for beregning av selvkost og praktisering av selvkostprinsippet som er i tråd med reglene i særlovgivningen.

I 2019 ble det gjennomført en selskapskontroll av Helgeland Avfallsforedling IKS som ble behandlet i kommunestyret i sak 43/19. Ved gjennomgang og oppfølging av selskapskontrollen i møte i kontrollutvalget 13.11.2024, konkluderer revisor at kommunen har et selvstendig ansvar for å sikre at selvkostprinsippet overholdes. Revisor anser samtidig at alle anbefalingene er fulgt opp fra selskapets side og at selskapskontrollen kan anses som avsluttet.

Fra anbefaling 6

Kommunen har et selvstendig ansvar for å sikre at selvkostprinsippet overholdes. Revisor anbefaler at kommunen sørger for å innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å sikre selvkostprinsippet.

Oppfølging av selskapet

Rana kommune har gjennom flere år påpekt at gebyrnivået hos HAF IKS er langt høyere enn i sammenlignbare kommuner. Samtidig har ikke kommunedirektøren instruksmyndighet ovenfor Helgeland Avfallsforedling IKS og det er opp til kommunestyret å instruere sine representanter i representantskapet.

Kommunedirektørene i HAFs eierkommuner er blitt enige om å fremlegge anbefaling til felles eierskapsstrategi til vedtak i kommunestyrene. Rana kommunestyre har vedtatt eierskapsstrategien som er et styringssignal til selskapet i sak 49/24, vedlagt. Her punkt om kostnadsdekning og selvkost behandlet i pkt. 3.3 og det er vedtatt mål og forventninger til gebyr, utredning av dette og selvkostfond i pkt. 8.2. og 8.3.

Kommunestyret fattet følgende vedtak i sak 147/2023

3. Kommunestyret ber rådmannen utarbeide et saksunderlag slik at de som møter i representantskapet i Helgeland avfallsforening IKS på vegne av Rana kommune kan fremme sak om, og stemme for, at det skal gjøres analyse av kostnadsnivået og gebyrnivået i selskapet med mål om effektivisering av selskapets drift. Ordfører legger til rette en gjennomgang av saksunderlaget i forkant av møtet i representantskapet.

Ordfører fremmet følgende forslag til representantskapsmøte 15.mars (sak 05/24)

Det må utføres en analyse av tjenester, kostnadsnivå, selskapsform og organisering herunder samarbeid med andre. Det skal iverksettes tiltak, slik at gebyrnivået kommer ned på et akseptabelt nivå, dvs. på nivå med sammenlignbare kommuner.

Vedtak

Forslaget fra Geir Waage ble enstemmig vedtatt.

Sak 15/24 analyse og tiltak vedr. gebyrnivå

Forslag til vedtak fra administrasjonen:

Representantskapet tar saken til orientering, og mener at følgende tiltak er nødvendige for å få ned gebyrnivået til et akseptabelt nivå:

- - henteavstand fra 20 m til 2 m
- - hentefrekvens restavfall fra 2 uker til 4 uker
- - hentefrekvens plastemballasje fra 4 uker til 8 uker
- - hentefrekvens papir fra 4 uker til 8 uker

I tillegg ber representantskapet om at HAF engasjerer et eksternt selskap til å foreta en utvidet analyse, slik det står i bestillingen. Først da kan det tas stilling til om ytterligere tiltak bør gjennomføres.

Vedtak i sak 15/2024, 28.10.2024

Administrasjonens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Ifølge tilbakemelding fra Helgeland avfallsfordeling IKS mottatt 6.2.2025, er arbeidet med ekstern analyse ikke gjennomført, men arbeidet er satt i gang.

Hvordan sikrer kommunen selvkostprinsippet i Helgeland Avfallsfordeling IKS, og i hvilket tidsperspektiv?

Rana kommune mottar årlig underlagsmateriale fra Helgeland Avfallsfordeling IKS før kommunedirektøren legger frem sitt forslag til budsjett og økonomiplan og forslag til gebyrfastsettelse.

For 2025-2028 mottok kommunen følgende underlagsmateriale:

1. Gebyrfastsettelse
2. Økonomiplan 2025-2028
3. Budsjett og budsjettforutsetninger
4. Analyse og tiltak vedr. gebyrnivå (mottatt 17.10.24)

På bakgrunn av mottatte dokumenter, gjør kommunen årlig en selvstendig vurdering av om selvkostprinsippet i Helgeland avfallsfordeling sikres, i forbindelse med budsjett og økonomiplanprosessen og gjør en vurdering av generasjonsprinsippet over en femårs periode.

Oppsummering og konklusjon

Kommunestyret har gjennomført flere eierskapshandlinger for å sikre bedre kontroll med at kommunen og selskapet sikrer selvkostprinsippet i Helgeland Avfallsforedling IKS.

Eierskapsstrategien er et tydelig og felles styringssignal om kravene til selvkostprinsippet og selskapets ansvar for å følge opp denne.

Kommunestyrene har instruert gjennom representantskapet i sak 15/2024 om å foreta en analyse av gebyrene i selskapet ved et eksternt selskap. Dette arbeidet pågår og resultatet av dette må gjennomgås, for å vurdere om det er nødvendig for kommunen med ytterligere skritt i eierskapskontrollen for å sikre at selskapet overholder selvkostprinsippet.

Med vennlig hilsen



Robert Pettersen
Kommunedirektør

Brevet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg

- 1 Eierskapsstrategi for Helgeland Avfallsforedling I
- 2 2024-04-11 Instruks for valgkomiteen
- 3 2024-04-11 Utkast til selskapsavtale med endringer
- 4 2024-04-11 Anbefaling til Eierstrategi Helgeland A

Eierskapsstrategi for Helgeland Avfallsforedling IKS

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato

Kommunedirektørens innstilling

1. Kommunestyret slutter seg til Kommunedirektørens anbefaling til felles eierstrategi for Helgeland Avfallsforedling IKS («**HAF**») datert 11. april 2024, herunder forslag til endringer i selskapsavtalen for HAF og instruks for valgkomiteén i HAF datert 11. april 2024.

Vedlegg

- 1 2024-04-11 Anbefaling til Eierstrategi Helgeland Avfallsforedling
- 2 2024-04-11 Utkast til selskapsavtale med endringer
- 3 2024-04-11 Instruks for valgkomiteen

Saksopplysninger

Helgeland Avfallsforedling IKS (HAF) er et interkommunalt avfallsselskap eid av Hemnes kommune, Lurøy kommune, Nesna kommune, Rana kommune, Rødøy kommune og Træna kommune. Det er inngått en selskapsavtale mellom kommunene, som sist er revidert 26. april 2019.

Innsamling og behandling av avfall fra husholdningene er en lovpålagt kommunal oppgave og skal gjøres til selvkost. Gebyrnivået bestemmes av kostnadene knyttet til innsamling av avfall, kostnader ved å «bli kvitt» avfallet, og kostnader ved administrasjon av tjenesten. Disse kostnadene vil dermed ikke påvirke en kommune som er eier i et interkommunalt avfallsselskap direkte, men det vil påvirke det gebyret innbyggerne må betale. Kommunen som eier har et ansvar overfor sine innbyggere for å påvirke selskapet til å holde gebyrene på et hensiktsmessig nivå. I HAF er innsamling av næringsavfall samlet i det heleide datterselskapet Retura HAF AS.

Det har aldri vært utarbeidet en eierstrategi for HAF, eller formulert noen krav til måloppnåelse eller forventninger utover det som ligger i selskapsavtalen. Dette har vært diskutert blant kommunedirektørene i eierkommunene, og det har også politisk vært ytret et ønske om å foreta en gjennomgang av selskapet med sikte på å etablere prinsipper for god styring og selskapsledelse. I 2018 ble kommunedirektørene i eierkommunene enige om at det skulle nedfelles prinsipper for eierstyring og krav til eierstyring. Kommunene vedtok deretter dokumentet «*eierstyring og selskapsledelse*». Rana, Rødøy og Lurøy vedtok det i 2018, Træna i 2019, Nesna i 2020 og Hemnes i 2021.

Det følger av disse kommunestyrevedtak at samtlige kommuner har vedtatt at det skal utarbeides en eierstrategi for selskapet, i samarbeid med de øvrige eierkommuner.

Etter kommuneloven er kommunene forpliktet til å utarbeide en eierstrategi for de selskaper kommunen har eierinteresser i, alene eller sammen med andre kommuner.

I HAF sitt representantskap ble det 25. oktober 2019 truffet følgende vedtak (sak 19/19):

«Representantskapet ber kommunestyrene i eierkommunene i HAF IKS om å avklare spørsmålet om utarbeidelse av felles eierskapsmelding og utredning om eventuell endring av selskapsform og samarbeid eller sammenslåing med andre selskaper.»

Kommunedirektørene i kommunene har i perioden november 2023 til april 2024 i fellesskap arbeidet med å utarbeide forslag til en felles eierstrategi for HAF. Det har i denne forbindelsen vært gjennomført en rekke møter – både fysisk og digitalt – og kommunedirektørene har som underlag for sitt arbeid innhentet tilsvarende eierstrategier fra andre avfallsforedlingsselskaper. Sekretariatsleder i Polarsirkelrådet Kjell Idar Juvik har også deltatt på møtene med kommunedirektørene. For faglig bistand med å utarbeide eierstrategien engasjerte kommunedirektørene advokat Ulf Larsen i Advokatfirmaet Lund & Co DA som felles juridisk rådgiver. Advokat Larsen har bistått med å kvalitetssikre bl.a. de foreslåtte endringer i selskapsavtalen for HAF.

Kommunedirektørene har vurdert det som viktig i sitt arbeid med eierstrategien å innhente synspunkter fra HAFs styre og ledelse, Kommunedirektørene har oversendt utkast til eierstrategi, forslag til endringer i selskapsavtalen og utkast til instruks for valgkomitéen til styret i HAF med anmodning om et møte med ledelsen i HAF for å drøfte utkastene. Det ble deretter gjennomført et fysisk møte mellom kommunedirektørene, sekretariatsleder i Polarsirkelrådet og HAF. Fra selskapet stilte daglig leder Merethe Aasen samt styrets leder Eigil Dåbakk. Kommunedirektørene presenterte forslaget til felles eierstrategi, utkast til endringer i selskapsavtalen og utkast til instruks for valgkomitéen, og drøftet dette med HAFs representanter. Skriftlig innspill ble oversendt fra HAF til

kommunedirektørene etter møtet. Kommunedirektørene har ved utarbeidelsen av endelig anbefaling til felles eierstrategi drøftet og innarbeidet en rekke av innspillene fra ledelsen i HAF.

Kommunedirektørenes anbefaling vedlegges saken og består av:

1. Anbefaling til felles eierstrategi for Helgeland Avfallsforedling IKS datert 11. april 2024 («**Anbefalingen**»).
2. Utkast til endringer i selskapsavtalen for HAF datert 11. april 2024 («**Selskapsavtalen**»).
3. Utkast til instruks for valgkomitéen i HAF datert 11. april 2024 («**Instruks for valgkomitéen**»).

Kommunedirektørene anbefaler enkelte endringer i selskapsavtalen som følge av anbefalingen om felles eierstrategi.

Hovedtrekkene i Kommunedirektørenes forslag er:

- En felles eierstrategi for alle kommunene med anbefaling om felles formål med eierskapet, overordnede prinsipper for eierstyring og mål og forventninger til selskapet, jf. Anbefalingen punkt 6-9.
- Det foreslås opprettet et eierstyringssekretariat for å forberede saker som skal behandles av representantskapet og deltakerkommune, jf. Anbefalingen punkt 9.1.
- Selskapsavtalens bestemmelser om representantskapet foreslås endret ved at representantskapet skal bestå av én representant fra hver eierkommune. Kommunen bør være representert ved ordfører i representantskapet. Stemmeretten for den enkelte eierkommune foreslås ikke endret. Det vises til punkt 9.2 i anbefalingen.
- Det foreslås innført regelmessige, og faste eiermøter mellom selskapets ledelse og eierkommunene, jf. punkt 9.3 i Anbefalingen.
- Det foreslås nye regler om oppnevning og sammensetning av styret i selskapet, jf. Anbefalingen punkt 9.6, Selskapsavtalen og Instruks for valgkomitéen.
- Det foreslås ingen endringer i selskapsformen. Kommunedirektørene mener HAF fortsatt bør være organisert som et interkommunalt selskap (IKS), jf. Anbefalingen punkt 11.1.
- Kommunedirektørene anbefaler at eierkommunene i samråd med selskapets ledelse utreder nærmere om HAF bør slås sammen med andre interkommunale avfallsselskaper i regionen.

Vurdering

Kommunedirektørene har i samråd med ekstern rådgiver utarbeidet en anbefaling til felles eierstrategi for eierkommunene i Helgeland Avfallsforedling IKS, herunder anbefalt forslag til endringer i den gjeldende selskapsavtalen for selskapet og forslag til instruks for valgkomitéens arbeid. Ikke alle kommunedirektørene er enige i at bestemmelsene i selskapsavtalen om valg av styremedlemmer bør endres, men Kommunedirektørene har valgt å stå samlet bak anbefalingen.

Kommunedirektørenes anbefalinger er i det vesentlige forankret i - og begrunnet med - anbefalinger om god eierstyring og selskapsledelse som bl.a. er utarbeidet av KS. Hovedformålet med de retningslinjene som er søkt innarbeidet er å skape klare linjer mellom eierstyring og selskapsledelse, med klare ansvarslinjer mellom selskapets styre og eierkommunene, samtidig som eierkommunene sikrer at styret tilføres best mulig ressurser/kompetanse til det beste for selskapets videre utvikling og overordnet styring fra styret i forhold til ledelsen i selskapet.

Det er fremhevet i ovennevnte grunnleggende prinsipper at eierstyring bør utøves av representantskapet, og det er viktig at eierkommunenenes stemmegivning i representantskapet er godt

forankret i informerte beslutninger i eierkommunenes folkevalgte organer. Det er også viktig at eierkommunene gjennom valg av selskapets styre sikrer riktig kompetanse for å utvikle selskapet og til å ivareta styrets tilsynsansvar. Kommunedirektørene foreslår videre at det formaliseres at det skal avholdes regelmessige eiermøter mellom eierkommunene og selskapets styre og ledelse, dette for å sikre god dialog mellom eier og selskap og legge til rette for at eierkommunene kan følge opp sin eierstrategi.

For øvrige forslag vises til Anbefalingen, Selskapsavtalen og Instruks for valgkomitéen.

Behandlingen i eierkommunenes folkevalgte organer vil avklare om det er tilstrekkelig flertall for å endre bestemmelsene.

**Instruks for valgkomitéen i
Helgeland Avfallsforedling IKS**

(Vedtatt av representantskapet [dato])

1. INNLEDNING

- 1.1 Valgkomitéen i Helgeland Avfallsforedling IKS er etablert i henhold til selskapsavtalen, og er en forberedende og rådgivende komité for representantskapet.
- 1.2 Formålet med denne instruksen er å fastsette regler for valgkomitéens sammensetning, arbeid og saksbehandling.

2. OPPGAVER

- 2.1 Valgkomitéen skal foreslå kandidater til valg av deltakervalgte styremedlemmer i selskapet og dets datterselskaper, samt upersonlige varamedlemmer. Kandidater til valg av styrets leder og nestleder skal foreslås særskilt.
- 2.2 Valgkomitéen skal foreslå godtgjørelse til styremedlemmer og eventuelle varamedlemmer til styret i selskapet og dets datterselskaper.
- 2.3 Valgkomitéen skal foreta en årlig evaluering av styrets arbeid og kompetanse i forbindelse med styrets egnevaluering.
- 2.4 Valgkomitéen skal vurdere behov for endringer i styrenes og valgkomitéens sammensetning, og ha kontakt med ulike deltakere, styremedlemmer og ledende ansatte.

3. SAMMENSETNING OG GODTGJØRELSE – KOSTNADER

- 3.1 Valgkomitéen skal bestå av tre medlemmer. Valgkomitéens leder utpekes av representantskapet.
- 3.2 Valgkomiteen bør ha en sammensetning som reflekterer interessene til deltakerfellesskapet, samt en variert distriktsmessig representasjon.
- 3.3 Styrets leder og daglig leder i selskapet skal, uten å ha stemmerett, innkalles til minst ett møte med valgkomitéen før valgkomitéen avgir sitt forslag om valg av styremedlemmer.
- 3.4 Representantskapet fastsetter godtgjørelse til valgkomitéens medlemmer.
- 3.5 Valgkomitéens kostnader bæres av selskapet.

4. SAKSBEHANDLING

- 4.1 Valgkomitéens leder har hovedansvaret for valgkomitéens arbeid.
 - 4.2 Valgkomitéen er beslutningsdyktig når alle medlemmer er til stede eller deltar i behandlingen.
 - 4.3 Selskapets daglige leder utpeker en sekretær for valgkomitéens arbeid.
 - 4.4 Valgkomitéen avholder de møter som finnes nødvendig i forkant av at det skal foretas valg av styremedlemmer på representantskapet, og ellers når ett av valgkomitéens medlemmer krever det.
 - 4.5 Valgkomitéen skal ta initiativ til dialog med styret og daglig leder før forslag fremmes og kan ellers be om opplysninger fra ledelsen, styret og deltakerne som anses relevante for valgkomitéens arbeid. Valgkomitéen kan også innhente råd og anbefalinger fra kilder utenfor selskapet.
 - 4.6 Valgkomitéen skal innstille på personer slik at styresammensetningen oppfyller de kravene som fremgår nedenfor. Valgkomiteen skal:
 - a) innstille de personene komiteen finner er best egnet til å ivareta selskapets interesser og behov for mangfold, kompetanse og kapasitet til å utføre vervet som styremedlem på en tilfredsstillende måte;
 - b) tilstrebe nødvendig kontinuitet i styret;
 - c) etablere den nødvendige kontakt med deltakerne for å få fram forslag på de best kvalifiserte kandidater, herunder også en styresammensetning som gjenspeiler bredden og helheten i selskapets virksomhetsområder og representerer et helgelandsperspektiv og en variert distriktsmessig representasjon;
 - d) innstille styremedlemmer slik at styret skal sammensettes slik at man tilfredsstiller offentligrettslige krav, herunder krav om representasjon mellom kjønnene;
 - e) tilstrebe at styresammensetningen er slik at flertallet av styrets medlemmer er uavhengige av ledende ansatte og konsernets vesentlige forretningsforbindelser;
 - f) søke å unngå å innstille ledende ansatte i selskapet;
 - g) tilstrebe at styrets sammensetning sikrer at styret kan handle uavhengig av særinteresser;
 - h) sikre at styret innehar kompetanse med innsikt i kommunale beslutningsprosesser og det kommunalpolitiske systemet;
 - i) sikre at styret innehar kompetanse innen strategiarbeid og kunnskap om rammebetingelsene for avfallsnæringen.
- Ordfører, rådmann og sentrale folkevalgte bør ikke innstilles som styremedlemmer.
- 4.7 Protokoller fra valgkomitéens møter skal underskrives av samtlige medlemmer som har deltatt i behandlingen, og skal oppbevares av selskapet. Styrets leder har rett til å motta protokollen til gjennomsyn.

5. VALGKOMITÉENS FORSLAG

- 5.1 Valgkomitéen skal presentere sine forslag i en skriftlig innstilling underskrevet av samtlige medlemmer. Innstillingen skal redegjøre for hvordan valgkomitéen har arbeidet. Valgkomitéens innstilling til valg av deltakervalgte styremedlemmer bør være enstemmig.
- 5.2 Så langt det mulig skal valgkomitéens forslag og innstilling foreligge til eiermøtet om våren, og senest på et slikt tidspunkt at den kan vedlegges innkallingen til representantskapet.
- 5.3 Valgkomitéens forslag skal begrunnes. Innstillingen skal inneholde relevant informasjon om kandidatene, herunder informasjon om deres kompetanse, kapasitet og uavhengighet.

Revidert i representantskapsmøte den xx.xx.2024
2024

SELSKAPSAVTALE

(VEDTEKTER)

HELGELAND AVFALLSFOREDLING IKS



Fra problem til ressurs!



Helgeland
Avfallsforedling
IKS

www.haf.no

Tlf: 75 19 82 00

E-post: haf@haf.no

**Revidert i representantskapsmøte den xx.xx.2024
2024**

SELSKAPET	3
§1 Selskapets navn	3
§2 Deltakere	3
§3 Innskuddsplikt	3
§ 4 Eierandel / ansvarsandel	3
§ 5 Forretningskontor	3
FORMÅL	4
§ 6 Selskapets formål	4
Formålet til selskapet er:	4
ORGANISASJON	4
§ 7 Styrende organer	4
§ 8 Representantskapet	4
Sammensetning	4
Møter i representantskapet	5
Vedtak i representantskapet	5
Valg som foretas i representantskapet	5
Innkalling	5
Saksbehandling i representantskapet	5
§ 9 Styret	6
LÅN OG EIERNES ANSVAR	6
§ 10 Lån	6
§ 11 Renovasjonsforskrift	6
§ 12 Budsjett og regnskap	6
BETALING FOR SELSKAPETS TJENESTER	7
§ 13 Renovasjonsavgift, priser, gebyrer m.v	7
ENDRINGER I SELSKAPSAVTALEN, UTVIDELSER, UTTREDE, OPPLØSNING M.V	7
§ 14 Endring av selskapsavtale	7
§ 15 Utvidelse	7
§ 16 Uttreden	7
§ 17 Oppløsning	7
TVIST OM FORSTÅELSE AV SELSKAPSAVTALEN	7
§ 18 Tvister	7
IKRAFTTREDEN	8
§ 19 Ikrafttreden	8

SELSKAPET

§1 Selskapets navn

Selskapets navn er Helgeland Avfallsforedling IKS

§2 Deltakere

Deltakere i selskapet er;

Hemnes kommune
Lurøy kommune
Nesna kommune
Rana kommune
Rødøy kommune
Træna kommune

§3 Innskuddsplikt

Det foreligger ikke innskuddsplikt

§ 4 Eierandel / ansvarsandel

Helgeland Avfallsforedling DA er etter Lov om interkommunale selskaper §40 omdannet til IKS. Deltakernes eier- / ansvarsandel (%) i selskapet er;

Hemnes kommune (4501 innbyggere);	14,3
Lurøy kommune (1904 innbyggere);	9,5 %
Nesna kommune (1792 innbyggere);	9,5 %
Rana kommune (26315 innbyggere);	47,6 %
Rødøy kommune (1238 innbyggere);	9,5 %
Træna kommune (456 innbyggere);	9,5 %

§ 5 Forretningskontor

Selskapets forretningskontor er i Rana kommune.

FORMÅL

§ 6 Selskapets formål

HAF skal være et selskap med høy kompetanse innen behandling av avfall og skal til enhver tid være pådriver og utvikler av gode løsninger innen avfallsbehandling.

Formålet til selskapet er:

1. Å drive miljøvennlig avfallsbehandling i eierkommunene.
2. Å stå for innsamling og transport av de avfallstyper som egner seg for interkommunalt samarbeid i h.h.t. avfallsplan. Det er forutsatt allmenn tvungen renovasjon i alle eierkommunene.
3. Å stå for gjenvinning og sortering av resirkulerbare avfallsprodukter og distribusjon og salg av slike produkter.
4. Selskapet skal være et konsultativt organ for eierne i avfallsspørsmål og bidra til løsning av slike.
5. I den utstrekning selskapet har kapasitet kan det selge tjenester til andre. Avtale om salg av tjenester i henhold til dette punkt skal godkjennes av representantskapet. Representantskapet kan delegere slik myndighet til styret.

ORGANISASJON

§ 7 Styrende organer

Selskapets styrende organer er representantskap og styre. Den daglige driften er underlagt daglig leder.

§ 8 Representantskapet

Sammensetning og stemmerett

Representantskapet skal ha 6 medlemmer, 1 fra hver av kommunene.

På møter i representantskapet har kommunene følgende antall stemmer:

Hemnes kommune	3 stemmer
Lurøy kommune	2 stemmer
Nesna kommune	2 stemmer
Rana kommune	10 stemmer
Rødøy kommune	2 stemmer
Træna kommune	2 stemmer

Kommunestyrene i den enkelte kommune oppnevner selv sin representant til representantskapet med varamedlemmer, men bør fortrinnsvis møte med ordfører eller varaordfører. Kommunedirektøren har rett til å møte sammen med representanten for den enkelte kommune med talerett, men ikke stemmerett. Valgperioden er 4 år, i samsvar med den kommunale valgperioden. Konstituering av nytt representantskapet skjer på første årsmøte etter kommunevalget.

Møter i representantskapet

Representantskapet kommer sammen minst to ganger i året. Årsmøtet skal holdes innen utgangen av mai måned. I tillegg skal det holdes minst ett møte (budsjettmøte) innen utgangen av oktober måned. Det kan ellers innkalles når representantskapets leder eller styret bestemmer det, eller **når kommuner som representerer minst 5 stemmer** ber om det. Medlemmene i styret og daglig leder skal være med på representantskapets møter. De har talerett, men ikke stemmerett

Vedtak i representantskapet

Representantskapet er vedtaksberettiget når **kommuner som representerer** mer enn halvparten av **deltakerne** er til stede og disse representerer minst to tredjedeler av stemmene.

Valg som foretas i representantskapet

Representantskapet velger selv sin leder og nestleder for 2 år om gangen. Likeledes velger representantskapet **medlemmene av styret som skal velges av kommunene, herunder** leder og nestleder til styret, også for 2 år om gangen. Representantskapet velger valgkomite for 4 år i samsvar med den kommunale valgperiode. **Representantskapet vedtar instruks for valgkomitéen.**

Innkalling

Innkalling til møte skal skje med minst 4 – fire -ukers varsel og innkallingen skal inneholde saksliste og eventuelt saksmateriale. Det skal føres møteprotokoll. Protokollen underskrives av lederen og 2 av de øvrige medlemmene.

Saksbehandling i representantskapet

På årsmøtet skal representantskapet behandle disse faste sakene:

- Skriftlig årsmelding fra styret.
- Revidert årsregnskap fra styret fra forrige kalenderår.
- Fullmakter til styret.
- Valg av leder og varaleder i representantskapet (annet hvert år).
- Valg av styremedlemmer med varamedlemmer etter forslag fra valgkomiteen.
- Valg av valgkomite og dets leder og nestleder.
- Valg av styrets leder og nestleder.
- Valg av revisor og fastsettelse av godtgjørelsen hans.
- Fastsetting av godtgjørelse til representantskap og styre, samt eventuelt særskilt godtgjørelse til leder.

Valgene skal være skriftlige dersom noen krever det.

Dessuten skal representantskapet behandle:

- Langtidsplaner og vesentlige endringer i metoder/ systemer.
- Forslag fra styret til gebyrer for kommende år.
- Forslag til eierkommunene om endringer i vedtektene etter råd fra styret.
- Forslag som er kommet inn til styret innen 6 uker før møtet i representantskapet.
- Andre saker som styret vil ta opp.

Vedtak i representantskapet må godkjennes i den utstrekning dette blir krevd etter lovgivning ellers.

§ 9 Styret

1. Selskapets styre skal ha 5 medlemmer med personlige varamenn, som velges av representantskapet. I tillegg kan de ansatte utpeke ett styremedlem som ansatte representant med varamann, som velges av representantskapet. Ansattes representant har stemmerett.

Styrerepresentantene blir valgt for 2 år av gangen. Lederen kaller inn til møte når han finner det nødvendig eller når medlem av styret eller daglig leder krever det. Daglig leder skal være med på styremøtet som sekretær.

2. Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er tilstede. Som styrets beslutning gjelder det som flertallet av de møtende har stemt for. De som stemmer for et forslag, må likevel utgjøre mer enn en tredel av samtlige styremedlemmer for at forslaget skal ansees som vedtatt. Ved likt stemmetall gjør lederens stemme utslaget.
3. Innkalling til møte skal skje med minst 5 dagers varsel og innkallelsen skal inneholde sakliste og eventuelt saksomfang. Det skal føres styreprotokoll. Styreleder og daglig leder forplikter selskapet i fellesskap.
4. Styret skal:
 - ha den myndighet som ble gitt av representantskapet for å lede selskapets virksomhet.
 - fastsette lønns- og arbeidsvilkår.
 - tilsette og kunne si opp daglig leder.
5. I HAF IKS eller datterselskap der HAF IKS eier 51% eller mer, kan ikke styremedlemmene engasjeres i betalte oppdrag for noen av selskapene.
6. Sakliste og protokoll fra styremøtene sendes eierkommunene. Styret gir sin innstilling i saker som skal forelegges representantskapet og skal i god tid orientere lederen i representantskapet om slike saker.

LÅN OG EIERNES ANSVAR

§ 10 Lån

Selskapet kan vedta nødvendige låneopptak i banker og kredittinstitusjoner etter vedtak i styret. Øvre låneramme er 100 mill. kroner. Lån utover øvre ramme må godkjennes av representantskapet og eierkommunene. Eiernes ansvarsandel er beskrevet i §4.

§ 11 Renovasjonsforskrift

Den enkelte eierkommune plikter å ha renovasjonsforskrifter som er tilpasset HAF sitt behov. Dersom det forslag til forskrifter som HAF oversender til kommunene ikke blir godtatt, plikter kommunen å forelegge sine forskrifter for HAF sitt styre, som eventuelt kan be om endringer.

§ 12 Budsjett og regnskap

Selskapet skal benytte samme budsjett- og regnskapsår som kommunen. Budsjett og regnskap legges opp etter regnskapslovens bestemmelser og forskrift om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for interkommunale selskaper.

BETALING FOR SELSKAPETS TJENESTER

§ 13 Renovasjonsavgift, priser, gebyrer m.v

1. Renovasjonsavgiftene i den enkelte kommune fastsettes av kommunestyret (forurensningslovens § 34). Dette skal imidlertid skje først etter at HAF har gitt sin anbefaling.
2. Priser/gebyrer for HAF's tjenester fastsettes av representantskapet og under forutsetning av at selskapet skal være selvfinansierende, men samtidig et «non-profit» foretak. Priser for selskapets tjenester er lik for alle eierkommunene.
3. Betaling for renovasjonstjenester til bedrifter, institusjoner, private, osv. som ikke kommer inn under den vanlige renovasjonsordningen, fastsettes etter avtaler og retningslinjer fastsatt av styret i selskapet.
4. Er regningen ikke betalt innen 30 dager etter forfall, blir det regnet morarenter som for kommuneskatten.
5. HAF skal på vegne av eierkommunene stå for innkreving av renovasjons- og septikgebyrer i eierkommunene og herunder hvis nødvendig utarbeide begjæring om tvangssalg av fast eiendom etter uttalelse hos kommunen. Det forutsettes like gebyrer i alle kommunene.

ENDRINGER I SELSKAPSAVTALEN, UTVIDELSER, UTTREDE, OPPLØSNING M.V.

§ 14 Endring av selskapsavtale

Forslag om endringer av selskapets vedtekter reguleres av Lov om interkommunale selskaper §4.

§ 15 Utvidelse

Nye kommuner kan tas opp i selskapet som eiere. Vedtak krev tilslutning fra samtlige medlemmer i representantskapet. Selskapet kan bli medeier i andre selskaper. Vedtak om medeierskap eller kapitalforhøyelse, der HAF's andel utgjør mer enn kr. 1 mill., skal godkjennes av representantskapet.

§ 16 Uttreden

Vedtak i en kommune om å gå ut, må meldes representantskapet på årsmøtet. Utmelding kan tidligst gjøres gjeldene 1 år etter det følgende årsskiftet. Vilkår for øvrig for uttreden reguleres av Lov om interkommunale selskaper § 30.

§ 17 Oppløsning

Oppløsning av selskapet reguleres av Lov om interkommunale selskaper §§ 32 - 37.

TVIST OM FORSTÅELSE AV SELSKAPSAVTALEN

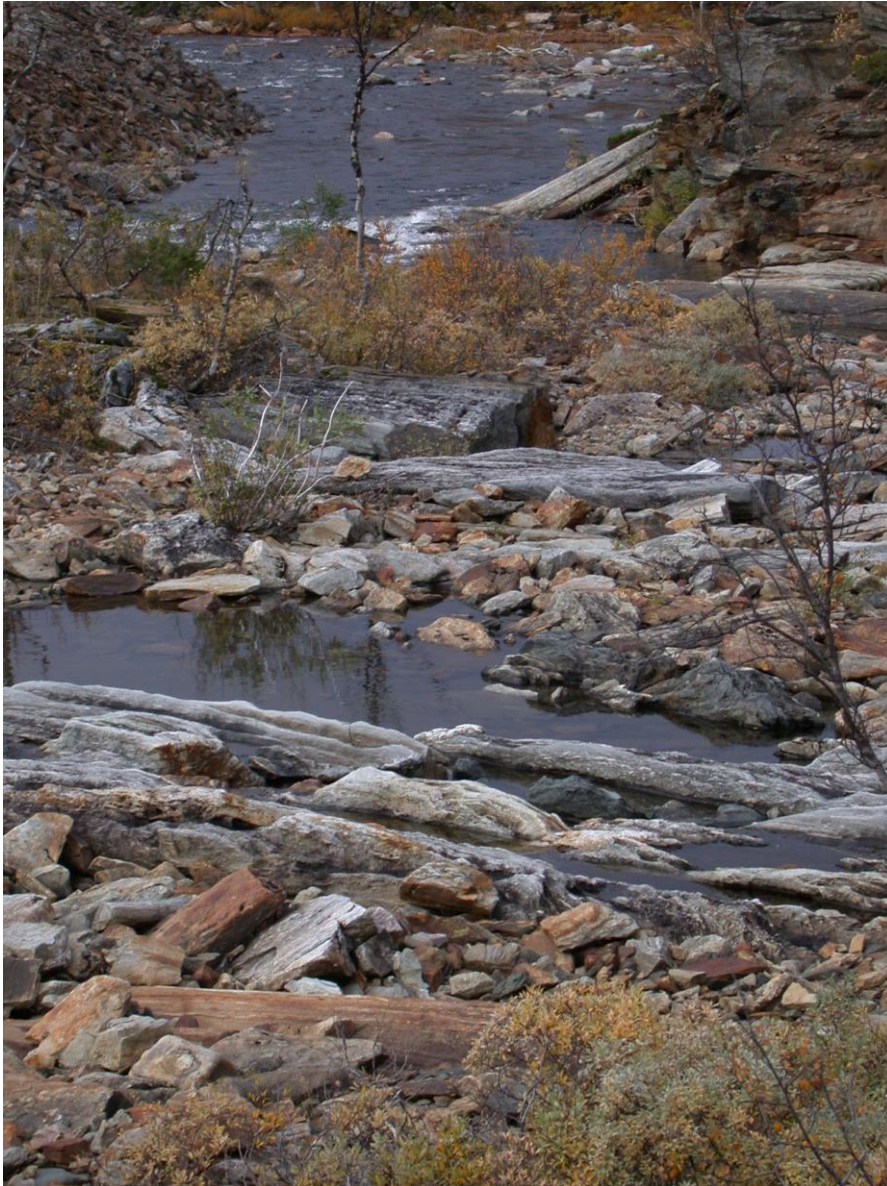
§ 18 Tvister

Tvist om tolkning av selskapsavtalen blir avgjort med bindene virkning ved voldgift etter reglene i tvistmålsloven.

IKRAFTTREDEN

§ 19 Ikrafttreden

Denne selskapsavtale trer i kraft når tiltredene kommuner har godkjent denne i kommunestyret.



Helgeland Avfallsforedling IKS
Besøksadresse: Moloveien 8, 8622 Mo i Rana
Postadresse: Postboks 1295, 8602 Mo i Rana
Telefon: 75 19 82 00
E-post: haf@haf.no
Kontortid: man-fre kl 08.00-15.30



Helgeland
Avfallsforedling
IKS

Eierstrategi

Helgeland Avfallsforedling IKS (HAF)

Kommunedirektørenes anbefaling

11.04.2024

Behandlet av	Representantskapet i HAF IKS	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Hemnes	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Lurøy	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Nesna	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Rana	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Rødøy	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunestyret i Træna	Dato: xx.xx.xxxx
Godkjent av	Kommunedirektørene	Dato: xx.xx.xxxx

Innhold

1	Kommunedirektørens forord.....	3
2	Om selskapet.....	5
3	Rettslige rammer for selskapets virksomhet.....	6
3.1	IKS loven.....	6
3.2	Avfallsrettslig lovverk.....	6
3.3	Forurensningsloven.....	6
3.4	EU og EØS rettslig regelverk.....	9
3.5	Regler om offentlige anskaffelser.....	10
4	Om eierstrategien.....	10
5	Generelt om eierstrategier - anbefalinger om god eierstyring.....	11
6	Formål med selskapet.....	12
7	Overordnede prinsipper for eierstyring.....	13
8	Mål og forventninger.....	14
8.1	Tjenestekvalitet.....	14
8.2	Gebyrnivået i HAF.....	14
8.3	Økonomi.....	16
8.4	Arbeidsgiverpolitikk og etikk.....	17
8.5	Klima og miljø.....	17
8.6	Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet.....	19
8.7	Lovpålagte krav.....	20
9	Samhandling.....	20
9.1	Eierorganet.....	20
9.2	Revisjon av selskapsavtalen.....	20
9.3	Eiermøter og årshjul.....	21
9.4	Kontaktmøter og samhandling.....	22
9.5	Deltakernes samhandling med selskapet.....	22
9.6	Styret i HAF.....	23
10	Rapportering.....	24
11	Organisatoriske alternativer for håndtering av husholdningsavfall.....	25
11.1	Endring av selskapsform.....	25
11.2	Sammenslåing med andre selskaper.....	25
12	Evaluering av eierstrategi.....	26

1 Kommunedirektørens forord

Helgeland Avfallsforedling IKS (HAF) er et interkommunalt avfallsselskap eid av Hemnes kommune, Lurøy kommune, Nesna kommune, Rana kommune, Rødøy kommune og Træna Kommune. Det er inngått en selskapsavtale mellom kommunene, som sist er revidert 26. april 2019.

Innsamling og behandling av avfall fra husholdningene er en lovpålagt kommunal oppgave og skal gjøres til selvkost. Gebyrnivået bestemmes enkelt sagt av kostnadene knyttet til innsamling av avfall, kostnader ved å «bli kvitt» avfallet (såkalte nedstrømsløsninger), og kostnader ved administrasjon av tjenesten. Disse kostnadene vil dermed ikke påvirke en kommune som er eier i et interkommunalt avfallsselskap direkte, men det vil påvirke det gebyret innbyggerne må betale. Dette kan uttrykkes slik at kommunen som eier har et ansvar overfor sine innbyggere for å påvirke selskapet til å holde gebyrene på et hensiktsmessig nivå.

Selv om innsamling av husholdningsavfall skjer til selvkost, leverer flere interkommunale avfallsselskaper utbytte til sine eierkommuner. Dette utbyttet stammer da fra innsamling av næringsavfall. I HAF er innsamling av næringsavfall samlet i det heleide datterselskapet Retura HAF AS.

Det har aldri vært utarbeidet en eierstrategi for HAF, eller formulert noen krav til måloppnåelse eller forventninger utover det som ligger i selskapsavtalen. Dette har vært diskutert blant kommunedirektørene i eierkommunene, og det har også politisk vært ytret et ønske om å foreta en gjennomgang av selskapet med sikte på å etablere prinsipper for god styring og selskapsledelse.

I 2018 ble kommunedirektørene i eierkommunene enige om at det skulle nedfelles prinsipper for eierstyring og krav til eierstyring. Kommunene vedtok deretter dokumentet «*eierstyring og selskapsledelse*». Rana, Rødøy og Lurøy vedtok det i 2018, Træna i 2019, Nesna i 2020 og Hemnes i 2021.

Det følger av disse kommunestyrevedtak at samtlige kommuner har vedtatt at det skal utarbeides en eierstrategi for selskapet, i samarbeid med de øvrige eierkommuner.

Kommunedirektøren i Rana kommune engasjerte PwC for å gjennomføre en utredning om organisatoriske alternativer for håndtering av husholdningsavfall i 2019. Oppsummert tilrå PwC at Rana kommune det burde tas initiativ til en prosess for å etablere et felles avfallsselskap på Helgeland.

Fordelene ved et slikt alternativ er blant annet at det vil skape et større fagmiljø og legge bedre til rette for utvikling av nye, fremtidsrettede og miljøvennlige løsninger, gi større volum og dermed effektivisering, og potensielt komme innbyggerne til gode gjennom lavere gebyrer.

I HAF sitt representantskap ble det 25. oktober 2019 truffet følgende vedtak (sak 19/19):

«Representantskapet ber kommunestyrene i eierkommunene i HAF IKS om å avklare spørsmålet om utarbeidelse av felles eierskapsmelding og utredning om eventuell endring av selskapsform og samarbeid eller sammenslåing med andre selskaper.»

Samtlige av eierkommunene har nå vedtatt at de skal utrede om selskapsformen i HAF skal endres eller om selskapet burde samarbeide med andre avfallsselskaper eller slås sammen med andre avfallsselskaper. Kommunedirektørene har drøftet dette spørsmålet

11. april 2024

nærmere i dette forslaget til felles eierstrategi for HAF.

Deloitte gjennomførte i 2019 på oppdrag fra kommunedirektøren i Rana kommune en selskapskontroll for kommunens eierskap i HAF. Det ble av Deloitte bl.a. påpekt at eierstyringen av HAF har vært lite tydelig og fragmentert og at HAF hadde mangelfulle skriftlige rutiner på sentrale områder.

Kommunedirektørene har i perioden november 2023 til april 2024 i fellesskap arbeidet med å utarbeide forslag til en felles eierstrategi for HAF. Det har i denne forbindelse vært gjennomført en rekke møter – både fysisk og digitalt – og kommunedirektørene har som underlag for sitt arbeid innhentet tilsvarende eierstrategier fra andre avfallsforedlingselskaper. Sekretariatsleder i Polarsirkelrådet Kjell Idar Juvik har også deltatt på møtene med kommunedirektørene. For faglig bistand med å utarbeide eierstrategien engasjerte kommunedirektørene advokat Ulf Larsen i Advokatfirmaet Lund & Co DA som felles juridisk rådgiver. Advokat Larsen har bistått med å kvalitetssikre bl.a. de foreslåtte endringer i selskapsavtalen for HAF.

Kommunedirektørene har vurdert det som viktig i sitt arbeid med eierstrategien å innhente synspunkter fra HAFs styre og ledelse, Kommunedirektørene oversendte den 20. februar 2024 utkast til eierstrategi, forslag til vedtektsendringer og utkast til instruks for valgkomitéen til styret i HAF med anmodning om et møte med ledelsen i HAF for å drøfte utkastene, og få innspill fra HAFs ledelse. Det ble gjennomført et fysisk møte mellom kommunedirektørene, sekretariatsleder i Polarsirkelrådet og HAF den 15. mars 2024 i HAFs lokaler i Mo i Rana. Fra selskapet stilte daglig leder Merethe Aasen samt styrets leder Eigil Dåbakk. Kommunedirektørene presenterte forslaget til felles eierstrategi, utkast til endringer i selskapsavtalen og utkast til instruks for valgkomitéen, og drøftet dette med HAFs representanter. Man ble i møtet enige om at HAF skulle oversende sine synspunkter skriftlig etter møtet, og slikt skriftlig innspill ble oversendt fra HAF til kommunedirektørene 20. mars 2024.

Kommunedirektørene har foretatt en grundig gjennomgang av innspillene fra HAF, og har på de fleste punkter innarbeidet innspillene i den endelige versjonen av forslaget til eierstrategi som fremlegges for politisk behandling i eierkommunene.

Når det gjelder saksunderlaget for utarbeidelsen av eierstrategien – som det er vist til senere i denne eierstrategien – viser HAF i sin uttalelse 20. mars 2024 bl.a. til:

«Både rapporten fra Deloitte og fra PWC er flere år gamle. De ble tatt frem mot et bakteppe som var en meget turbulent tid for HAF IKS. RenoNorden hadde gått konkurs og påførte HAF, i likhet med mange andre avfallsselskap, store utgifter. Lokalt var det bråk rundt etablering av bynær gjenbruksstasjon i Rana. Flere investeringer fremstod som unødvendige og/eller dårlig gjennomarbeidet.

Det er selskapets vurdering at forholdene som gjelder selskapets ledelse er adressert.»

HAFs ledelse er i all hovedsak positive til det forslaget til eierstrategi som er utarbeidet og skriver bl.a. følgende i uttalelsen 20. mars 2024:

«Først og fremst synes vi det er positivt at det utarbeides en eierskapsstrategi. Dette er noe selskapet trenger, hvilket ble påpekt i rapportene til både PWC og Deloitte.»

Videre fremheves det at:

«Vi er svært positive til at det legges opp til både eiermøter og generelt økt samhandling mellom selskapet og eierne. Det har vært eksempel på uheldige saker, som mest

11. april 2024

sannsynlig kunne vært unngått med den type dialog. Striden rundt by-nær gjenbruksstasjon i Rana for noen år tilbake anses være et slikt eksempel.

Når det gjelder styrets sammensetning ser vi at det kan være en fordel med representanter som har kunnskap om forholdene i de ulike kommunene. Styrets medlemmer må uansett forutsettes se til selskapet som helhet og ikke i første rekke være ombud for lokale forhold. Det må antas at eiermøtene vil utgjøre bedre fora for dette.»

HAF har videre i sin uttalelse 20. mars 2024 spilt inn at miljøhensynene bør vies særlig oppmerksomhet i eierstrategien, og uttaler til dette:

«Miljøet

I selskapsavtalen er miljø et tydelig løftet frem i § 6. Dette mangler i eierstrategien. Vi mener det med fordel kan være et eget punkt under kapittel 8 Mål og forventninger. Dette kan ev. koordineres med de planer for miljø og klima kommunene har slik at dette gjenspeiles i selskapet.»

Kommunedirektørene er enige i at miljøhensynet bør løftes fram i eierstrategien, og har innarbeidet et eget punkt om dette i punkt 8.5 nedenfor.

Ikke alle Kommunedirektørene er enige i alle anbefalingene fra gruppen, f.eks. spørsmålet om endring av selskapsavtalens bestemmelser om valg av styremedlemmer, men Kommunedirektørene har valgt å stå samlet bak anbefalingen.

Kommunedirektørene legger fram dette felles forslaget til eierstrategi for folkevalgt behandling i kommunene, og for behandling i HAFs representantskap.

2 Om selskapet

Selskapet håndterer den kommunale renovasjon- og septikbehandlingen for ca. 35 000 innbyggere i eierkommunene. HAF har sin administrasjon i Mo i Rana, og driver avfallssortering på Røssvollhei i Rana kommune. Selskapet ble etablert i 1994. Eierkommunene vedtok i 2003 å organisere selskapet som et interkommunalt selskap. Dette innebærer at lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6 kommer til anvendelse. Et interkommunalt selskap kan bare opprettes av kommuner, fylkeskommuner eller andre interkommunale selskaper. Deltakerne har samlet sett et ubegrenset ansvar for selskapets forpliktelser. Selskapets eierorgan og øverste myndighet er representantskapet. Forvaltningen av selskapet ligger hos styret og daglig leder. Deltakerkommunene utøver eierstyring gjennom sine valgte medlemmer i representantskapet.

Det av HAF heleide datterselskapet Retura HAF AS samler inn næringsavfallet i eierkommunene. Årsaken til at mange kommunale avfallsselskaper også samlet inn næringsavfall, ofte gjennom datterselskaper, er at det gir flere synergier og muligheter for å utnytte kapasiteten i anlegg og materiell i større grad enn hva man hadde kunnet gjøre kun med husholdningsavfall.

Matavfall fra HAF sine eierkommuner går nå til IRIS i Bodø, der det komposteres. Matavfallet fra HAF-kommunene ble tidligere sendt til Ecopro AS' fabrikk på Verdal, der det ble brukt i produksjon av biogass, som blant annet brukes som drivstoff på busser. HAF hadde fram til 2023 en eierandel på 17 % av aksjene i Ecopro AS¹. Aksjene ble solgt etter innstilling fra styret og vedtak i representantskapet i 2023.

¹ Årsmelding for HAF for 2022 note 6 til årsregnskapet.

11. april 2024

Representantskapet i HAF består av 21 representanter fordelt på 10 representanter fra Rana, 3 representanter fra Hemnes og 2 representanter fra hver av de andre kommunene; Lurøy, Nesna, Rødøy og Træna.

Selskapet er etablert med hjemmel i lov om interkommunale selskaper. Selskapet er et eget rettssubjekt der styret har arbeidsgiveransvaret.

3 Rettslige rammer for selskapets virksomhet

De rettslige rammene for HAFs virksomhet er både fastsatt gjennom nasjonal og internasjonal rett. Særlig sentralt står lov om interkommunale selskaper, lov om vern mot forurensninger og om avfall, samt EUs rammedirektiv om avfall.

3.1 IKS loven

Helgeland Avfallsforedling er organisert som et interkommunalt selskap. Dette innebærer at lov om interkommunale selskaper kommer til anvendelse.² Loven oppstiller krav til organisering og interkommunale selskaps virksomhet, som følgelig HAF må overholde. Loven stiller blant annet krav til representantskap og sammensetning jf. § 6, regler om saksbehandling jf. § 9 og krav til årsbudsjett jf. § 18.

3.2 Avfallsrettslig lovverk

Formålet med avfallslovgivningen er å verne miljøet mot forurensning samt redusere eksisterende forurensning og avfall. Selve behandlingen av avfall står i den forbindelse sentralt. Det er generelt et ønske om effektiv gjenvinning av avfall for å utnytte ressursene til det fulle. Dette kommer blant annet til uttrykk i forurensningsloven § 1 hvor det fremgår at:

«Denne lov har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall.»

Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.»

I EUs endringsdirektiv 2018/851 blir særlig ønsket å effektiv utnyttelse av avfall vektlagt. I fortalens punkt 1 fremgår det at:

«Affaldshåndteringen i Unionen bør forbedres og omlægges til bæredygtig materialehåndtering for at beskytte, bevare og forbedre miljøkvaliteten, beskytte menneskers sundhed, sikre en forsigtig, effektiv og rationel udnyttelse af naturressourcerne, fremme den cirkulære økonomis principper, styrke anvendelsen af vedvarende energi, øge energieffektiviteten, mindske Unionens afhængighed af importerede ressourcer, skabe nye økonomiske muligheder og bidrage til at sikre konkurrenceevnen på langt sigt.»

Samlet skal det avfallsrettslige lovverket følgelig tjene til å verne miljøet mot forurensning og forsøpling, og sikre hensiktsmessig behandling av avfall særlig med hensyn til gjenvinning av materiale.

3.3 Forurensningsloven

Kommunale plikter til innsamling og opplegg eller behandling av avfall

² LOV-1999-01-29-6 om interkommunale selskap

11. april 2024

Kommunene har en lovpålagt plikt til å sørge for innsamling og opplegg eller behandling av avfall fra husholdninger jf. lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).³ Plikten til innsamling av husholdningsavfall følger av § 30 første ledd og slår fast at «[k]ommunen skal sørge for innsamling av husholdningsavfall». Kommunene kan overlate til andre å utføre innsamlingen, men de vil likefult ha det overordnede ansvaret for gjennomføringen.⁴

Videre følger det av § 29 tredje ledd at [k]ommunen skal ha anlegg for opplag eller behandling av husholdningsavfall» og «ha plikt til å ta imot slikt avfall». Til tross for at plikten påhviler kommunen er bestemmelsen i praksis forstått som ikke å være til hinder for at flere kommuner, gjennom et IKS, samarbeider om mottaket av avfallet.⁵

I tillegg til de lovfestede pliktene i § 29 og § 30 kan kommunene gjennom forskrift pålegges å håndtere spesialavfall jf. § 31.

Plikten til innsamling og behandling gjelder bare avfall fra husholdninger («husholdningsavfall»). Dette omfatter avfall som har sitt opphav fra husholdninger jf. § 27a. Også spesialavfall kan falle innenfor definisjonen jf. Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 45. Ansvaret er imidlertid avgrenset mot innsamling av næringsavfall.

Kostnadsdekning gjennom gebyrer

Som nevnt over er kommunene pliktig til å samle inn, motta og behandle husholdningsavfall. Kommunen skal fastsette avfallsgebyr til dekning av kostandene i forbindelse med dette jf. § 34 første ledd. Bestemmelsen er uttrykk for prinsippet om at forurenser skal betale.⁶ Kostnadene skal dekkes fullt ut gjennom gebyrene jf. annet punktum. Det følger av lovens forarbeid at «alle kostnader som er forbundet med avfallssektoren skal medregnes».⁷ Det fremgår imidlertid av siste punktum at for «avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §§ 29, 30 eller 31» må gebyret «ikke overstige kommunens kostnader». En konsekvens av dette er ifølge forarbeidene at gebyr for husholdningsavfall ikke kan bidra til å dekke utgifter i forbindelse med næringsavfall. Motsatt kan heller ikke inntekter fra håndtering av næringsavfall brukes til å subsidiere håndtering av husholdningsavfall.⁸

«[...] Etter lovendringen vil begrensningene i adgangen til å ta fortjeneste kun gjelde for avfall fra husholdningene. Kommunen vil således på linje med private aktører kunne ta seg fortjeneste når det gjelder håndtering av næringsavfall. Disse inntektene skal etter forurensningsloven § 34 ikke subsidiere håndteringen av husholdningsavfallet, men kan for øvrig benyttes fritt til øvrige formål i kommunen. Det er altså ikke tillatt å la husholdningene betale for håndteringen av næringsavfall.»

Begrensningen har også en side til regelverket om statsstøtte som springer ut av EØS-avtalen artikkel 61.⁹ ESA kom i brev av 20. mai 2011 til at det norske regelverket om avfallsgebyrer kunne være en ulovlig kryssubsidiering, og at skattefritak for kommuner kunne innebære en ulovlig offentlig støtte.¹⁰ Dette gjelder imidlertid i de tilfellene kommunene driver avfallshåndtering utover det lovpålagte. Ifølge ESAs vedtak 27. februar 2013 er skattefritak for kommunene ikke i strid med reglene om statsstøtte når

³ Lov-1981-03-13-6 om vern mot forurensninger og om avfall

⁴ Karnov note 3 § 30

⁵ Karnov note 6 til § 29

⁶ Karnov note 2 til § 34. Dette er for øvrig i tråd med polluter-pays prinsippet som fremgår av rammedirektivet artikkel 14..

⁷ Ot.prp.nr.66 (1992-1993)

⁸ Ot.prp.nr.87 (2001-2002) s. 10-11

⁹ Se også Bratteng (2020) s. 401

¹⁰ Prop. 1 LS (2013-2014) s. 195

11. april 2024

kommunene utfører lovpålagt håndtering av avfall.¹¹ Dette kommer nå til uttrykk i skatteloven § 2-5 (2) c annet punktum hvor det fremgår at kommunen ikke plikter å skatte av inntekt knyttet til «håndtering av husholdningsavfall fra kommunens egne innbyggere, som utgjør kommunens lovpålagte plikt etter forurensningsloven §§ 29, 30 og 31, jf. § 34». I de tilfeller hvor kommuner derimot håndterer avfall som er konkurranseutsatt, henholdsvis husholdningsavfall fra andre kommuner eller næringsavfall, vil kommunen være skattepliktig jf. skatteloven § 2-5 (2) c første punktum. Skattereglene gjelder også for de tilfeller hvor flere kommuner har gått sammen om å håndtere avfallsvirksomhet i et IKS.¹²

Selvkostfond

Det følger av kommuneloven § 15-1 og selvkostforskriften¹³ som er fastsatt i medhold av bestemmelsen hvordan kommunens kostnader skal beregnes. Kommuneloven § 15-1 andre ledd fremholder at samlet selvkost for en tjeneste «skal tilsvare merkostnaden ved å yte tjenesten, og samlet selvkost skal fastsettes ut fra tre prinsipper i bestemmelsens tredje ledd. For det første skal kostnadene beregnes ut fra gjennomførte transaksjoner og anskaffelseskost. For det andre skal investeringskostnadene beregnes ut fra avskrivningene på investeringene og beregnede rentekostnader, og for det tredje skal de samme kostnadene fordeles over den tiden investeringene forventes å være i bruk.

I selvkostforskriften er selvkost definert som «kostnadene som direkte og indirekte gjelder produksjonen av tjenesten som det skal betales gebyr for», og omfatter både faste og variable drifts- og kapitalkostnader.

Generelle beskrivelser av hvordan selvkost skal beregnes for kommunale betalingstjenester, finnes også i Kommunal og moderniseringsdepartementets retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2014-3).

Selvkostregnskapet, eller «etterkalkylen», vil avsluttes med et overskudd eller underskudd. Selvkostforskriften § 8 regulerer håndtering av slikt overskudd og underskudd.

Dersom differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et overskudd, skal overskuddet i henhold til bestemmelsens andre ledd dekke inn et underskudd fra tidligere år. Hovedregelen er at et overskudd som ikke dekker inn et underskudd «skal avsettes til et selvkostfond i selvkostregnskapet», jf. andre ledd.

Overskuddet som er avsatt til selvkostfondet skal videre «tilbakeføres ved å finansiere et fremtidig underskudd senest i det femte året etter at overskuddet oppsto», jf. § 8 andre ledd siste setning.

Når det fremføres et overskudd må det med andre ord planlegges for at gebyrinntektene i det kommende år må settes lavere enn årets gebyrgrunnlag, slik at overskuddet blir tilbakeført. Etter forskriften vil dette skje gjennom å bruke et selvkostfond som finansierer underskuddet.¹⁴

Dersom differansen mellom årets gebyrinntekter og årets gebyrgrunnlag viser et *underskudd*, skal underskuddet dekkes inn ved å bruke av selvkostfondet, så lenge det finnes tilgjengelige midler på fondet, jf. § 8 tredje ledd.

Dersom det ikke er midler på selvkostfondet, eventuelt dersom underskuddet er høyere enn fondet, skal underskuddet i sin helhet fremføres i selvkostregnskapet til inndekning i et senere år, jf. § 8 tredje ledd andre punktum.

Et fremført underskudd skal dekkes inn av et fremtidig overskudd. Det vil si at når det fremføres et

¹¹ Prop. 1 LS (2013-2014) s. 195

¹² Prop. 1 LS (2013-2014) s. 202

¹³ FOR-2019-12-11-1731

¹⁴ Veileder til selvkostforskriften, H-2465, s. 34

11. april 2024

underskudd må det planlegges for at gebyrinntektene i det kommende året må settes høyere enn årets gebyrgrunnlag, slik at underskuddet blir dekket inn.¹⁵ Også for fremført underskudd er det en frist på fem år for inndekking.

Et selvkostfond skal altså håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes stabile.¹⁶

Også KMDs retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester gir retningslinjer for hvordan selvkost skal praktiseres. Blant annet fremholdes det at «hvert selvkostområde skal ha sitt eget selvkostfond», og at selvkostresultatet (differansen mellom inntekter og kostnader i etterkalkylen) skal avsettes til et slikt fond ved overskudd.¹⁷ Ved underskudd skal det motregnes mot et selvkostfond dersom gebyrområdet gjennom lov eller kommunestyrevedtak skal ha full kostnadsdekning. Som gjennomgått ovenfor følger det både av forurensningsloven § 34 og avfallsforskriften § 15-3 at det skal sikres full kostnadsdekning ved lovpålagt håndtering av husholdningsavfall. Videre skal et overskudd som hovedregel tilbakeføres til brukerne av selvkosttjenesten innen fem år. Tilsvarende skal et underskudd som hovedregel dekkes inn innen fem år.¹⁸

Øvrig lovverk

I tillegg til forurensningsloven har man også en rekke relevante forskrifter. Disse bidrar til å utfylle forurensningsloven, og gjennomfører sentrale EU-direktiv.¹⁹ Det vises til Bratteng (2020) for en utførlig fremstilling av norske avfallsregler.

Lovverk fra EU om avfallshåndtering har hatt vesentlig betydning for utforming og forståelse av norsk avfallsrett.²⁰ Blant annet har EUs rammedirektiv for avfallshåndtering hatt betydning for utformingen av systemet for innsamling av husholdningsavfall.²¹ I det følgende vil det redegjøres kort for direktivet.

3.4 EU og EØS rettslig regelverk

EØS-avtalen er en folkerettslig avtale mellom EU og EØS-landene. Avtalen innebærer både rettigheter og plikter som Norge, og de øvrige medlemslandene, er forpliktet til å overholde. På området for avfallshåndtering og gjenvinning står EUs rammedirektiv om avfall (direktiv 2008/98/EF) særlig sentralt. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen vedlegg XX pkt. 32 ff. Tilslutningen til direktivet innebærer at Norge er forpliktet til å være i overensstemmelse med EUs avfallsregelverk.²²

Formålet med direktivet er ifølge artikkel 1:

«I dette direktiv fastsættes foranstaltninger, der skal beskytte miljøet og menneskers sundhed ved at forebygge eller mindske de negative følger af affaldsproduktion og -håndtering og ved at mindske de samlede følger af ressourceanvendelse og forbedre effektiviteten af anvendelsen af ressourcer.»

Direktivet inneholder blant annet avklaring av sentrale definisjoner og angir en prioriteringsrekkefølge for lovgivning og politikk om avfallsforebyggelse og håndtering (avfallspyramiden²³). Videre oppstiller direktivet blant annet krav til medlemsstatenes

¹⁵ H-2465, s. 35

¹⁶ H-3/14 s. 25

¹⁷ H-3/14 s. 6

¹⁸ H-3/14 s. 6

¹⁹ Einar Bratteng, Avfallsrett. Håndtering og behandling av avfall, Universitetsforlaget, 2020 s. 44, Juridika

²⁰ Bratteng (2020) s. 63

²¹ Karnov note 2 § 30

²² Prop. 72 LS (2021-2022) s. 8

²³ Avfallspyramiden er illustrert i pkt. 6

11. april 2024

avfallshåndtering (artikkel 15 flg.), krav til utarbeidelse av avfallshåndteringsplaner (jf. artikkel 28) og plikt til regelmessig kontroll av anlegg og virksomheter (jf. artikkel 34).

Ved direktiv 2018/851 av 30. mai 2018 ble rammedirektivet om avfall endret. Direktivet ble innlemmet i EØS avtalen 29. oktober 2021.²⁴ Formålet med endringene er å bidra til å omstille det økonomiske systemet til sirkulær økonomi. Dette er ledd i EUs handlingsplan for sirkulærøkonomi som ble vedtatt i 2015.²⁵ Formålet kommer til uttrykk i direktivets fortale pkt. 1 hvor det fremgår at:

«En ægte cirkulær økonomi kræver, at der træffes yderligere foranstaltninger vedrørende bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug ved at fokusere på produkters samlede livscyklus på en måde, der bevarer ressourcer og lukker kredsløbet.»

Direktivet stiller strengere krav til gjenvinning og avfallshåndtering. Det stilles blant annet krav til at medlemsstatene fatter tiltak som fremmer gjenvinning av materiale av høy kvalitet, og som minimum innføre særskilt innsamling av papir, metal plast og glass. Fra 2025 stilles dessuten krav til særskilt innsamling av tekstiler jf. artikkel 11 bokstav b. Det oppstilles også krav til at medlemsstatene innen 2023 sikrer sortering og materialgjenvinning av bioavfall jf. artikkel 22 første ledd, samt innfører «separat innsamling av fraksjoner av farlig avfall fra husholdningene» innen 2025 jf. artikkel 20. Direktivet har dessuten staket ut nye mål for perioden fra 2020-2035 for ombruk og materialgjenvinning:

«c) senest i 2025, at forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald skal øges til mindst 55 vægtprocent

d) senest i 2030, at forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald skal øges til mindst 60 vægtprocent

e) senest i 2035, at forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af kommunalt affald skal øges til mindst 65 vægtprocent»²⁶

I 2023 har EU kommisjonen fremmet forslag til nye endringer av rammedirektivet. Forslaget omfatter blant annet at allerede vedtatte bestemmelser om avfallsforebygging, forberedelse til ombruk og materialgjenvinning i dagens direktiv, sikres implementert.²⁷ Forslaget har vært ute på høring, med frist i november 2023.

3.5 Regler om offentlige anskaffelser

HAF er omfattet av regelverket om offentlig anskaffelser etter lov 17. juni 2016 om offentlige anskaffelser og forskrift 12. august 2016 om offentlige anskaffelser. Dette innebærer at ved inngåelse av «vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter, herunder konsesjonskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser» som har en verdi på over 100 000 kroner ekskl. mva. må i utgangspunktet HAF følge reglene for offentlig anskaffelser jf. anskaffelsesloven § 2 (1). Det gjør seg i noen tilfeller gjeldende unntak som tilsier at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse. Disse fremgår blant annet av anskaffelsesforskriften kapittel 2 og 3.

Lov om offentlige anskaffelser stiller blant annet krav til at oppdragsgiver skal vektlegge miljøsyn ved anskaffelser hvor dette er relevant. Dette omtales ytterligere i punkt 8.5.

4 Om eierstrategien

²⁴ Innst. 419 S (2021-202) s. 1

²⁵ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2014/des/endring-av-rammedirektivet-for-avfall-del-av-pakke-sirkular-okonomi/id2502169/>

²⁶ Artikkel 11

²⁷ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2022/mars/revidering-av-rammedirektivet-om-avfall-2023/id2911350/>

11. april 2024

Formålet med eierstrategien er å styrke det politiske og administrative samarbeidet mellom eierne for å sikre god styring av selskapet. Et godt samarbeid mellom eierne skal bidra til god eierstyring og godt samarbeid mellom selskapet og eierne.

Gjennom dette dokumentet nedfeller eierkommunene sine prinsipper og krav til eierstyring og kontroll med selskapets styrende organer. Eierkommunene vil også ha en åpen og klart uttrykt eierstrategi for selskapet.

Eierstrategien skal ligge til grunn for eiernes arbeid med saksbehandling og eierstyring. Strategien skal utdype formålet med selskapet, definere handlingsrom og forventninger og tydeliggjøre ansvar, roller og samarbeidsrutiner mellom deltakerne og selskapet; også på administrativt nivå.

5 Generelt om eierstrategier - anbefalinger om god eierstyring

Det har nasjonalt og internasjonalt pågått en debatt de siste tiårene om såkalt god «*Corporate Governance*». Med dette siktes til spørsmål som gjelder organiseringen av selskapets ledelse, hvilke overordnede prinsipper selskapet bør styres etter og forholdet mellom aksjonærene og selskapets styre og daglig leder. På norsk brukes gjerne betegnelsen *eierstyring og selskapsledelse*. Debatten har resultert i en rekke nasjonale og internasjonale prinsipper.

Den gjeldende norske anbefalingen for eierstyring og selskapsledelse utarbeidet av Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (NUES) er fra oktober 2021. Anbefalingene er i særlig grad rettet mot børsnoterte selskaper og andre selskaper med stor eierkrets.

KS har utarbeidet en «*Corporate Governance*» for kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, som er særlig tilpasset kommunal sektor. Anbefalingene er endelig utarbeidet og publisert i desember 2007, og oppdatert sist i 2020. Kommunelovutvalget, som i 2016 fremmet forslag til ny kommunelov (NOU 2016:4), foreslo bl.a. endringer i bestemmelsene om selskapskontroll og nye bestemmelser om eierstyring. Blant annet ble det foreslått lovfestet et krav om utarbeidelse av eierskapsmelding. Kommunelovutvalget fremhevet bl.a.:

«Utvalget mener at både eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon er et viktig virkemiddel i den kommunale egenkontrollen.»

Oppfølging av kommunens deltakelse i selskaper har nok mange ganger vært mangelfull. Selskaper forvalter ofte store verdier og yter mange sentrale oppgaver på vegne av kommunen. Det er derfor ikke bare viktig at kommunen etablerer gode rutiner for eierstyring, men at kommunen også kontrollerer at den som utøver kommunens eierinteresser i et selskap, gjør dette i tråd med kommunestyrets vedtak, aktuelle lovbestemmelser og så videre.» (NOU 2016:4 side 360, under punkt 27.4.4)

Kommunelovutvalget uttalte følgende om KS sine anbefalinger:

«KS har utarbeidet et sett med anbefalinger om hvordan eierskap bør forvaltes, og hvilke systemer og rutiner kommunen bør etablere. Anbefalingene står sentralt når eierskapskontrollen blir gjennomført, og brukes som kriterier for god eierstyring.» (NOU 2016:4 Ny kommunelov side 359)

Kommunelovutvalget foreslo et lovfestet krav om utarbeidelse av eierskapsmelding i ny § 27-1. Forslaget er nytt i forhold til den tidligere kommuneloven. Det er redegjort grundig for det nye lovforslaget om utarbeidelse av eierskapsmelding i punkt 27.2.4 i NOU 2016:4. Departementet sluttet seg til Kommunelovutvalgets forslag i *Prop. 46 L Lov*

11. april 2024

om kommuner og fylkeskommuner (2017-2018), jf. kapittel 26 på side 314 flg. i proposisjonen.

Kravet er blitt lovfestet i kommuneloven av 22. juni 2018 nr. 83 § 26-1:

§ 26-1. Eierskapsmelding

Kommuner og fylkeskommuner skal minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Eierskapsmeldingen skal inneholde

- a) *kommunens eller fylkeskommunens prinsipper for eierstyring*
- b) *en oversikt over selskaper, kommunale eller fylkeskommunale foretak og andre virksomheter som kommunen eller fylkeskommunen har eierinteresser eller tilsvarende interesser i*
- c) *kommunens eller fylkeskommunens formål med sine eierinteresser eller tilsvarende interesser i virksomhetene nevnt i bokstav b.*

KS sin anbefaling inneholder per i dag i alt 21 konkrete anbefalinger om kommunal eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Det fremgår av KS sin Anbefaling 4:

«Kommunestyret eller fylkestinget skal etter kommuneloven § 26-1 minst én gang i valgperioden utarbeide en eierskapsmelding som blant annet fastsetter overordnede prinsipper for kommunens eller fylkeskommunens eierskap. Lovens krav om utarbeiding av eierskapsmeldinger én gang i valgperioden er ikke til hinder for at dette kan skje oftere Det bør også utarbeides en felles eierskapsmelding med andre medeiere hvis kommunen eller fylkeskommunen er medeier i flere selskaper sammen med andre kommuner eller fylkeskommuner. En slik eierskapsmelding vil sikre felles føringer fra eierne der det er mulig.»

I Anbefaling 5 fremgår:

«Kommunestyret skal utarbeide og bør jevnlig revidere styringsdokumentene og avtalene som regulerer styringen av selskapet.»

Kommunedirektørene mener at kommunenes eierskapsstrategi for HAF må utformes i samsvar med de anbefalinger som er utarbeidet for god kommunal eierstyring og selskapsledelse, og i denne sammenheng står KS sine anbefalinger sentralt.

6 Formål med selskapet

Selskapets hovedformål er å utføre offentlige, samfunnskritiske tjenester for deltakerne knyttet til innsamling, håndtering og behandling av husholdningsavfall på en fremtidsrettet og bærekraftig måte. HAFs formål er beskrevet slik i formålsparagrafen i selskapsavtalen:

«§ 6 Selskapets formål

HAF skal være et selskap med høy kompetanse innen behandling av avfall og skal til enhver tid være pådriver og utvikler av gode løsninger innen avfallsbehandling.

Formålet til selskapet er:

1. Å drive miljøvennlig avfallsbehandling i eierkommunene.
2. Å stå for innsamling og transport av de avfallstyper som egner seg for interkommunalt samarbeid i h.h.t. avfallsplan. Det er forutsatt allmenn tvungen renovasjon i alle eierkommunene.

11. april 2024

3. Å stå for gjenvinning og sortering av resirkulerbare avfallsprodukter og distribusjon og salg av slike produkter.

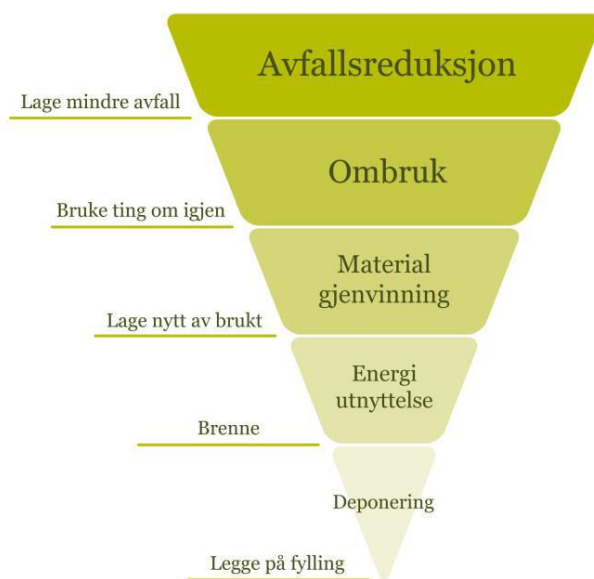
4. Selskapet skal være et konsultativt organ for eierne i avfallsspørsmål og bidra til løsning av slike.

5. I den utstrekning selskapet har kapasitet kan det selge tjenester til andre. Avtale om salg av tjenester i henhold til dette punkt skal godkjennes av representantskapet. Representantskapet kan delegere slik myndighet til styret.»

Selskapet skal være deltakernes kompetansesenter for avfall og materialgjenvinning og skal gjennom samarbeid med deltakerne utvikle strategier og planer som kan bidra til at kommunene har en aktiv og oppdatert avfallspolitikk.

Selskapet skal arbeide for å støtte oppunder deltakernes mål og plikter om økt kildesortering og materialgjenvinning, reduserte utslipp av klimagasser og bedre lokalmiljø.

Avfallspyramiden skal ligge til grunn for virksomheten og oppgavene skal gjennomføres på en bærekraftig og fremtidsrettet måte:



Kommunedirektørene mener at virksomhet utover den lovpålagte virksomheten bør skilles ut i egne selskaper, som i dag, og som eies helt eller delvis av HAF. Innsamlingen av næringsavfall drives i dag av aksjeselskapet Retura HAF AS.

7 Overordnede prinsipper for eierstyring

De overordnede prinsipper for eierstyring står sentralt i eierpolitikken hos eierkommunene på Helgeland. Prinsippene tydeliggjør roller og hvordan kommunen opptrer som eier. Prinsippene kommer i tillegg til bestemmelser om eierstyring fastsatt i f.eks. selskapsavtale, vedtekter, aksjonæravtale eller eierstrategi og gjeldende lovgivning på området.

De 10 prinsippene:

- 1) Deltakerne skal utarbeide klare mål for selskapene gjennom selskapsvise eierstrategier. Styret har ansvar for realisering av målene. Kommunenes eierskap skal fremme samfunnsansvarlig forretningsdrift og bærekraftig samfunnsutvikling.
- 2) Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets

11. april 2024

kortsiktige og langsiktige behov.

- 3) Deltakerne fremmer sine interesser og utøver sin myndighet overfor selskapene gjennom eierorganene. Deltakerne skal som hovedregel være representert ved ordfører.
- 4) Det skal være åpenhet knyttet til eierskapet og til selskapenes virksomhet basert på prinsippet om meroffentlighet, samt legge til rette for dialogprosesser foran møter i representantskapet.
- 5) Representantskapet/generalforsamlingen skal nedsette en valgkomité som fremmer begrunnet forslag til representantskapet/generalforsamlingen. Valgkomiteens oppgaver skal være regulert i en egen «Instruks for valgkomiteen i HAF IKS».
- 6) Styret skal være uavhengig og ha relevant kompetanse, kapasitet og faglig bredde ut fra selskapets egenart og formål med eierskapet. Styrets oppgaver skal være regulert i en egen «Instruks for styret i HAF IKS».
- 7) Styrets godtgjøring skal være på moderat nivå, men fremme verdiskapningen i selskapene og fremstå som rimelig ut i fra styrets ansvar, kompetanse, tidsbruk og arbeidets kompleksitet.
- 8) Lønnsnivået og -utviklingen i de interkommunale selskapene skal være i samsvar med praksis hos deltakerne.
- 9) Styret skal påse at selskapet har god internkontroll og hensiktsmessige systemer for risikostyring.
- 10) Normer og verdier skal være i tråd med deltakernes etiske retningslinjer.

8 Mål og forventninger

8.1 Tjenestekvalitet

Kvaliteten på tjenestene skal være i henhold til lovverk, selskapsavtalen, eierstrategien og vedtak i representantskap. Selskapet skal utvikle god tjenestekvalitet innenfor disse rammene. Selskapet skal aktivt og på selvstendig grunnlag utvikle hensiktsmessige, innovative og fremtidsrettede tjenester innenfor selskapets formål.

Deltakerne har bare myndighet over selskapet gjennom representantskapsvedtak.

Endringer som har vesentlig betydning for tilbudet til abonnentene hos én eller flere deltakere skal drøftes med de berørte deltakerne før endringer iverksettes (jf 6.3).

Selskapet skal dokumentere resultater gjennom benchmarking med tilsvarende IKS. Resultatet legges frem for representantskapet.

Den enkelte deltaker kan avtale avvikende tjenestekvalitet i forhold til selskapets basis tjenestekvalitet. Kostnad og betaling for slike avvik avtales med selskapet, med informasjon til øvrige deltakere. Tilsvarende tjenestekvalitet skal ha samme pris.

Selskapet skal ha de samme rammebetingelsene i alle deltakerkommunene.

8.2 Gebyrnivået i HAF

Kostnadsnivået til avfallstjenester påvirkes av volum, tjenestenivå, geografi og miljøkrav.²⁸

Selvkostmetoden innebærer at HAF ikke har sterke økonomiske incentiver for å gjøre tjenesten billigst mulig for brukerne, jf. også PWC-Rapporten side 14:

«HAF-kommunene har høye gebyrer

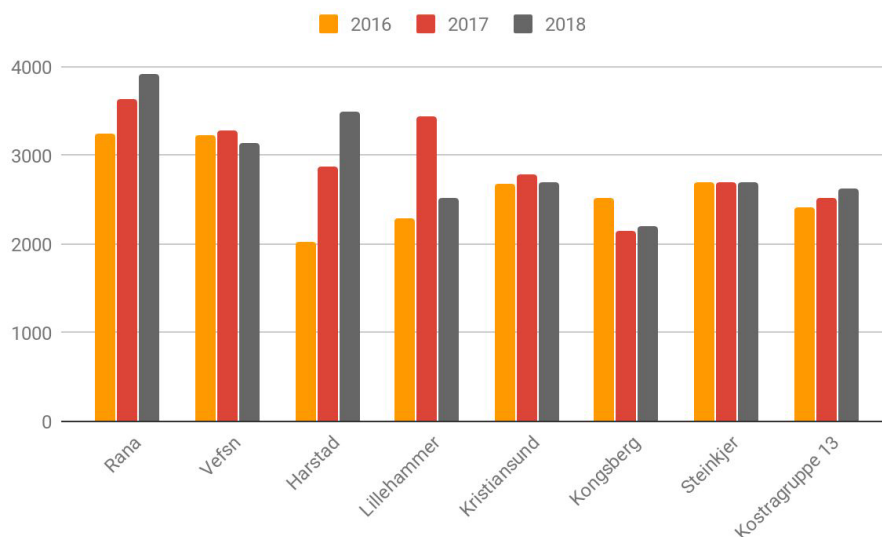
Selvkostmetoden innebærer at HAF ikke har sterke økonomiske incentiver for å gjøre tjenesten billigst mulig for brukerne. Sammenligning av gebyrnivå mellom

²⁸ Se nærmere PWC rapport 20. mai 2019 «Utredning av organisatoriske alternativer for håndtering av husholdningsavfall» ((heretter «**PWC-Rapport**»))

11. april 2024

kommuner blir derfor en viktig målestokk, og et viktig grunnlag for eiernes oppfølging av og krav til selskapet. HAF opererer selv med en sammenligning av avfallsgebyr per liter potensielt innsamlet avfall (altså sett i forhold til volum på dunkene og hvor ofte de tømmes). I en slik sammenligning fremstår HAF billigere, fordi de har høyere innsamlingsfrekvens enn andre. HAF kan derimot ikke dokumentere hvor mye avfall som faktisk samles inn, altså vet man ikke noe om kroner per faktisk innsamlet avfall.»

Som PWC-Rapporten underbygger har HAF relativt høye gebyrer i forhold til sammenlignbare kommuner, se til illustrasjon tabellen inntatt på side 14 i PWC-Rapporten:



Dette antas i første rekke å ha sammenheng med tjenestenivået i HAF-kommunene, og det reises i PWC-Rapporten også spørsmål om beslutningsgrunnlaget for deltakerkommunene har vært godt nok, jf. PWC-Rapporten side 17:

«Det er grunn til å stille spørsmål ved om eierkommunene i HAF har gitt tydelige nok signaler til HAF på tjenestenivå og gebyr. Tjenestenivået bestemmes i stor grad av renovasjonsforskriften, som er vedtatt av kommunestyret. Formelt sett er det derfor ingen tvil om at det er kommunene som bestemmer tjenestenivået. Det er avfallsforskriften som bestemmer at avfall i HAF-kommunene som hovedregel skal samles inn hver uke og at dunker kan plasseres opptil 20 m fra henterute. Til sammenligning har SHMIL henting maksimalt annenhver uke, og maksimal henteavstand på 7 m. Andre selskap, som Iris Salten, har henting enda sjeldnere, og andre selskap har enda kortere henteavstand. Erfaringsmessig er henteavstand og hentefrekvens en av de viktigste driverne for kostnadsnivået.

Som det fremgår foran antas tjenestenivået i HAF-kommunene å være en viktig årsak til gebyrnivået. Det bør være liten tvil om at det er kostnadskrevende med henting ukentlig fremfor hver 14. dag. I tillegg kommer miljømessige konsekvenser. På samme måte kan betydningen av henteavstand belyses slik: for hver gang en operatør må hente en beholder som står 20 m fra veien kontra 7 m, må han gå 13 m ekstra. Denne avstanden må tilbakelegges 4 ganger per henting (til dunk, til bil, tilbake med tom beholder og tilbake til bil igjen), altså opptil 52 m. Når dette skal gjøres for flere tusen abonnenter, vil det utgjøre både høy belastning på ansatte og høy ressursbruk.

Spørsmålet er om dette er en villet utvikling fra eierkommunene, eller om det er en

11. april 2024

praksis selskapet har styrt, uten at eierne har vært forelagt gode nok beregninger og analyser til å ha realistisk mulighet til å kunne ta stilling til ulike alternativer. Våre intervjuer tyder på at det siste kan være tilfellet.»

Det pekes i PWC-Rapporten også på at det høye gebyrnivået i seg selv kan være problematisk i forhold til å gjennomføre en fusjon med andre selskaper, jf. side 14:

«Gebyrnivået i samarbeid mellom kommuner skal være likt dersom det ikke er kostnader som kan henføres til enkeltkommuner. Ulike avstander er ikke grunnlag for slik differensiering. Dersom det legges til grunn at det ikke er forhold som gir grunnlag for å differensiere mellom kommunene, skal alle kommunene i et eventuelt nytt samarbeidet ha likt gebyrnivå. Dersom Rana kommune som eier skal ta initiativ til et felles selskap for Helgeland, vil det være en utfordring at HAF-kommunene i dag har høyere gebyr enn SHMIL-kommunene (se Vefsn i figur til høyre). Det er grunn til å tro at det vil være krevende å få til et samarbeid under forutsetning av at SHMIL-kommunene skal øke gebyrnivået. Tilsvarende kan det være krevende å argumentere for at fusjonsgevinstene kun skal brukes til å redusere gebyret for de tidligere HAF-kommunene. HAF har per 31.12.2018 et negativt selvkostfond på 2,7 MNOK, noe som innebærer at fondet heller ikke kan benyttes til å utjevne gebyrforskjeller i en overgangsperiode.

Forut for en fusjon bør det derfor analyseres og påvises konkrete årsaker til forskjellene i gebyrnivå, og identifiseres konkrete tiltak for en kostnadsreduksjon i HAF.»

Kommunedirektørene er enige i at det hefter tvil om kommunene har hatt et tilstrekkelig godt beslutningsgrunnlag for fastsettelse av tjenestekvaliteten og gebyrnivået på HAFs tjenester.

HAF har i sitt innspill til forslaget til eierstrategi 20. mars 2024 bemerket følgende om gebyrnivået:

«Gebyrnivåer

Særlig PWC-rapporten tar opp at HAF har høyere gebyrer enn sammenlignbare selskaper. Forskjellen i gebyrer har utjevnet seg en del de siste årene, men HAF antas fremdeles ligge noe over på husholdningsrenovasjon (ikke fritidsrenovasjon). En stor del av selskapets kostnader er anbudsstyrt, særlig innhenting av husholdningsavfall. Her er det store forskjeller i service-grad mellom avfallsselskapene, eksempelvis henteavstand for dunk. En nærmere oversikt ble gitt på representantskapsmøtet 20. oktober 2023. Endringer i service-grad for å redusere kostnadene, krever sannsynligvis endringer i kommunenes renovasjonsforskrifter. Det vil være hensiktsmessig å påbegynne arbeid med dette så snart som mulig, da innsamling av husholdningsavfall skal ut på anbud høsten 2024 (egenregi skal også vurderes).»

Kommunedirektørene vil derfor anbefale at etter vedtakelsen av denne eierstrategien bør det igangsettes et arbeid for å analysere og utrede konkrete årsaker til forskjellene i gebyrnivå, med konkrete forslag til en kostnadsreduksjon i HAF. Dette er også nødvendig for å kunne arbeide videre med eventuelle organisatoriske endringer.

8.3 Økonomi

Tjenestene skal være kostnadseffektive og konkurransedyktige og dokumenteres årlig. Eierne skal bruke finansielle indikatorer som en del av styringen av selskapet.

Selskapet skal kontinuerlig effektivisere driften slik at denne møter de forventninger kommunestyrene hos deltakerne har uttrykt. Plan for arbeidet innarbeides i økonomiplanen. Effektiviseringsgevinster skal tas ut på områder som ikke medfører brudd på lov og avtaleverk.

Selskapet skal legge opp selvkostfond. Regnskapsmessige overskudd skal som hovedregel dekke inn underskudd fra tidligere år. Overskudd som ikke dekker inn underskudd skal avsettes til selvkostfondet i selvkostregnskapet. Et eventuelt underskudd skal motregnes

11. april 2024

selvkostfondet så lenge det er midler på fondet. Det er en frist på fem år på å tilbakeføre overskudd/dekke inn fremført underskudd.

HAF skal arbeide for full utnyttelse av restkapasiteten på anlegget for avfallshåndtering, samtidig som deltakerne skal være trygge på at deres behov blir ivaretatt.

Det er som nevnt HAFs heleide datterselskapet Retura HAF AS som samler inn næringsavfallet i eierkommunene. Som nevnt under punkt 3.3 ovenfor følger det av forarbeidene til forurensningsloven at:

«[...] Etter lovendringen vil begrensningene i adgangen til å ta fortjeneste kun gjelde for avfall fra husholdningene. Kommunen vil således på linje med private aktører kunne ta seg fortjeneste når det gjelder håndtering av næringsavfall. Disse inntektene skal etter forurensningsloven § 34 ikke subsidiere håndteringen av husholdningsavfallet, men kan for øvrig benyttes fritt til øvrige formål i kommunen. Det er altså ikke tillatt å la husholdningene betale for håndteringen av næringsavfall.» (understreket her)

Utbytte fra Retura HAF AS kan ikke brukes for å subsidiere håndteringen av husholdningsavfallet, men det er ikke noe til hinder for at utbytte fra datterselskapet utbetales som utbytte fra HAF til eierkommunene. HAF har i sin uttalelse til forslaget til eierstrategi 20. mars 2024 kommet med følgende innspill når det gjelder utbytte fra Retura HAF AS:

«Når det gjelder utbyttepolitikken beskrevet i punkt 8.3 i utkast til eierstrategi, bemerker vi at Retura HAF AS er et lite selskap som trenger kapital selv for å utvikle seg og være konkurransedyktige i markedet. HAF IKS har ikke tradisjon for å ta ut utbytte.»

Kommunedirektørene har notert seg dette, men legger til grunn at et eventuelt utbytte som utgangspunkt bør utbetales til eierkommunene, men forutsetter at dette drøftes løpende med HAF i den årlige dialog det legges opp til, og når dette aktualiseres.

Samlet låneramme skal holdes innenfor bestemmelsene i selskapsavtalen. Kapitalkostnadene skal dekkes innenfor tilskuddsrammen.

Selskapet skal følge prinsippene for «God regnskapsskikk» (GRS).

8.4 Arbeidsgiverpolitikk og etikk

Selskapets arbeidsgiverpolitikk skal være i tråd med kommunal arbeidsgiverpolitikk, og skal gi føringer for konkrete tiltak innen HMS, lønnspolitikk, rekruttering, lederutvikling, mangfold og inkludering, kompetanseutvikling m.m.:

- Lønnsvilkårene for ledere skal ligge på nivå med sammenlignbare stillinger hos deltakerne.
- Selskapet skal aktivt arbeide for å sikre tilfredsstillende arbeidsnærværsprosent.
- Selskapet skal utarbeide etiske retningslinjer og rutiner for varsling mot kritikkverdige forhold.

8.5 Klima og miljø

HAF skal ivareta hensynet til klima og miljø i sitt arbeid. Selskapet har til formål å sikre en miljøvennlig renovasjonsordning for innbyggerne i «HAF-kommunene» jf. forskrift om renovasjon, Hemnes, Lurøy, Nesna, Rana, Rødøy og Træna kommuner, Nordland.²⁹ Dette

²⁹ Forskrift 2023-03-29-529 om renovasjon, Hemnes, Lurøy, Nesna, Rana, Rødøy og Træna

11. april 2024

formålet er også inntatt i formålsbestemmelsen i selskapsavtalen. Det vises i den forbindelse til punkt 6 hvor selskapets formål er omtalt.

I tillegg bør grunnleggende miljørettslige prinsipper og internasjonale- og nasjonale krav være førende for selskapets virksomhet. Disse omtales i det følgende.

Føre-var-prinsippet

Føre-var prinsippet er et særlig sentralt prinsipp på miljøfeltet. Prinsippet innebærer at dersom det er tvil om hvilken virkning eksempelvis et tiltak vil ha for miljøet skal tvilen komme miljøet til gode.³⁰ I Rio-erklæringen er prinsippet formulert som:

Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.³¹

I litteraturen blir det fremhevet av Bratteng at på avfallsrettens område vil prinsippet kunne være av betydning ved blant annet klassifisering og lagring av avfall. Eksempelvis kan prinsippet tilsa at mottaker bør håndtere mottatt avfall som farlig inntil man har tilstrekkelig kunnskap om avfallet, eller at det må foretas forebyggende tiltak for å forhindre forurensning ved lagring av avfall.³² HAFs virksomhet bør til enhver tid være i tråd med føre-var prinsippet for å forhindre skade på miljøet.

Mål om klimanøytralitet- Begrense utslipp

Gjennom flere internasjonale avtaler har Norge forpliktet seg til å redusere utslippet av klimagasser. Som ledd i oppfyllelse av FNs bærekraftsmål er Norge tilsluttet Parisavtalen. Avtalen har som mål at verden skal være klimanøytrale i andre halvdel av dette århundre.³³ Dette forutsetter at det menneskeskapte klimagassutslippet er mindre enn naturens absorberingsevne.³⁴ Gjennom avtalen har Norge forpliktet seg til å redusere klimagassutslippet med 50 til 55 prosent innen 2030 sammenlignet med 1990. Etter avtalen er det medlemslandene som er pliktsubjekt, men i et større perspektiv omfatter målet om klimanøytralitet alle.

Nordland fylkeskommune har utarbeidet en regional plan for klima og miljø med visjon om å strekke seg mot målet om et lavutslipps-samfunn innen 2050.³⁵ I planen fremgår det av fylkeskommunen har hovedmål at klimagassutslippene i fylket skal reduseres med 60 % sammenlignet med 2009.

I strategiplanen for 2022-2024 har HAF som mål å: «[r]edusere gjennomsnittlig CO₂-avtrykk for hele HAFs drift med 70% innen 2025, fra 52,1 kg CO₂/tonn avfall i 2017».³⁶ Klimaavtrykket er foreløpig redusert med 52% og målsettingen er fortsatt å redusere avtrykket med 70% innen 2025.³⁷ HAF bør ha som mål å redusere klimaavtrykket også i tiden etter 2025 for å bidra til at målet om en klimanøytral verden nås.

Sirkulærøkonomi- Ombruk og resirkulering

Både knapphet av ressurser, og det faktum at det ligger store verdier i avfall tilsier at gjenbruk og resirkulering av avfall er viktig. I Stortingsmelding 45 (2016-2017) fremhever

kommuner, Nordland

³⁰ Bratteng (2020) s. 34

³¹ Prinsipp 15

³² Bratteng (2020) s. 36

³³ Paris-avtalen artikkel 4 første ledd

³⁴ Regjeringen (2021)

³⁵ Nordland fylkeskommune (u.d) s. 6

³⁶ Helgelands Avfallsforedling (2022) s. 2

³⁷ Helgelands Avfallsforedling IKS (2022) s. 12

11. april 2024

Klima og Miljødepartementet betydningen av gjenbruk av ressurser og sirkulærøkonomi.

[...]. I en verden der presset på naturressursene øker sterkt, er det avgjørende for miljøet og klimaet at ressurser brukes og gjenbrukes mer effektivt. Ettersom effektiv ressursbruk også er god økonomi, vil en aktiv politikk for sirkulær økonomi også kunne styrke næringslivets grønne konkurransekraft. bidrar til redusert forurensning og økt ressursutnyttelse.³⁸

I dag stilles det krav til omfanget av gjenbruk og resirkulering både nasjonalt og internasjonalt. FNs bærekraftsmål 12.5 stiller krav til at avfallsmengden er betydelig redusert gjennom forebygging, reduksjon, materialgjenvinning og ombruk innen 2030.³⁹ EUs avfallsdirektiv fra 2018 stiller enda mer ambisiøse krav.⁴⁰ Som omtalt i punkt 3.4 stiller direktivet krav til at 55 prosent av husholdningsavfall skal ombrukes eller gjenvinnes innen 2025, 60 prosent innen 2030 og 65 prosent innen 2035.⁴¹ Tilsvarende har Nordland fylkeskommune i sin regionale plan for klima og miljø som mål at 60% av husholdningsavfallet i fylket gjenvinnes innen 2030.⁴²

HAF har som mål å gjenvinne minimum 55 % av husholdningsavfall innen 2025.⁴³ HAF bør fortsette dette arbeidet også i tiden etter 2025, og til enhver tid arbeide for å nå de mål om gjenvinning og ombruk som regionale- og nasjonale- og internasjonale myndigheter fastsetter.

Miljøhensyn i offentlige anskaffelser

Som omtalt i punkt 3.5 er HAF i utgangspunktet omfattet av anskaffelsesloven dersom virksomheten foretar anskaffelser til en anslått verdi over 100 000 kroner ekskl. mva. jf. anskaffelsesloven § 2. Anskaffelsesloven stiller krav til at innkjøper «[...] innrette[r] sin anskaffelsespraksis slik at den bidrar til å redusere skadelig miljøpåvirkning, og fremme klimavennlige løsninger der dette er relevant.»⁴⁴ Hensikten bak bestemmelsen er at innkjøpere som er omfattet av loven skal bidra til mindre klima- og miljøskade og til å nå nasjonale og internasjonale klimamål.⁴⁵

HAF bør både ved anskaffelser som faller innenfor og utenfor anskaffelseslovens virkeområde ta hensyn til klima og miljø.

Miljøfyrtårn

HAF ble sertifisert som Miljøfyrtårn i 2014. Flere av sertifiseringskriteriene knytter seg til FNs bærekraftsmål, herunder bærekraftsmål nummer 11 om bærekraftige byer og lokalsamfunn, og 12 om ansvarlig produksjon og forbruk produksjon.

HAF skal til enhver tid tilfredsstillende nåværende og kommende oppdateringer i Miljøfyrtårns kravlister: Krav til alle bransjer, krav til gjenvinningsbedrift og krav til kontorvirksomhet. HAF IKS skal med systematisk forbedringsarbeid fortsatt være et Miljøfyrtårn.⁴⁶

8.6 Helse, arbeidsmiljø og sikkerhet

³⁸ Meld. St.45 (2016-2017) s. 5

³⁹ FN (u.d.)

⁴⁰ (EU) 2018/851 om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald

⁴¹ Artikkel 11 (2) bokstav c nr. 2

⁴² Nordland fylkeskommune (u.d) s. 32

⁴³ Helgelands Avfallsforedling (2022) s.2

⁴⁴ § 5

⁴⁵ Prop. 51 L (2015-2016) s. 51

⁴⁶ HAF (u.d)

11. april 2024

Selskapet skal ha tydelige HMS mål og jobbe kontinuerlig med å forbedre de ansattes arbeidsmiljø og sikkerhet.

8.7 Lovpålagte krav

Selskapet forventes å drive sin virksomhet i samsvar med gjeldende lovgivning og rettspraksis.

9 Samhandling

9.1 Eierorganet

Eierstyring skal utøves gjennom representantskapet, som er selskapets øverste myndighet.

Representantskapet skal behandle saker som er av vesentlig betydning for deltakerne/selskapet eller som ikke naturlig sorterer inn under styrets myndighetsområde. Representantskapet skal fortrinnsvis bestå av ordførerne hos deltakerne for å sikre god samordning med relevant politisk organ hos deltakerne og for å sikre at den politiske ledelsen har god innsikt i selskapets virksomhet.

Innkalling, saksliste og saksdokumenter skal sendes til medlemmene av representantskapet og postmottaket i den enkelte kommune uten ugrunnet opphold og senest seks uker i forkant av møtet.

Selskapet skal informere deltakerne om saker av stor økonomisk, strategisk eller prinsipiell betydning minimum 12 uker før sakene skal behandles. Det samme gjelder endringer som har vesentlig betydning for tjenestetilbudet til abonnentene.

Siden bare kommunestyret (ofte delegert til formannskapet) forplikter kommunen, må deltakernes representanter stemme i samsvar med kommunestyrets/formannskapets vedtak. Ved dissens vil deltakerne likevel rette seg etter representantskapets vedtak.

Kommunedirektørene anbefaler at det opprettes et «Eierstyringssekretariat» (ESS) for å forberede saker som skal behandles av representantskapet og deltakerkommunene. ESS bør bestå av kommunedirektørene i deltakerkommunene. Saker til representantskapsmøter blir behandlet av eierstyringssekretariatet. Eierne forplikter seg til å samordne saksbehandling av saker som angår selskapets virksomhet. Saksbehandlingen skal være forankret i et faglig samarbeid mellom eierkommunene innenfor det kommunaltekniske området. Med samordning menes at ulike syn blant eierne, som påvirker selskapets rammebetingelser, skal synliggjøres i behandlingen i hver kommune, som grunnlag for å finne gode politiske løsninger i krevende saker.

9.2 Revisjon av selskapsavtalen

Kommunedirektørene mener at det bør gjøres endringer i den gjeldende selskapsavtalen for selskapet for å styrke eierstyringen i HAF og bringe selskapsavtalen bedre i samsvar med KS sine anbefalinger om god eierstyring og selskapsledelse.

For det første bør selskapsavtalens § 8 om representantskapets sammensetning endres. Representantskapet består i dag av 21 medlemmer og Kommunedirektørene mener det er utfordrende å skape en effektiv beslutningsarena med så mange representanter. Dette er bl.a. også påpekt på side 17 i PWC-Rapporten:

«Kommuner bør ha gode strukturer for styring av avfallstjenestene, enten de skjer i egen organisasjon eller i et eksternt rettssubjekt.

Dagens eierstyring i HAF er ikke optimal

11. april 2024

I en nylig gjennomført selskapskontroll med HAF konkluderes det med at eierstyringen i HAF har fremstått som "lite tydelig og fragmentert". Dette begrunnes blant annet med at:

- *Sammensetningen av representantskapet med så mange medlemmer gjør at det i liten grad blir en effektiv beslutningsarena*
- *Kommunene har ikke utarbeidet Eiermeldinger eller Eierstrategier for selskapet*
- *Det har vært lite opplæring i eierstyring i Eierkommunene*
- *Det har i for liten grad vært etablert forutsigbare kommunikasjonslinjer mellom kommunestyret og representantskapet*
- *Det er ikke etablert praksis for uformelle Eiermøter eller andre møteplasser der Eierkommunene og selskapet kan drøfte strategi og forventninger utenfor det formelle beslutningsorganet*
- *Vesentlige saker som har vært til behandling i representantskapet har ikke vært tilstrekkelig utredet av selskapet*

Dette er det samme bildet som tegnes i intervjuene som vi har gjennomført med Rana kommune og HAF.»

Kommunedirektørene anbefaler å endre bestemmelsene i selskapsavtalen for HAF om representantskapet ved at det kun skal være 6 medlemmer av representantskapet, én fra hver kommune. Samtidig må bestemmelsene om stemmerett endres slik at medlemmer fra de respektive kommuner avgir et antall stemmer som samsvarer med det antallet representanter deltakerkommunen kan avgi etter dagens selskapsavtale. Det bør videre fremgå av selskapsavtalen at det er ordfører som møter som medlem av representantskapet, og at det velges varamedlem, normalt varaordfører. Kommunedirektørene bør kunne møte sammen med ordfører som observatør, med talerett, og det bør også fremgå av selskapsavtalen. Kommunedirektørenes anbefaling er også i tråd med Anbefaling 7 i KS sine anbefalinger:

«Avhengig av selskapets formål, anbefales det som en hovedregel at kommunestyret eller fylkestinget oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets Eierrepresentanter i Eierorganet.»

Kommunedirektørene foreslår også noen ytterligere endringer i selskapsavtalen, se punkt 9,6 nedenfor om styret.

9.3 Eiermøter og årshjul

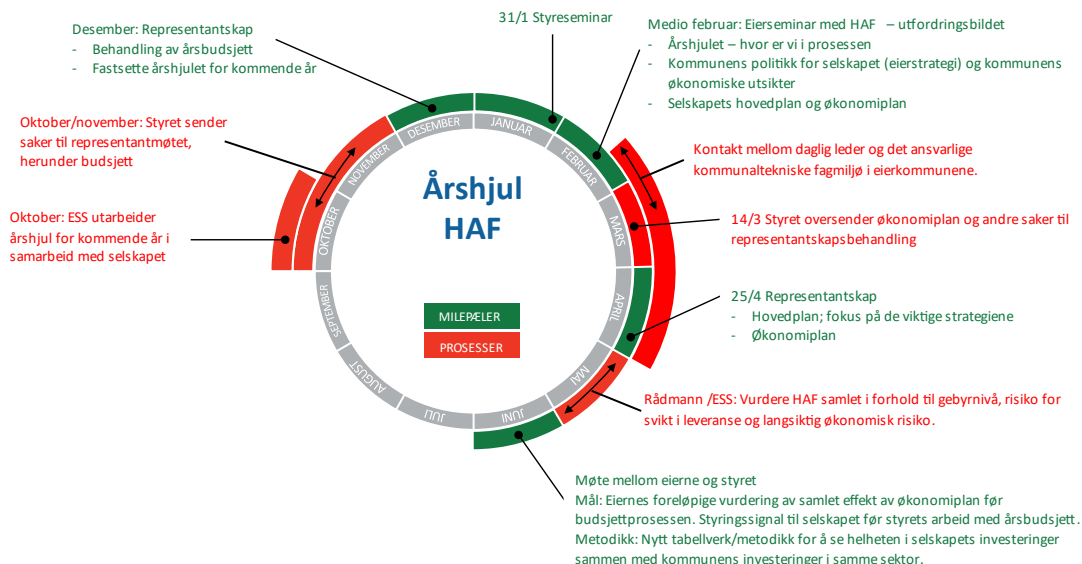
Eierne skal årlig drøfte felles ambisjoner for selskapets virksomhet.

Det avholdes to faste Eiermøter iht. årshjulet, se figuren under (oppgitte datoer er eksempler, og tidspunktet for Eiermøtene bør avklares med selskapets ledelse):

- Temaet for Eierseminaret i februar er deltakernes politikk for selskapet, deltakernes økonomiske utsikter og selskapets hovedplan og økonomiplan
- I Eiermøtet i juni diskuteres prognoser for det økonomiske handlingsrommet i kommende budsjettår, herunder deflator. Selskapet redegjør i møtet for forhold som vil kunne påvirke tilskuddsbehovet og innhenter styringssignaler fra eierne før endelig budsjettbehandling

Overordnet målsetting for styringsprosessen

Sikre forutsigbarhet, eierskap og utvikling for HAF, fram mot 2030/2040. Sikre at eierkommunene har en aktiv og langsiktig politikkutforming innenfor avfallsområdet.



En eller flere deltakere kan innkalle til eiermøte hvis det er behov for en uformell drøfting av en bestemt sak. Selskapets ledelse kan innkalles til eiermøtet når deltakerne oppfatter dette som formålstjenlig for behandling av saken.

De styrende organene i HAF kan også ta initiativ til å innkalle deltakerne til eiermøter når selskapet anser det som hensiktsmessig.

9.4 Kontaktmøter og samhandling

Ifølge årshjulet skal det avholdes møte mellom HAF og deltakernes fagmiljø på området i perioden februar-april for å sikre tilfredsstillende kommunikasjon mellom selskapet og kommunen. Utover dette kan den enkelte deltaker og HAF ta initiativ til kontakt og dialog.

HAF skal holde deltakerne oppdatert på endringer i renovasjonstjenesten og skal involvere deltakerne i sitt informasjons- og kommunikasjonsarbeid.

Kontaktmøtene og eiermøtene skal ikke undergrave eierorganets, representantskaps, funksjon. Selskapet skal likebehandle deltakerne med hensyn til informasjon fra selskapet.

Selskapet skal på eget initiativ fasilitere samarbeid og samhandling mellom deltakerne i utfordringer som selskapet anser som relevante for en helhetlig samfunnsutvikling med fokus på infrastruktur for avfall på nordre Helgeland.

9.5 Deltakernes samhandling med selskapet

Mens tjenesteproduksjonen ivaretas av HAF er deltakerne myndighet overfor abonnent. Deltakerne vedtar forskrifter og gebyrsatser. Selskapets tjenester er et ledd i en felles tjenesteproduksjon der måloppnåelsen også avhenger av hvordan deltakerne håndterer sine oppgaver.

Krav til abonnentene skal fremgå av kommunenes renovasjonsforskrifter og være i samsvar med HAFs tjenestetilbud. Kommuneadministrasjonen skal følge opp forhold som bryter med renovasjonsforskriftene. Ved brudd på renovasjonsforskriften er HAF ikke forpliktet til å

11. april 2024

levere den aktuelle tjenesten.

For å sikre at det etableres gode løsninger for avfallshåndtering som HAF kan drifte, må det etableres et godt samarbeid med plan- og bygningsmyndigheten i kommunen. HAF er høringsinstans i reguleringssaker og skal involveres i en tidlig fase i utbyggingssaker.

Deltakerkommunene bør tilstrebe å levere alt avfall fra kommunal virksomhet, som det er naturlig å samle inn og behandle sammen med husholdningsavfall, til selskapet. Deltakerne forventer at prisen for denne tilleggstjenesten er konkurransedyktig i forhold til private renovasjonsbedrifter.

Fordeling av oppgaver og myndighet mellom selskapet og eierkommunene skal være hensiktsmessig. Endringer vurderes etter behov.

9.6 Styret i HAF

Styret i HAF har utarbeidet en egen styreinstruks, datert 10. desember 2020. Kommunedirektørene har gjennomgått denne og finner at den er tilfredsstillende.

Kommunedirektørene mener det er behov for endringer i selskapsavtalen for HAF for å sikre at styret har best mulig kompetanse. Kommunedirektørene foreslår at dette følges opp ved å fastsette i selskapsavtalen at det skal opprettes en egen valgkomité for valg av styremedlemmer, og at representantskapet vedtar en egen instruks for valgkomitéens arbeid.

Etter innspill fra HAFs ledelse 20. mars 2024 er det foreslått presisert i selskapsavtalen at den ansatte representanten i styret med varamann, som de ansatte har valgt, formelt velges av representantskapet.

Det påhviler kommunene et særlig ansvar for å sikre at styrets har den nødvendige kompetanse, og av Anbefaling 9 fra KS følger:

«Eier bør gjennom selskapets eierorgan sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskapets formål og virksomhet. Vurder også spørsmål om habilitet i valg av styremedlemmer. Det anbefales at selskapet sikrer opplæring av styremedlemmene.»

Om begrunnelsen for anbefalingen heter det i kommentarene til anbefalingen:

«Både kommunen eller fylkeskommunen og eierorganet må definere hva slags kompetanse og kapasitet som forventes av styremedlemmene. Et godt utgangspunkt for denne vurderingen kan være selskapets formålsparagraf, de langsiktige strategiene som er lagt for selskapet og situasjonsbestemte forhold de nærmeste årene (omstillingsbehov, markedstilpasning, lovendringer, etc.). Det bør tilstrebes en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Det er viktig å oppnevne styremedlemmer som kan sikre styrets tilsyns- og kontrollfunksjon overfor daglig leder.

Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov og bør ha forskjellig og supplerende kompetanse innen blant annet økonomi, organisasjon og om det markedet som selskapet opererer i. Videre bør styret inneha faglig innsikt og god kjennskap til selskapets formål.»

Kommunedirektørene understreker at det er viktig at styret i HAF også har forståelse og erfaring fra det politiske systemet i kommunene, jf. også KS' kommentarer til anbefaling 9:

«Det er ikke noe til hinder for at medlemmer av folkevalgte organer kan velges til styremedlemmer i selskaper. Forståelse og erfaring fra det politiske systemet i

11. april 2024

kommunen eller fylkeskommunen kan gi en viktig innsikt og kompetanse som styret bør besitte. Når det er spørsmål om å velge folkevalgte eller ansatte i kommunen eller fylkeskommunen til styremedlemmer i selskaper kommunen eller fylkeskommunen har eierandeler i, bør kommunen eller fylkeskommunen imidlertid vurdere hvor ofte vedkommende kan bli inhabil.»

For å sikre at styret har en best mulig kompetanse anbefaler KS videre i Anbefaling 10:

«Det bør fastsettes i vedtektene eller selskapsavtalen at valg av styrer i eller fylkeskommunalt eide selskaper bør skje ved bruk av valgkomité. Det bør lages retningslinjer som regulerer komitéens arbeid.»

Kommunedirektørene anbefaler at dette følges opp med endringer i selskapsavtalen og vedtakelse av egne retningslinjer for valgkomitéens arbeid.

I den gjeldende selskapsavtalen for HAF § 9 annet ledd er det bestemt at styremedlemmer og varamenn skal velges fra den enkelte eierkommune:

"Styremedlemmer og varamenn velges slik av representantskapet;

2 representanter med personlige varamenn fra Rana kommune

1 representant med personlig varamann fra Hemnes kommune

1 representant med personlig varamann fra Lurøy - / Rødøy kommune

1 representant med personlig varamann fra Nesna - / Træna kommune»

Kommunedirektørene anbefaler at denne bestemmelsen i selskapsavtalen endres slik at det overlates til representantskapet å velge styremedlemmer basert på anbefalingen fra valgkomitéen. Dette vil sikre at styret får en best mulig kompetanse uten at det legges føringer i selskapsavtalen, og er i tråd med KS sine anbefalinger. Kommunedirektørene understreker at det fremgår av utkastet til instruks for valgkomitéen at valgkomitéen bl.a. skal legge vekt på at styret får variert distriktsmessig representasjon, jf. utkastet punkt 4.6 c):

«etablere den nødvendige kontakt med deltakerne for å få fram forslag på de best kvalifiserte kandidater, herunder også en styresammensetning som gjenspeiler bredden og helheten i selskapets virksomhetsområder og representerer et helgelandsperspektiv og en variert distriktsmessig representasjon» (understreket her)

10 Rapportering

Status for oppfølging av vedtak i representantskapet vedlegges årsberetningen.

Regnskap og budsjett for næringsområdet skal legges frem sammen med behandling av årsregnskapet/budsjettet, sammen med informasjon om andre selskaper som HAF har eierandeler i.

Andre forhold som eierne bør være kjent med, skal formidles til representantskapets leder og dets medlemmer uten ugrunnet opphold.

HAF har ansvar for å utarbeide avfallsstatistikker og sende inn data til KOSTRA. Selskapet utarbeider en årlig miljørapport som sendes til deltakerne og representantskapet.

11 Organisatoriske alternativer for håndtering av husholdningsavfall

11.1 Endring av selskapsform

Kommunedirektørene har i sitt arbeid også drøftet spørsmålet om HAF bør endre selskapsform. HAF er i dag et interkommunalt selskap regulert av lov om interkommunale selskaper, og det er drøftet om HAF bør omorganiseres til aksjeselskap.

De fleste kommunale avfallsselskaper organisert som interkommunale selskaper, og Kommunedirektørene ser ingen grunn til å endre selskapsformen, jf. også PWC-Rapporten side 6:

«Det finnes ikke fullstendig oversikt over hvordan alle kommunene i Norge har organisert avfallsinnsamlingen. Det finnes eksempler på interkommunale samarbeid om avfallshåndtering organisert som aksjeselskap, men de fleste har valgt IKS som organisasjonsform. Omtrent 30 av Norges kommuner håndterer oppgavene på egen hånd, altså ikke gjennom et interkommunalt selskap. Blant disse finner vi små kommuner som gjør det av geografiske hensyn, som Værøy og Røst, og store kommuner, som Oslo, Bærum og Trondheim. Noen kommuner som er relativt sammenlignbare med Rana i innbyggertall håndterer også tjenestene på egen hånd. Eksempler på slike er Steinkjer og Kongsberg. Blant både IKS-ene og kommunene som driver på egenhånd kjøper noen innsamlingstjenester i markedet, mens andre driver i egen regi.»

Kommunedirektørene kan ikke se at loven om interkommunale selskaper i seg selv er til hinder for en god eierstyring og selskapsledelse, lovens regulering - og friheten til å avtale avvikende løsninger i selskapsavtalen - gir etter Kommunedirektørenes vurdering tilstrekkelig fleksibilitet og gode muligheter for god eierstyring og selskapsledelse. Det vises også til PWC-Rapporten side 15:

«IKS som organisasjonsform er det vanlige for kommunenes håndtering av denne type tjenester, og det er derfor ikke sannsynlig at det er selve organisasjonsformen som er utfordringen for HAF, men hvordan den praktiseres. Etter vår vurdering bør det være potensial for reduserte kostnader ved en videreføring av HAF alene. I motsatt fall antas det også vanskelig å finne fusjonspartnere, etter som disse vil være tilbakeholdne til å gå inn i samarbeid hvor egne innbyggere påføres vesentlig høyere kostnader om gebyrene standardiseres for hele det nye området. Litt avhengig av hvordan man regner vil eksempelvis gebyrene i SHMIL være mer enn 10% lavere.»

11.2 Sammen slåing med andre selskaper

Etter Kommunedirektørenes vurdering bør det utredes nærmere om det er grunnlag for å slå HAF sammen med andre avfallsselskaper i regionen. Dette for å effektivisere selskapets drift, legge til rette for stordriftsfordeler og redusere gebyrnivået for innbyggerne i eierkommunene. Dette vil også være i tråd med utviklingen i bransjen, se PWC-Rapporten side 6:

«Det pågår flere sammenslåingsprosesser i den kommunale avfallsbransjen, og trenden går i retning av større selskaper. Samtidig etableres det stadig flere samarbeidsordninger mellom de eksisterende avfallsselskapene. Målet er å utnytte kapasiteten og kompetansen best mulig, og å stå rustet til å møte økende krav til avfallshåndtering, teknologi, miljø og konkurranse i næringsmarkedet.»

Et felles selskap på Helgeland er også i tråd med konklusjonene i PWC-Rapporten fra 2019, se side 19:

PwC anbefaler Rana kommune å ta initiativ til et felles avfallsselskap på Helgeland

PwC vil ikke tilrå Rana kommune å velge å håndtere avfallstjenestene i egen organisasjon, verken ved å drive i egenregi eller ved å kjøpe tjenester i markedet. Dette vil være å gå i mot utviklingen i bransjen for øvrig, som er i retning større enheter med stor utviklingskraft, stort volum som legger til rette for effektiv drift og større forhandlingskraft i markedet. Det kan tenkes at kommunen på kort sikt kan få lave kostnader til selve innsamlingen, fordi det er billigere å samle inn avfall i Rana enn i de andre HAF-kommunene. På den annen side vil denne løsningen, avhengig av hvor mange nabokommuner Rana tar på seg å samle inn for, gi lite volum, noe som vil drive prisene i motsatt retning. Erfaringene fra kommuner som driver på egen hånd i dag er at i den grad de lykkes med å opprettholde et godt tilbud, er det fordi de har bygget det opp over lang tid, og i tett samarbeid med andre aktører. PwC mener det vil være svært krevende for Rana kommune å skulle bygge en organisasjon som kan ivareta utvikling og innkjøp av fremtidsrettede, miljøvennlige avfalls løsninger oppstrøms og nedstrøms på kort sikt.

HAF er et relativt lite avfallsselskap, selv om det ikke per i dag er uvanlig lite i norsk målestokk. HAF har hatt høye gebyrer, noe som iallfall i noen grad kan ses i sammenheng med et veldig høyt tjenestenivå, som er vedtatt av eierkommunene. Det betyr at det bør være potensial for å redusere gebyrene dersom eierkommunene ønsker det, samtidig som det er potensial for å bedre eierstyringen. Det bør kunne gi Rana kommune bedre styring og kontroll med tilbudet. Samtidig er det vanskelig å si om det fremdeles er strukturer rundt selskapet som gjør at eierstyringen vil være krevende også selv om Rana kommune profesjonaliserer sin eierstyring. Uansett er spørsmålet om HAF er et stort nok selskap, med nok volum på innsamlet avfall, stor nok organisasjon, og en god nok kultur for utvikling, til at det er det rette valget for Rana kommune på lengre sikt. PwC mener at hvis Rana kommune skulle ønske å fortsette som deltaker i HAF i dagens struktur, må det være fordi kommunen har et sterkt ønske om å være største eier, med den formelle kontroll det gir, og kunne sikre et avfallsselskap med hovedsete i Rana, sikre arbeidsplasser i kommunen på lengre sikt osv.

Rana kommune - utredning av organisatoriske alternativer for avfallshåndtering
PwC

PwC mener at mye taler for at Rana kommune heller bør ta initiativ til en prosess for å etablere et felles avfallsselskap på Helgeland. De viktigste argumentene mot å velge dette alternativet, er som sagt:

- Rana kommune får en mindre eierandel i et felles selskap, noe som formelt sett gir mindre styring.
- På sikt kan det være risiko for arbeidsplasser i Rana, alt ettersom hvilke krav kommunen stiller og hvordan det nye selskapet ønsker å optimere driften.
- Synergievinster er generelt usikre og det krever disiplin å realisere dem.

Når vi likevel anbefaler dette alternativet, er det fordi:

- Et større, felles selskap vil gi et større fagmiljø, og legge bedre til rette for utvikling av nye, fremtidsrettede og miljøvennlige løsninger.
- Et større selskap gir større avfallsvolum, noe som legger til rette for effektivisering og forhandlingstving i markedet.
- HAF og SHMIL har allerede mye til felles, blant annet gjennom samarbeid om flere nedstrømsløsninger og samme innsamlingsløsning for husholdningsavfall (optibag).
- Et felles selskap legger godt til rette for en fusjon av Returaselskapene, som vil gi en sterkere aktør i et marked med stor konkurranse.
- Kapasiteten på et av de to sorteringsanleggene er nok til å dekke hele Helgeland, noe som indikerer at det kan finnes synergier, selv om det må utredes videre.
- SHMIL har noen etablerte strukturer for kontakt med eierne som også HAF-kommunene kan dra nytte av i et felles selskap.
- SHMIL har lavere gebyrer enn HAF. Det kan komme innbyggerne i Rana kommune til gode ved at gebyrene og tjenestenivå harmoniseres.

Detaljerte økonomiske effekter og konsekvenser, samt strategiske og juridiske vurderinger av hvordan et nytt selskap i så fall skal etableres, må utredes nærmere.

Som det også fremgår av oppsummeringen ovenfor i PWC-Rapporten må forutsetningene for og konsekvensene av en sammenslåing utredes nærmere.

12 Evaluering av eierstrategi

Eierstrategien skal evalueres én gang i hver valgperiode eller etter behov.

Oppfølging av selskapskontroll av Helgeland Avfallsforedling IKS

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

13.11.2024

Saknr

46/24

Saksbehandler Kent Røstad

Arkivkode FE-216, TI-&58

Arkivsaknr 23/421 - 3

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget tar revisors redegjørelse til orientering.
2. Kontrollutvalget følger opp saken videre våren 2025.

Behandling:

Revisor orienterte. Kommunen har et selvstendig ansvar for å sikre at selvkostprinsippet overholdes.

Revisor anser at alle anbefalingene er fulgt opp fra selskapets side og at selskapskontrollen kan anses som avsluttet.

Kontrollutvalget la fram følgende omforente vedtak:

1. Kontrollutvalget tar revisors redegjørelse til orientering.
2. Kontrollutvalget anser saken som fulgt opp og avsluttet.

Vedtak:

1. Kontrollutvalget tar revisors redegjørelse til orientering.
2. Kontrollutvalget anser saken som fulgt opp og avsluttet.

Vedlegg

Revisors oppfølging av selskapskontroll av Helgeland Avfallsforedling IKS

Protokoll, kontrollutvalgets møte 20.09.2023

Protokoll, kontrollutvalgets møte 26.05.2023

Oppfølgingsrapport (17.08.2023, kortversjon), kommunestyrets vedtak 43-19 (selskapskontroll Helgeland Avfallsforedling IKS)

Protokoll, kontrollutvalgets møte 25.08.2023

Saksframlegg, kontrollutvalgets møte, 25.08.2023, sak 048-23

Saksopplysninger

Det ble i 2019 gjennomført en selskapskontroll av Helgeland Avfallsforedling IKS. Rapport fra selskapskontrollen ble behandlet i kommunestyrets sak 43/19.

Det vises til vedlagte saksframlegg i sak 048/23 for detaljert saksgang.

Kontrollutvalget har bedt revisor gjennomføre etterkontroll av anbefalingene 1 og 6 vedrørende selskapsledelse, samt anbefaling 3 vedrørende øvrige forhold:

Anbefaling 1: Utarbeider en økonomiplan i samsvar med krav i lov om interkommunale selskap.

Anbefaling 6: Sørger for at beregning og rapportering av selvkost er i samsvar med gjeldende retningslinjer.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler også at Rana kommune sørger for et tilstrekkelig saksgrunnlag og behandling av sak om gebyrfastsettelse i kommunestyret.

Revisor har konkludert slik:

Anbefaling 1:

- Selskapet har i representantskapsmøte, sak 13/23, den 20.10.23 vedtatt økonomiplan 2024 – 2027.
- Representantskapet skal selv vedta selskapets økonomiplan for de fire neste årene og selskapets årsbudsjett for det kommende året. Vedtaket skal treffes før årsskiftet, jfr. IKS-loven § 18.
- Det er avholdt to representantskapsmøter hittil i 2024. Økonomiplanen for 2025-2028 ble behandlet i sak 17/24 den 28.10.24 (styrebehandlet 05.09.24), og anses å tilfredsstille kravene i IKS-loven § 20.

Anbefaling 6:

- Selskapet legger til grunn at selvkostområdene kontrolleres årlig av selskapets revisor, KPMG.
- Deloitte påpekte i rapporten at grunnlaget for alle fordelingsnøkler - mellom de ulike fraksjonene husholdning, fritid, septik og næring - må dokumenteres bedre for å sikre at det ikke foreligger kryss- subsidiering eller feil beregning av selvkostgebyr. Dette blir også presisert i Miljødirektoratet sin veileder for beregning av kommunale avfallsgebyr (jfr. bl.a. SK-rapportens kap. 4.7.2, se også kap. 4.6.2)
- Revisor konstaterer at administrasjonen i Rana kommune i sin saksbehandling 16.11.2023 av gebyrfastsettelse poengterer at selskapet ikke har fremlagt hvordan fordelingsnøklerne er fastsatt
- Kommunen har et selvstendig ansvar for å sikre at selvkostprinsippet overholdes. Revisor anbefaler at kommunen sørger for å innhente tilstrekkelig dokumentasjon for å sikre selvkostprinsippet.

Anbefaling 3:

- Administrasjonen i Rana kommune har i sin saksbehandling 16.11.2023 av gebyrfastsettelse vurdert og gjennomgått mottatt grunnlag fra selskapet og har følgende konklusjon:
 - Gebyrnivået er høyt i forhold til sammenlignbare kommuner
 - Selskapet har selvkostanalyser og prosedyrer for beregning av selvkost
 - Rådmannen kan ikke utelukke at det foreligger subsidieringer
 - Rentenivået samsvarer ikke med forskriftsbestemt kalkylerente oppdatert i august 2023. Dette fører dermed til høyere gebyrer
- Det er ikke bekreftet at konklusjonene/kommentarene i saksfremlegget som nevnt ovenfor er kommunisert til selskapet.

Representantskapet har i møte den 28.10.2024, sak 15/24, behandlet forslag til tiltak for å redusere gebyrene og samtidig bestille en ekstern analyse av gebyrnivået. Dette ble vedtatt. Revisor antar at denne analysen vil bidra til å understøtte både beregningen av fordelingsnøkler og gebyrgrunnlag (anbefaling 6 ovenfor), og at denne dokumentasjonen vil bli oversendt til kommunen som grunnlag for fastsettelse av gebyrene (anbefaling 3 ovenfor). Revisor anbefaler at kommunen følger opp kommentarene fra saksbehandlingen i 2023 i kommende behandling og fastsettelse av gebyrgrunnlagene.

Revisor Harald Halvorsen vil gi en muntlig orientering i kontrollutvalgets møte 13.november 2024.

Vurdering

Økonomiplanen for 2025-2028 tilfredsstiller kravene i IKS-loven § 20 og anbefaling 1 kan anses fulgt opp.

Angående anbefaling 3 og 6 har representantskapet vedtatt tiltak for å redusere gebyr samt å bestille en ekstern analyse av gebyrnivået. Sekretariatet anbefaler at saken følges opp videre etter at den eksterne analysen er ferdigstilt og dokumentasjonen er oversendt kommunen som grunnlag for fastsettelse av gebyrene.

Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport "Investeringsprosjekt"

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

20.02.2025

Saknr

03/25

Saksbehandler Kent Røstad

Arkivkode FE-217, TI-&58

Arkivsaknr 23/407 - 2

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget anser kommunestyrets vedtak som fulgt opp og saken som avsluttet.

Vedlegg

Oppfølgingsrapport av kommunestyrets vedtak 39/20

Forvaltningsrevisjonsrapport - Investeringsprosjekt

Saksfremlegg sak 14/23

Protokoll, kontrollutvalgets møte 24.03.2023

Saksopplysninger

Sak om forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekter ble behandlet i kommunestyrets møte 12. mai 2020 i sak 39/20. Det ble fattet følgende vedtak:

"Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten "Investeringsprosjekt" til orientering. Kommunestyret ber rådmannen imøtekomme alle rapportens anbefalinger."

Oppfølgingsrapport ble behandlet i kontrollutvalgets møte 14. januar 2022 i sak 14/23.

Oppfølgingsrapporten konkluderer at det i lys av forvaltningsrevisjonsrapporten og dens anbefalinger, samt administrasjonens tilbakemelding, foreligger en rekke reglementer, rutiner, og dokumenter som til sammen medvirker til at investeringsprosjekter organiseres, planlegges og gjennomføres på en betryggende måte.

Det framkommer i oppfølgingsrapporten at administrasjonens tilbakemeldinger synes å være relevante når det gjelder anbefalingene i forvaltningsrevisjonsrapporten. Det ble videre poengtert at det ikke virker å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra kontrollutvalget, dette gjelder samtlige anbefalinger i rapporten.

Avslutningsvis står det følgende:

"Kontrollutvalget mener at administrasjonens tilbakemeldinger synes å være relevante i forhold til de anbefalingene som er gitt i FR-rapporten, og på denne bakgrunn synes det ikke hensiktsmessig med videre oppfølging fra KU's side av iverksettelsen av anbefalingene. I og med at kommunens investeringsprosjekter styres av et nokså omfattende sett av reglementer, rutiner og dokumenter vil kontrollutvalget på et senere tidspunkt vurdere å få gjennomført en ny gjennomgang av et investeringsprosjekt når nåværende styringsdokumenter har fått virke en stund. Hensikten med en slik gjennomgang vil være å få vurdert i hvilken grad styringsdokumentene er egnet til å sikre at investeringsprosjekter organiseres, planlegges og gjennomføres på en betryggende måte."

Kontrollutvalget ble i sak 14/23 bedt om å vurdere hensiktsmessigheten med en eventuell gjennomgang av investeringsprosjekt med den hensikt å få vurdert i hvilken grad styringsdokumentene er egnet til å sikre at investeringsprosjekter organiseres, planlegges og gjennomføres på en betryggende måte. Det ble fattet følgende vedtak:

"Kontrollutvalget drøfter saken påny våren 2024."

Vurdering

Det står i oppfølgingsrapportens avsluttende del at kontrollutvalget skal ta en vurdering på om det skal gjennomføres en ny gjennomgang av investeringsprosjekt. Samtidig er det i samtlige punkter i forvaltningsrapportens anbefalinger konkludert med at det ikke synes hensiktsmessig med videre oppfølging fra kontrollutvalget. Det anses at det foreligger reglementer, rutiner og dokumenter som til sammen sikrer at investeringsprosjekter organiseres, planlegges og gjennomføres på en betryggende måte. Administrasjonens oppfølging av saken og dens tilbakemeldinger anses å være relevant og dekkende for forvaltningsrapportens anbefalinger.

Konklusjon

Sekretariatet mener at kommunedirektøren har fulgt opp forvaltningsrevisjonsrapportens anbefalinger og at saken kan anses som avsluttet.

OPPFØLGINGSRAPPORT

Til: Kommunestyret
Fra: Kontrollutvalget
Dato: 14.01.2022

Vedrørende:

Iverksettelse av vedtak i kommunestyresak 39/20.

Vedr.: Forvaltningsrevisjonsrapporten «Investeringsprosjekt»

Innholdsfortegnelse:

1. Kort historikk.
2. Vurdering av administrasjonens iverksettelse.
3. Avsluttende betraktninger.

Vedlegg: Utdrag fra forvaltningsrevisjonsrapporten: «Sammendrag»

1. Kort historikk.

Rapporten fra forvaltningsrevisjonen er utarbeidet av kommunens revisor Deloitte AS etter bestilling fra kontrollutvalget (KU).

Link til rapporten finnes på nettstedet «www.ihkus.no» under hjemmesiden til KU-Rana.

KU behandlet forvaltningsrevisjonsrapporten i møte 24.04.2020 (KU-sak 020/20) og oversendte rapporten til kommunestyret som behandlet den i sak 39/20 den 12.05.2020.

Kommunestyret fattet da følgende vedtak:

*Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten «Investeringsprosjekt» til orientering.
Kommunestyret ber rådmannen imøtekomme alle rapportens anbefalinger.*

Kommuneloven (KL) krever følgende håndtering når ovennevnte vedtak er fattet:

- Rådmannen skal påse at vedtak fattet av folkevalgte organer blir iverksatt (KL § 13-1, 4.ledd).
- Kontrollutvalget skal påse at vedtak som kommunestyret treffer ved behandlingen av revisjonsrapporter, blir fulgt opp (KL § 23-2, bokstav e).
- Kontrollutvalget skal rapportere til kommunestyret om vedtaket er fulgt opp (KU-forskrift § 5).

I arbeidet med oppfølgingen av administrasjonens iverksettelse av KST-vedtak 39/20 har KU mottatt følgende tilbakemeldinger fra kommunens administrasjon:

- KU-møte 27.08.2021, KU-sak 033/21:
 - Brev datert 22.07.2021 fra kommunaldirektør stab til KU-sekr. («Svar- anmodning om status iverksettelse av kommunestyrevedtak 39/20») med følgende vedlegg:
 - 1 Mal overordnet kvalitetsplan (1).
 - 2 Mal valg av entreprisemodell (2)
 - 3 Mal kontraktstrategi (3)
 - 4 Sjekkliste kontraktsoppfølging (4)
 - 5 Endringshåndtering prosjekter (5)
 - 6 Sjekkliste miljø i investeringsprosjekt (6)

2 Vurdering av administrasjonens iverksettelse,

Kommunestyret vedtok å be rådmannen innøse alle forvaltningsrevisjonsrapportens (heretter kalt FR-rapport) anbefalinger. FR-rapporten gir 3 anbefalinger, hvorav anbefaling nr. 3 er spesifisert i 9 underpunkter (a – i).

Anbefaling nr. 1:

Vurderer å utarbeide rutiner for vurdering av behov for å innhente ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 1:

FR-rapporten (kapittel 3.4.2) opplyser at det ikke er etablert egne rutiner for å gjennomføre formaliserte vurderinger av når det er behov for eventuell ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, samt for hvilke hensyn som skal tas i de tilfellene kommunene vurderer å hente inn ekstern kompetanse. Det er likevel etablert praksis at det ofte benyttes ekstern kompetanse i investeringsprosjekter, noe som også er reflektert i overordnede retningslinjer.

Administrasjonen opplyser at anbefalingen er vurdert og at den ivaretas ved at det foreligger krav til vurdering av kompetansebehov i alle kommunens arbeidsprosesser - løpende saksbehandling, planlegging, prosjekt, anskaffelser og tjenesteutøvelse. mv. Videre opplyser administrasjonen at krav til kompetanse fremgår i flere av kommunens styrende reglementer og rutiner- eksempelvis saksbehandlerhåndbok, gjennomføring av anskaffelser, kompetanseplanlegging, overordnet kvalitetsplan prosjekt mv.

Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 1.

Anbefaling nr. 2:

Vurderer å spesifisere rutiner for hvordan rapportering i investeringsprosjekter med stor usikkerhet skal innrettes.

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 2:

FR-rapporten (kapittel 3.5.2) opplyser at det ikke er tilstrekkelig tydelig avklart hva som ligger i formuleringen i Reglement for investeringsprosjekt for Rana kommune om at rådmannen skal rapportere fortløpende til kommunestyret i de tilfeller der det er vedtatt investeringsprosjekter *med stor grad av usikkerhet*. I denne sammenheng opplyser FR-rapporten at det ikke er presisert ytterligere

- hvor ofte det skal rapporteres til kommunestyret,
- hva slik rapportering skal inneholde av informasjon (eksempelvis om hendelser som gjør at et prosjekt ikke lar seg gjennomføre i samsvar med de intensjoner, føringer og rammer som i utgangspunktet er definert).

Administrasjonen opplyser at det i Investeringsreglementet (vedtatt av kommunestyret i sak 128/21 den 13.12.2021) nå er tatt inn oppdaterte formuleringer, herunder hvordan prosjekt med høy risiko skal rapporteres.

I det nylig vedtatte investeringsreglementet ses følgende bestemmelser som vedrører *risiko* i investeringsprosjekter og rapporteringshyppighet av investeringsprosjekter:

- Reglementets pkt. 6 vedr. politisk behandling:
 - *Investeringsprosjekt med høy risiko skal følges tett opp av rådmannen med utvidet rapportering til kommunestyret, dersom vesentlige avvik avdekkes. (kulepkt 5)*
- Reglementets pkt. 7 vedr. faser for større investeringsprosjekt:
 - Det skal gjennomføres risikovurdering i investeringsprosjekt knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø mv.*
- Reglementets pkt. 7.3 vedr. forprosjekt definerer krav til at materialet fra forprosjektet skal inneholde bl.a.:
 - *Vurdering av risiko i prosjektet og oppfølging av kommunens miljøkrav. (underpkt. nr. 7)*

- Reglementets pkt. 9 vedr. rapportering av investeringsprosjekt:
*Det rapporteres på status, framdrift og økonomi for hvert enkelt investeringsprosjekt i forbindelse med tertialvis rapportering og ved årsrapportering.
Avvik skal fremkomme i rapporteringen og eventuelle budsjettreguleringer gjennomføres som del av tertialrapporteringen.*

Kommunens gjeldende investeringsreglement inneholder bestemmelser om hvor ofte det skal rapporteres til kommunestyret og hva det da skal rapporteres om. Det er ikke gitt spesifikk bestemmelse om at den faste (tertialvise) rapporteringen også skal inneholde status i identifiserte risikoforhold. Derimot gis det bestemmelse om at det skal gis en utvidet rapportering til kommunestyret dersom avvik avdekkes i investeringsprosjekt med høy risiko.

Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 2.

Anbefaling nr. 3 a):

Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:

a) utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt,

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 3 a):

FR-rapporten (kapittel 4.4.2) opplyser at kommunen – for å sikre god internkontroll - bør utarbeide rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, som også tar hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen knyttet til for eksempel løsningsvalg, arbeidsomfang og prosjektkompleksitet.

Administrasjonen opplyser at anbefalingen blir imøtekommet gjennom revidering av Investeringsreglementet (revidert reglement ble vedtatt av kommunestyret i sak 128/21 den 13.12.2021).

I det nylig vedtatte investeringsreglementet ses at bestemmelser for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag er tatt inn i

- reglementets pkt. 5 vedr. behovsutredning,
- reglementets pkt. 7.1 vedr. konseptutredning og skisseprosjekt,
- reglementets pkt. 7.3 vedr. forprosjekt,
- reglementets pkt. 7.4 vedr. detaljprosjektering

Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 3 a).

Anbefaling nr. 3 b):

Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:

b) kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter,

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 3 b):

FR-rapporten (kapittel 4.5.2) opplyser at kommunen ikke har utarbeidet rutiner for kvalitetssikring av grunnlag for beslutninger om valg og gjennomføring av investeringsprosjekter. Etter revisjonens vurdering er dette ikke i samsvar med god praksis for internkontroll eller anbefalinger i relevante ISO-standarder. Revisjonen peker i denne sammenheng på at både systematiske vurderinger av risiko og usikkerhet i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlag og formalisert kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag, kan utgjøre viktige verktøy med tanke på å sikre at opplysninger om ulike alternativer til investeringsprosjekter som fremlegges for kommunestyret er så fullstendige som mulig, og å sikre at saker om valg av investeringsprosjekt i sin helhet er forsvarlig utredet.

Administrasjonen opplyser at anbefalingen blir imøtekommet gjennom revidering av Investeringsreglementet (revidert reglement ble vedtatt av kommunestyret i sak 128/21 den 13.12.2021).

I det nylig vedtatte investeringsreglementet kan det ikke ses at det foreligger bestemmelser eller rutiner om hvordan beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter skal kvalitetssikres. Imidlertid opplyses følgende i investeringsreglementets pkt. 7.2 vedr. ansvar og roller:

Fullmakt og ansvar følger av gjeldende organisering og delegasjonsreglement. Beskrivelse av stilling, ansvar og roller for sentrale personer i investeringsprosjekt dokumenteres i kommunens kvalitetssystem.

Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 3 b).

Anbefaling nr. 3 c):

Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:

c) gjennomføring av risikovurderinger i investeringsprosjekter knyttet til blant annet kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø,

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 3 c):

FR-rapporten (kapittel 4.6.2, 2dre avsnitt) opplyser at kommunen ikke har tilfredsstillende rutiner for gjennomføring av vurderinger av risiko i investeringsprosjekter knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø.

Administrasjonen opplyser at det nå foreligger verktøy og veiledere for risikovurdering som er etablert i kommunens kvalitetssystem.

Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 3 c).

Anbefaling nr. 3 d):

Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:

d) utarbeidelse av kvalitetsplaner,

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 3 d):

FR-rapporten (kapittel 4.6.2, 3dje avsnitt) opplyser at kommunen ikke har utarbeidet tilstrekkelig med rutiner for utarbeidelse av kvalitetsplaner i prosjekter, som beskriver hvilke aktiviteter og ressurser som vil være nødvendige for å oppnå de *målene* som er definert for prosjektet.

Administrasjonen opplyser at det nå er etablert mal/rutine for overordnet kvalitetsplan for nye prosjekt. I denne sammenheng viser administrasjonen til dokumentet «Rana kommune avd. Prosjekt – Mal overordnet kvalitetsplan for nye prosjekter».

Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 3 d).

Anbefaling nr. 3 e):

Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:

e) gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entreprisform,

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 3 e):

FR-rapporten (kapittel 5.4.2, 2dre avsnitt) opplyser at kommunen bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entreprisform for å sikre at det alltid blir gjort vurderinger av og tatt hensyn til den iboende risikoen i ulike entreprisformer, og hvilke konsekvenser denne risikoen har i hvert enkelt investeringsprosjekt kommunen gjennomfører.

Administrasjonen opplyser at dette ivaretas bl.a. ved at mal for valg av entreprisemodell nå benyttes. I denne sammenheng viser administrasjonen til dokumentet «Mal – valg av entreprisemodell» som gir en link til «Entrepriseveilederen» på nettstedet www.anskaffelser.no. Det opplyses i malen av «Entrepriseveilederen» er en hjelp til å vurdere hvilke positive effekter og risikoer en modell gir prosjekt. Videre opplyses bl.a. at veilederen kan brukes som en hjelp i

vurderingen for å finne riktig entreprisemodell og videre at en utfylt veiledning kan skrives ut som et kort notat som egner seg godt som et beslutningsgrunnlag i en byggesak.
 Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 3 e).

Anbefaling nr. 3 f):

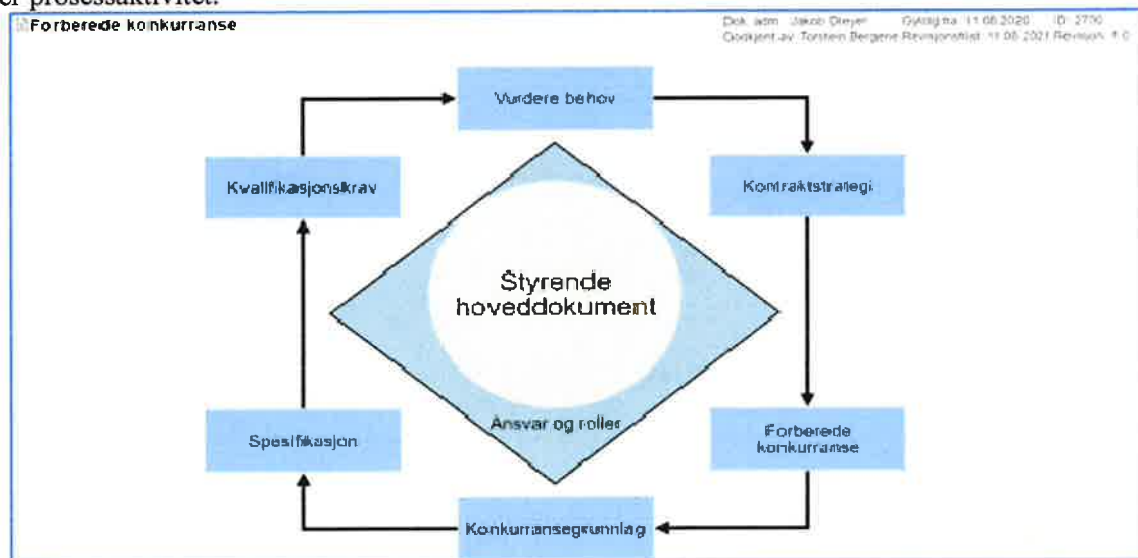
Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:

f) kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i anbudskonkurranser,

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 3 f):

FR-rapporten (kapittel 5.5.2, 1ste avsnitt) opplyser at kommunen ikke har utarbeidet egne rutiner eller maler for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag eller kravspesifikasjoner, og videre at denne kvalitetssikringen bl.a. bør omtale hvilke sentrale forhold det er viktig å kvalitetssikre, slik at det er en forutsigbarhet og tydelighet i hva som blir kvalitetssikret.

Administrasjonen opplyser at kommunen nå har utarbeidet overordnet system og rutiner for forberedelse og gjennomføringer av alle aktiviteter i anskaffelser/konkurranser, og videre at alt er dokumentert som vist i figuren under med klikkbare bokser til rutinebeskrivelser og verktøy for hver prosessaktivitet.



Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 3 f).

Anbefaling nr. 3 g):

Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:

g) kontraktsoppfølging,

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 3 g):

FR-rapporten (kapittel 5.8.2) opplyser at kommunen med fordel kan utarbeide rutiner for hvordan kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter skal utføres, samt sikre at rutinene blir tatt i bruk og etterlevd i de investeringsprosjektene som blir gjennomført.

Administrasjonen opplyser at kommunen nå har utarbeidet gjennomgående rutiner/veileder for oppfølging av kontrakter i kvalitetssystemet EQS, og videre at det er anskaffet og tatt i bruk eget verktøy for kontraktoppfølging. I denne sammenheng viser administrasjonen til at avdeling for prosjekt har etablert dokumentet «Sjekkliste kontraktsoppfølging» som skal fylles ut for det enkelte prosjekt.

Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 3 g).

Anbefaling nr. 3 h):

Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:

h) behandling av endringsmeldinger,

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 3 h):

FR-rapporten (kapittel 5.10.2, 2dre avsnitt) opplyser at kommunen bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for behandling av endringsmeldinger i investeringsprosjekt, og at rutinene omtaler hvilke forhold som skal vurderes og hvilke hensyn som skal tas når endringer fra entreprenører skal behandles. Dette vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å sikre en systematisk håndtering av endringsmeldinger i framtidige investeringsprosjekt kommunen gjennomfører som i mindre grad er avhengig av den enkelte prosjekt- og byggeleders erfaring og kompetanse.

Administrasjonen opplyser at det nå er etablert mal/rutine for endringshåndtering i byggeprosjekter. I denne sammenheng viser administrasjonen til dokumentet «Endringshåndtering i Prosjektavdelingens byggeprosjekter».

Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 3 h).

Anbefaling nr. 3 i):

Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:

i) å sikre at kommunale føringer for å ta hensyn til miljø i investeringsprosjekter blir etterlevd.

Vurdering av administrasjonens oppfølging av anbefaling nr. 3 i):

FR-rapporten (kapittel 5.11.2) opplyser at kommunen bør vurdere å utarbeide rutiner som sikrer at kommunens føringer knyttet til miljø blir hensyntatt i fremtidige investeringsprosjekter.

Administrasjonen opplyser at kommunens anskaffelsestrategi er oppdatert iht. til prioriterte miljøkrav samt at det er utarbeidet klimabudsjett med mål og indikatorer for effekt av miljøkrav i anskaffelser -investeringsprosjekt. Videre opplyses at det rapporteres tilbake til politisk nivå på resultat. I denne sammenheng viser administrasjonen til dokumentet «Sjekkliste miljø i investeringsprosjekter» samt miljøkrav som stilles i dokumentet «Rana kommune avd. Prosjekt – Mal overordnet kvalitetsplan for nye prosjekter».

Det synes ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefaling nr. 3 i).

3 Avsluttende betraktninger.

Det ses av informasjon i FR-rapporten og av administrasjonens tilbakemelding - på imøtekommelsen av FR-rapportens anbefalinger – at det nå foreligger en rekke reglementer, rutiner og dokumenter som til sammen forutsettes å virke for å sikre at investeringsprosjekter organiseres, planlegges og gjennomføres på en tryggende måte.

Kontrollutvalget mener at administrasjonens tilbakemeldinger synes å være relevante i forhold til de anbefalingene som er gitt i FR-rapporten, og på denne bakgrunn synes det ikke å være hensiktsmessig med videre oppfølging fra KUs side av iverksettelsen av anbefalingene.

I og med at kommunens investeringsprosjekter styres av et nokså omfattende sett av reglementer, rutiner og dokumenter vil kontrollutvalget på et senere tidspunkt vurdere å få gjennomført en ny gjennomgang av et investeringsprosjekt når nåværende styringsdokumenter har fått virke en stund. Hensikten med en slik gjennomgang vil være å få vurdert i hvilken grad styringsdokumentene er egnet til å sikre at investeringsprosjekter organiseres, planlegges og gjennomføres på en tryggende måte.

Utdrag fra forvaltningsrevisjons- rapport

Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i sak 038/19, 27. september 2019, har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekt i Rana kommune. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Rana kommune har etablert system og rutiner for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Videre har det vært et formål å undersøke om investeringsprosjektet Rana ungdomsskole (Rana U) har blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutiner og anerkjente prinsipper for prosjektstyring. I forbindelse med undersøkelsen har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen, og gjennomført intervjuer med totalt syv personer.

Forvaltningsrevisjonen viser at Rana kommune har etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Kommunen har også etablert en praksis for å vurdere behov for ekstern kompetanse til gjennomføring av investeringsprosjekter, samt definert retningslinjer og krav til rapportering i investeringsprosjekter som blir gjennomført. Rana kommune har også etablert en overordnet prosjektmodell for investeringsprosjekter, som tydeliggjør hvordan investeringsprosjekter i kommunen på overordnet nivå skal planlegges og gjennomføres. Kommunen har også etablert systemer som gir prosjektledelsen i investeringsprosjekter god anledning til å holde oversikt over prosjektøkonomi og overvåke utviklingen i kostnader.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at Rana kommune ikke har utarbeidet skriftlige rutiner for gjennomføring av sentrale aktiviteter og arbeidsoppgaver som inngår i kommunens overordnede prosjektmodell. Dette omfatter blant annet rutiner for utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø, kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, kontraktsoppfølging og behandling av endringsmeldinger, samt for å sikre ivaretagelse av overordnede føringer for å hensynta miljøaspekter i investerings-/byggeprosjekter. Kommunen har heller ikke sikret tydelige retningslinjer for rapportering i investeringsprosjekter med høy grad av usikkerhet/risiko. Etter revisjonens vurdering medfører mangel på skriftlige rutiner for gjennomføring av sentrale oppgaver risiko for svikt, feil og mangler i måten kommunen løser disse oppgavene på, og dermed for at viktige aktiviteter ikke blir gjennomført på en tilstrekkelig systematisk måte som bidrar til å understøtte målsetningene i prosjekter (knyttet til for eksempel kvalitet, fremdrift og kostnader).

Gjennomgangen av planlegging og gjennomføring av Rana U-prosjektet viser at flere av de sentrale oppgavene som inngår i kommunens overordnede prosjektmodell, etter revisjonens vurdering ikke har blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder blant vurdering av risiko og usikkerhet i prosjektet i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem for kommunestyret ved valg av prosjekt, risikovurderinger knyttet til fremdrift og kostnader etter at prosjektet ble vedtatt gjennomført, utarbeidelse av mandat for anskaffelser/kontraksstrategi for prosjektet, kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, og utarbeidelse av realistiske kalkyler for prosjektet. Revisjonen mener at skriftlige rutiner for disse sentrale aktivitetene, ville kunne ha bidratt til en mer helhetlig og systematisk gjennomføring av Rana U-prosjektet. Et mer systematisk arbeid med de tidlige fasene av prosjektet, herunder med utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag og utarbeidelse av kalkyler basert på helhetlig analyse av relevante forhold som ville kunne påvirke økonomien i prosjektet, kunne etter revisjonens vurdering ha bidratt til å sikre kommunen en mer fullstendig oversikt over de reelle kostnadene for Rana U på et tidligere tidspunkt.

Revisjonen ønsker samtidig å trekke frem at de tidsmessige omstendighetene Rana U-prosjektet har blitt gjennomført under, har bidratt til å gjøre det krevende for prosjektavdelingen i kommunen å sette av nok tid til å gjennomføre sentrale aktiviteter i prosjektet på en fullstendig måte og i en hensiktsmessig rekkefølge. Dette gjelder detaljprosjektering, utlysning av anbudskonkurranser og kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner. Manglende dokumentasjon av og tilgang til bygningsmassen der arbeider skulle utføres har også gjort det krevende å sikre en tilstrekkelig detaljprosjektering av de byggearbeider som skulle utføres i prosjektet. Samlet sett har disse forholdene medført kostnader i

prosjektet som potensielt kunne ha vært unngått dersom prosjektavdelingen hadde kunnet gjennomføre Rana U-prosjektet innenfor mindre pressede tidsrammer.

På bakgrunn av det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Rana kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Vurderer å utarbeide rutiner for vurdering av behov for å innhente ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.
2. Vurderer å spesifisere rutiner for hvordan rapportering i investeringsprosjekter med stor usikkerhet skal innrettes.
3. Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:
 - a) utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt,
 - b) kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter,
 - c) gjennomføring av risikovurderinger i investeringsprosjekter knyttet til blant annet kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø,
 - d) utarbeidelse av kvalitetsplaner,
 - e) gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entreprisreform,
 - f) kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i anbudskonkurranser,
 - g) kontraktsoppfølging,
 - h) behandling av endringsmeldinger,
 - i) å sikre at kommunale føringer for å ta hensyn til miljø i investeringsprosjekter blir etterlevd.



Forvaltningsrevisjon | Rana kommune **Investeringsprosjekt**

April 2020

«Forvaltningsrevisjon av
investeringsprosjekt»

April 2020

Rapporten er utarbeidet for Rana
kommune av Deloitte AS.

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

Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i sak 038/19, 27. september 2019, har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekt i Rana kommune. Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Rana kommune har etablert system og rutiner for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Videre har det vært et formål å undersøke om investeringsprosjektet Rana ungdomsskole (Rana U) har blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutiner og anerkjente prinsipper for prosjektstyring. I forbindelse med undersøkelsen har revisjonen gått gjennom relevant dokumentasjon fra kommunen, og gjennomført intervjuer med totalt syv personer.

Forvaltningsrevisjonen viser at Rana kommune har etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Kommunen har også etablert en praksis for å vurdere behov for ekstern kompetanse til gjennomføring av investeringsprosjekter, samt definert retningslinjer og krav til rapportering i investeringsprosjekter som blir gjennomført. Rana kommune har også etablert en overordnet prosjektmodell for investeringsprosjekter, som tydeliggjør hvordan investeringsprosjekter i kommunen på overordnet nivå skal planlegges og gjennomføres. Kommunen har også etablert systemer som gir prosjektledelsen i investeringsprosjekter god anledning til å holde oversikt over prosjektøkonomi og overvåke utviklingen i kostnader.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at Rana kommune ikke har utarbeidet skriftlige rutiner for gjennomføring av sentrale aktiviteter og arbeidsoppgaver som inngår i kommunens overordnede prosjektmodell. Dette omfatter blant annet rutiner for utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø, kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, kontraktsoppfølging og behandling av endringsmeldinger, samt for å sikre ivaretagelse av overordnede føringer for å hensynta miljøaspekter i investerings-/byggeprosjekter. Kommunen har heller ikke sikret tydelige retningslinjer for rapportering i investeringsprosjekter med høy grad av usikkerhet/risiko. Etter revisjonens vurdering medfører mangel på skriftlige rutiner for gjennomføring av sentrale oppgaver risiko for svikt, feil og mangler i måten kommunen løser disse oppgavene på, og dermed for at viktige aktiviteter ikke blir gjennomført på en tilstrekkelig systematisk måte som bidrar til å understøtte målsetningene i prosjekter (knyttet til for eksempel kvalitet, fremdrift og kostnader).

Gjennomgangen av planlegging og gjennomføring av Rana U-prosjektet viser at flere av de sentrale oppgavene som inngår i kommunens overordnede prosjektmodell, etter revisjonens vurdering ikke har blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder blant vurdering av risiko og usikkerhet i prosjektet i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem for kommunestyret ved valg av prosjekt, risikovurderinger knyttet til fremdrift og kostnader etter at prosjektet ble vedtatt gjennomført, utarbeidelse av mandat for anskaffelser/kontraksstrategi for prosjektet, kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, og utarbeidelse av realistiske kalkyler for prosjektet. Revisjonen mener at skriftlige rutiner for disse sentrale aktivitetene, ville kunne ha bidratt til en mer helhetlig og systematisk gjennomføring av Rana U-prosjektet. Et mer systematisk arbeid med de tidlige fasene av prosjektet, herunder med utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag og utarbeidelse av kalkyler basert på helhetlig analyse av relevante forhold som ville kunne påvirke økonomien i prosjektet, kunne etter revisjonens vurdering ha bidratt til å sikre kommunen en mer fullstendig oversikt over de reelle kostnadene for Rana U på et tidligere tidspunkt.

Revisjonen ønsker samtidig å trekke frem at de tidsmessige omstendighetene Rana U-prosjektet har blitt gjennomført under, har bidratt til å gjøre det krevende for prosjektavdelingen i kommunen å sette av nok tid til å gjennomføre sentrale aktiviteter i prosjektet på en fullstendig måte og i en hensiktsmessig rekkefølge. Dette gjelder detaljprosjektering, utlysning av anbudskonkurranser og kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner. Manglende dokumentasjon av og tilgang til bygningsmassen der arbeider skulle utføres har også gjort det krevende å sikre en tilstrekkelig detaljprosjektering av de byggearbeider som skulle utføres i prosjektet. Samlet sett har disse forholdene medført kostnader i

prosjektet som potensielt kunne ha vært unngått dersom prosjektavdelingen hadde kunnet gjennomføre Rana U-prosjektet innenfor mindre pressede tidsrammer.

På bakgrunn av det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Rana kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Vurderer å utarbeide rutiner for vurdering av behov for å innhente ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.
2. Vurderer å spesifisere rutiner for hvordan rapportering i investeringsprosjekter med stor usikkerhet skal innrettes.
3. Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:
 - a) utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt,
 - b) kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter,
 - c) gjennomføring av risikovurderinger i investeringsprosjekter knyttet til blant annet kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø,
 - d) utarbeidelse av kvalitetsplaner,
 - e) gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entreprisform,
 - f) kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i anbudskonkurranser,
 - g) kontraktsoppfølging,
 - h) behandling av endringsmeldinger,
 - i) å sikre at kommunale føringer for å ta hensyn til miljø i investeringsprosjekter blir etterlevd.

Innhold

1. Innledning	7
2. Om tjenesteområdet	10
3. Roller og ansvar	12
4. Planlegging og initiering	19
5. Gjennomføring og styring	30
6. Konklusjon og anbefalinger	41
Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	43
Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	47
Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	51

Detaljert innholdsfortegnelse

1.	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Formål og problemstillinger	7
1.3	Metode	9
1.4	Revisjonskriterier	9
1.5	Leseveiledning	9
2.	Om tjenesteområdet	10
2.1	Overordnet organisering av investeringsprosjekter i Rana kommune	10
2.2	Organisering av investeringsprosjektet Rana ungdomsskole	10
2.3	Sentrale hendelser og økonomisk utvikling i Rana U-prosjektet	11
3.	Roller og ansvar	12
3.1	Problemstilling	12
3.2	Revisjonskriterier	12
3.3	Rolle- og ansvarsdeling i investeringsprosjekter	13
3.4	Behov for ekstern kompetanse	14
3.5	Rapportering i investeringsprosjekter	15
4.	Planlegging og initiering	19
4.1	Problemstilling	19
4.2	Revisjonskriterier	19
4.3	Prosjektmodell for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter	20
4.4	Beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter	21
4.5	Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg og gjennomføring av investeringsprosjekter	24
4.6	Rutiner for å definere mål, gjennomføre risikovurdering og utarbeide kalkyler og fremdriftsplan	25
4.7	Definering av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner i Rana U-prosjektet	26
5.	Gjennomføring og styring	30
5.1	Problemstilling	30
5.2	Revisjonskriterier	30
5.3	Bruk av kontraktsstrategi	31
5.4	Risikovurdering ved valg av entrepriseform	32
5.5	Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner	34
5.6	Kompetanse til gjennomføring av kontrahering	35
5.7	Ansvar for kontraktsoppfølging	36
5.8	Rutiner for kontraktsoppfølging	36
5.9	Økonomistyring i investeringsprosjekter	37
5.10	Oppfølging av endringsmeldinger	38
5.11	Hensyn til miljøaspekter	39
6.	Konklusjon og anbefalinger	41
	Vedlegg 1 : Høringsuttalelse	43
	Vedlegg 2 : Revisjonskriterier	47
	Vedlegg 3 : Sentrale dokumenter og litteratur	51

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekt i Rana kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Rana kommune i sak 038/19, 27. september 2019.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Rana kommune har etablert system og rutiner for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. I undersøkelsen har revisjonen blant annet fokusert på rolle- og ansvarsdeling, rutiner for utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag, kostnadskalkyler og fremdriftsplaner, rutiner for kontrahering og kontraktsoppfølging, og system for styring og oppfølging av kvalitet, kostnad og fremdrift. Videre har det vært et formål å undersøke om investeringsprosjektet Rana ungdomsskole (Rana U) har blitt gjennomført i samsvar med kommunale retningslinjer/rutiner og anerkjente prinsipper for prosjektstyring.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet har følgende problemstillinger blitt undersøkt:

1. Har Rana kommune etablert system som sikrer tydelige rolle- og ansvarsforhold og rapportering i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?

- a. Er det etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- b. Er det etablert rutiner for å vurdere behov for eventuell ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- c. Er det etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter?

2. Har Rana kommune etablert system og rutiner for planlegging og initiering av investeringsprosjekter?

- a. Har kommunen etablert en prosjektmodell eller tilsvarende for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- b. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, som tar hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen (for eksempel usikkerhet knyttet til løsningsvalg, arbeidsomfang, kompleksitet)?
- c. Er det etablert rutiner for kvalitetssikring av grunnlag for beslutninger om valg og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- d. I hvilken grad er det etablert tydelige retningslinjer og rutiner for:
 - i. Definerings av mål for prosjektet og utarbeidelse av kvalitetsplan for å nå de målene som er definert?
 - ii. Estimering av kostnader/utarbeidelse av kalkyler, samt oppdatering av kalkyler ved endrede forutsetninger?
 - iii. Utarbeidelse av fremdriftsplan?
 - iv. Gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø i prosjektet?

3. Har Rana kommune etablert system og rutiner for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter?

- i. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi for investeringsprosjekter, som tar hensyn til kontraktuell risiko (kontraktenes størrelse/kompleksitet, leverandørrelatert risiko mv.)?
- ii. Er det etablert rutiner for gjennomføring av risikovurderinger i forbindelse med valg av entreprisform?
- iii. Er det etablert rutiner for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner knyttet til entrepriser/kontrakter?
- iv. I hvilken grad har kommunen sikret tilstrekkelig kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekter?
- v. Foreligger det retningslinjer/rutiner som sikrer tydelig plassering av ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter?
- vi. I hvilken grad er det etablert rutiner for kontraktsoppfølging?
- vii. Er det etablert retningslinjer/rutiner for styring av økonomien i investeringsprosjekter?
- viii. I hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging av endringsmeldinger, som inkluderer vurdering av eventuelle konsekvenser for fremdrift og økonomi?
- ix. Er det etablert rutiner for å sikre at miljøaspekter blir hensyntatt i investeringsprosjekter?

4. I hvilken grad har investeringsprosjektet Rana U blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?

- a. Har kommunen sikret en tydelig rolle- og ansvarsdeling?
- b. Har det vært etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering?
- c. Har prosjektene blitt planlagt ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner?
Herunder:
 - i. Er eventuell prosjektmodell lagt til grunn for planleggingen av prosjektene?
 - ii. Tar beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt tilstrekkelig hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen, og er beslutningsgrunnlagene tilstrekkelig kvalitetssikret?
 - iii. Er det utarbeidet kvalitets- og fremdriftsplaner for prosjektene?
 - iv. Er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?
 - v. Er det gjennomført risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø i prosjektene?
- d. Har prosjektene blitt gjennomført ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner?
Herunder:
 - i. Er det utarbeidet kontraktsstrategier?
 - ii. Er det gjennomført risikovurderinger ved valg av entreprisformer?
 - iii. Har anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner blitt kvalitetssikret i tilstrekkelig grad?
 - iv. I hvilken grad har det vært en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter?
 - v. I hvilken grad har prosjektene vært gjenstand for en tilfredsstillende økonomistyring?
 - vi. I hvilken grad er endringsmeldinger tilstrekkelig vurdert og fulgt opp?
 - vii. I hvilken grad har miljøaspekter blitt hensyntatt?
 - viii. I hvilken grad er det rapportert tilfredsstillende om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektene?

1.3 Metode

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

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2019 til mars 2020.

1.3.1 Dokumentanalyse

Rettsregler og anerkjente standarder med anbefalinger har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Videre har revisjonen samlet inn og analysert dokumentasjon knyttet til Rana kommunes system og rutiner for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Revisjonen har også innhentet og analysert dokumentasjon knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet nye Rana ungdomsskole. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.3.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til skriftlige kilder har Deloitte gjennomført intervju med sentrale personer i Rana kommune med kunnskap om system og rutiner for gjennomføring og planlegging av investeringsprosjekter og/eller har vært involvert i arbeidet med planlegging og gjennomføring av Rana U-prosjektet. Utvalget omfatter kommunaldirektør tekniske tjenester, avdelingssjef for prosjektavdelingen, avdelingssjef for avdeling byggdrift, prosjektledere for Rana U avd. Moheia og avd. Mo U, samt byggeledere for Rana U avd. Moheia og avd. Mo U. Totalt er det gjennomført syv intervju.

1.3.3 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten.

Datadelen av rapporten ble sendt til kommunen for verifisering, og påpekte faktafeil har blitt rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten ble sendt til rådmannen for uttalelse. Rådmannens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommuneloven og fra anerkjente standarder for internkontroll og prosjektstyring. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

1.5 Leseveiledning

De ulike kapitlene i forvaltningsrevisjonen (hovedkapittel 3-5) er i hovedsak bygget opp av en generell del som omtaler overordnede system og rutiner i Rana kommune for arbeid med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, og en spesiell del som omtaler arbeidet med planlegging og gjennomføring av prosjektet Rana U.

2. Om tjenesteområdet

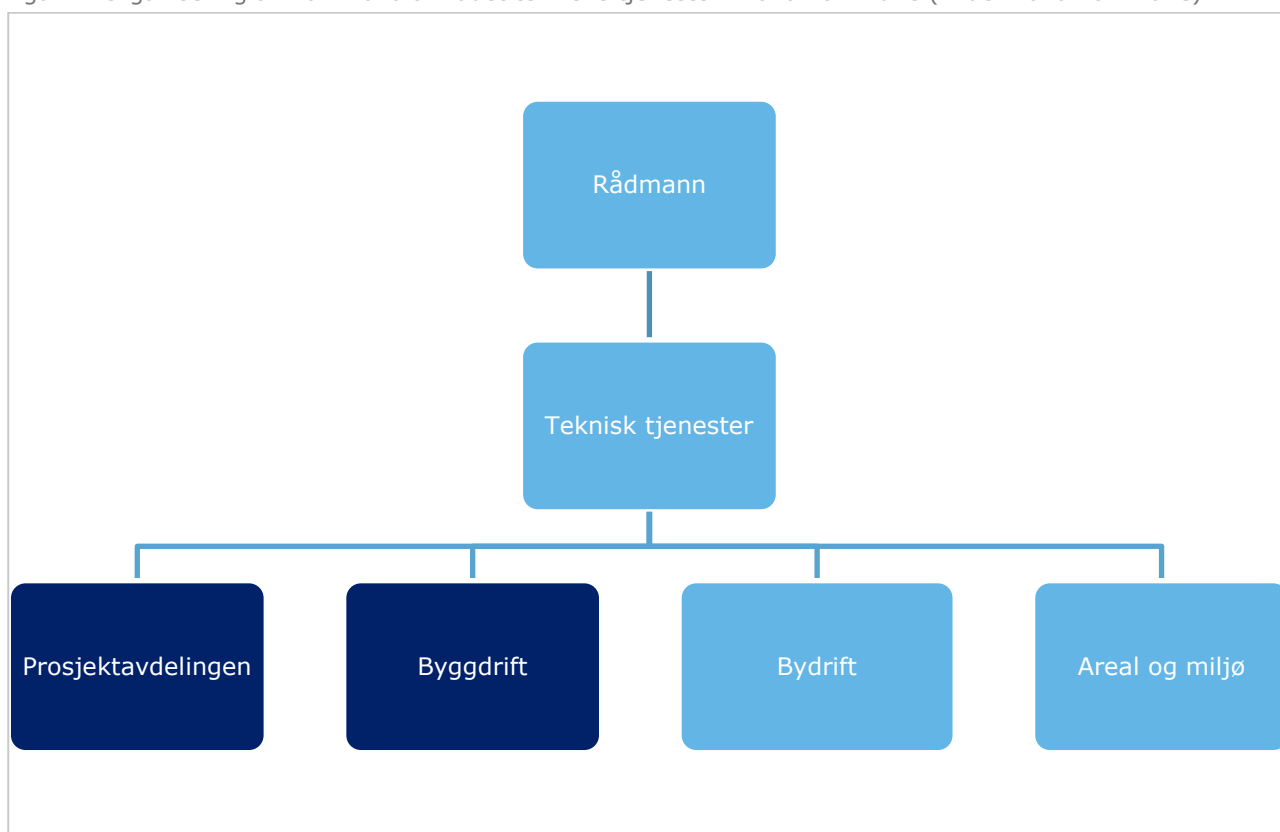
2.1 Overordnet organisering av investeringsprosjekter i Rana kommune

Investeringsprosjekter i Rana kommune gjennomføres av prosjektavdelingen, som ligger plassert under kommunalområdet tekniske tjenester, i direkte linje under rådmannen. Avdelingen har åtte ansatte, som alle arbeider med prosjekt- og byggeledelse i kommunale investeringsprosjekter.

Videre inngår avdeling byggdrift i kommunalområdet tekniske tjenester. Byggdrift har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold av alle kommunale bygg i Rana kommune, og er som hovedregel involvert i forbindelse med planlegging av alle investeringsprosjekter som omfatter bygg. Sammen med representanter for den delen av den kommunale organisasjonen som skal benytte et nytt bygg (for eksempel Skoleavdelingen), har avdeling byggdrift ansvar for å utforme rom- og funksjonsprogram for bygget. Planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i Rana kommune fungerer følgelig som en slags bestiller/utfører-modell, der prosjektavdelingen har ansvar for å gjennomføre investeringsprosjekter i samsvar med det programmet og de kravspesifikasjonene som kommer fra byggdrift og brukerorganisasjonen.

Figuren under viser organiseringen av kommunalområdet tekniske tjenester, med plassering av henholdsvis prosjektavdelingen og avdeling byggdrift:

Figur 1: Organisering av kommunalområdet tekniske tjenester i Rana kommune (Kilde: Rana kommune)



2.2 Organisering av investeringsprosjektet Rana ungdomsskole

I sak 25/17 i kommunestyret, 28. mars 2017, ble det vedtatt ny skolestruktur i Rana kommune. Kommunestyrevedtaket innebar en beslutning om å gå fra en organisering med flere ungdomsskoler til en organisering med én felles ungdomsskole for hele kommunen. Den nye Rana ungdomsskole skulle fordeles på to lokasjoner/bygg i sentrum, avdeling Moheia og avdeling Mo ungdomsskole. Mens avdeling Mo

ungdomsskole allerede ble drevet som en av kommunens ungdomsskoler, var avdeling Moheia frem til juli 2019 en videregående skole eid og drevet av Nordland fylkeskommune (Polarsirkelen videregående skole).

I samsvar med vedtaket om én ungdomsskole fordelt på to lokasjoner, har investeringsprosjektet Rana ungdomsskole blitt gjennomført som to separate delprosjekter (avdeling Moheia og avdeling Mo U), der det kun er prosjektering som har blitt gjennomført felles på tvers av de to delprosjektene. De to delprosjektene har ellers blitt gjennomført hver for seg, med ulik prosjekt- og byggeledelse og lik entreprisstruktur.

2.3 Sentrale hendelser og økonomisk utvikling i Rana U-prosjektet

Cirka to måneder etter at det ble fattet vedtak om ny skolestruktur, ble det gjennomført anskaffelse av ekstern bistand til utredning av areal- og funksjonsbehov for nye Rana ungdomsskole med spesialpedagogisk avdeling og pedagogisk-psykologisk tjeneste. Kontrakt med WSP Norge ble inngått i juli 2017, og rapport fra utredningen forelå 29. januar 2018.

Videre ble det i høsten 2017 gjennomført anskaffelse av ekstern bistand til prosjektering av ny ungdomsskole. Konkurransen ble kunngjort i oktober, og kontrakt ble inngått 2. januar 2018 med SPINN Arkitekter AS.

I forbindelse med behandling av budsjett og økonomiplan 2018-2021 i desember 2017,¹ ble det satt av et budsjett til Rana U-prosjektet avd. Moheia på 85 millioner kr., fordelt på 42,5 mill. kr. i 2018 og 42,5 mill. kr. i 2019. Det ble i budsjettsaken ikke satt av midler til arbeid med avdeling Mo U. Dette fordi man antok at det ikke ville være endrings- og oppgraderingsbehov ved Mo U i forbindelse med overgang til ny skolestruktur.

I april 2018 ble det lyst ut konkurranse for å anskaffe entreprenørtjenester til delprosjektet avd. Moheia. Etter tilbudsåpning i juni 2018, så prosjektledelsen at den opprinnelige budsjettbevilgningen til prosjektet ikke var stor nok med tanke på å dekke kostnader til entreprenørtjenester. I egen sak om kostnader etter tilbud for avd. Moheia,² bevilget kommunestyret ytterligere 40 mill. kr. til Rana U-prosjektet.

Etter at kommunen mottok utredning fra WSP Norge om areal- og funksjonsbehov for nye Rana U, ble det klart at det også ved avd. Mo U ville være behov for å gjennomføre endringer/oppgraderinger. I forbindelse med behandling av budsjett og økonomiplan for 2019-2022 i desember 2018, satte kommunestyret av 30 mill. kr. til arbeid med avd. Mo U.

I februar 2019 ble det lyst ut konkurranse for å anskaffe entreprenørtjenester til delprosjektet avd. Mo U. Etter tilbudsåpning i mars 2019, så prosjektledelsen at den opprinnelige budsjettbevilgningen til prosjektet ikke var stor nok med tanke på å dekke kostnader til entreprenørtjenester. I egen sak om kostnader etter tilbud for avd. Mo U,³ bevilget kommunestyret ytterligere 7,2 mill. kr. til Rana U-prosjektet.

I forbindelse med behandlingen av regnskapsrapporteringen per 31.8.19 (2. tertial), ble det varslet en kostnadsøkning i Rana U-prosjektet på henholdsvis 34 mill. kr. på avd. Moheia og 18 mill. kr. på avd. Mo U. Totalkostnaden for Rana U ble da oppjustert til 214,2 mill. kr (159 mill. kr. for avd. Moheia og 55,2 mill. kr. for avd. Mo U).⁴

¹ Kommunestyresak 136/17.

² Kommunestyresak 61/18.

³ Kommunestyresak 17/19.

⁴ Mesteparten av den varslede kostnadsøkningen på prosjektet ble regulert inn i budsjettet for 2019, men 10 mill. kr på avd. Moheia og 3,5 mill. kr på avd. Mo U ble bevilget i budsjett 2020 ved behandlingen i kommunestyret i desember 2019.

3. Roller og ansvar

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstillinger med underproblemstillinger:

1. Har Rana kommune etablert system som sikrer tydelige rolle- og ansvarsforhold og rapportering i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?

- a. Er det etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- b. Er det etablert rutiner for å vurdere behov for eventuell ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- c. Er det etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter?

4. I hvilken grad har investeringsprosjektet Rana U blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?

- a. Har kommunen sikret en tydelig rolle- og ansvarsdeling?
- b. Har det vært etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering?
- d. Har prosjektene blitt gjennomført ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
 - viii. I hvilken grad er det rapportert tilfredsstillende om fremdrift og kostnadsutvikling i prosjektene?

3.2 Revisjonskriterier

3.2.1 Krav til internkontroll

I kommuneloven, § 23, pkt. 2 går det frem at administrasjonssjefen har ansvar for at saker er forsvarlig utredet før de legges frem for behandling i folkevalgte organ, og for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll:

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

Kommuneloven gir ikke noen nærmere beskrivelse av hva som ligger i begrepet «betryggende kontroll», men av forarbeidene til kommuneloven går det frem at:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar.⁵

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) går det videre frem at internkontroll blir definert i vid forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av ledere og ansatte i virksomheten med formål om å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Etterlevelse av gjeldende lover og regelverk

⁵ Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). Kapittel 1.5.4.

Det finnes flere rammeverk for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.⁶ COSOs integrerte rammeverk for internkontroll definerer internkontroll som en prosess som gir rimelig trygghet for at en organisasjon oppnår sine mål, samt bidrar til å sikre en effektiv drift, pålitelig rapportering og etterlevelse av lover og regler. Hovedelementene i COSO-modellen består av element som er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll, og viktige elementer er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- ledelsens oppfølging

3.2.2 Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»⁷ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»⁸, blir det framhevet at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Ifølge NS-ISO 10006-standarden bør man i forbindelse med ressursplanlegging videre, fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendige for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hva slags formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør også fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Det bør ifølge standardene også identifiseres gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og eventuelle avvik som blir avdekket bør håndteres.

Av NS-ISO 10006-standarden går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at «prosjektorganisasjonen bør forvise seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

3.3 Rolle- og ansvarsdeling i investeringsprosjekter

3.3.1 Datagrunnlag

3.3.1.1 Retningslinjer/rutiner for rolle- og ansvarsdeling

På overordnet nivå har Rana kommune etablert både et politisk og et administrativt delegeringsreglement. Det er også utarbeidet et videredelegeringsvedtak som blant annet delegerer myndighet fra kommunaldirektør tekniske tjenester til avdelingssjefene ved underavdelingene.⁹ I vedtaket får blant annet avdelingssjef for prosjektavdelingen myndighet til å disponere budsjett, innkjøp, anvisning, samt signatur, informasjons- og personalmyndighet.

Rana kommune har også utarbeidet et *Reglement for investeringsprosjekt*. Flere av punktene i reglementet tar for seg roller og ansvar i forbindelse med planlegging av større investeringsprosjekter. Det går blant annet frem at rådmann har ansvar for å ta initiativ til investeringer, og for å utpeke prosjektansvarlig. Ifølge reglementet har prosjektansvarlig ansvar for følgende oppgaver: fremdriftsplan, økonomisk styring, rapportering, og utarbeidelse av sluttregnskap. Reglementet skisserer overordnet de seks fasene av større

⁶ COSO: *Internal Control – Integrated Framework (2013)*.

⁷ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

⁸ NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

⁹ Rana kommune. *Delegering av myndighet*. Uten dato.

investeringsprosjekter.¹⁰ Ansvarsområdene knyttet til hver av de seks fasene er nærmere beskrevet i *Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune*.¹¹

Rana kommune har videre utarbeidet lederavtaler og stillingsbeskrivelser for avdelingssjefene for prosjektavdelingen og avdeling byggdrift, samt for rollene prosjektleder og byggeleder i investeringsprosjekter. Dette er generelle stillingsbeskrivelser for prosjekt- og byggelederstillingene som beskriver hvilket ansvar og hovedoppgaver som ligger til disse rollene i Rana kommune.

Når det gjelder rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, opplever de intervjuede at dagens rutiner og retningslinjer er tilstrekkelig dekkende. I intervju blir det videre opplyst at prosjektavdelingen benytter interne møter til å sikre tydelig fordeling av ansvar i hvert enkelt investeringsprosjekt. Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplever at de på denne måten lykkes med å fange opp alle arbeidsoppgaver som skal gjøres i investeringsprosjekter.

3.3.1.2 Rolle- og ansvarsdeling i Rana U-prosjektet

Prosjektavdelingen har hatt ansvar for både prosjektledelse og byggeledelse for avdeling Mo U. Prosjektavdelingen har også hatt ansvar for prosjektledelse for avdeling Moheia, med innleid ressurs til byggeledelse. Avdelingssjef for prosjektavdelingen har vært involvert som overordnet prosjektsjef i hele Rana U-prosjektet. Arbeidsoppgaver for de ulike rollene har vært fordelt i samsvar med de overordnet rutine for byggeprosess i Rana kommune, samt de generelle stillingsbeskrivelsene som ligger til grunn for organisering av alle prosjekter.

I intervju går det frem at prosjektledere og byggeledere for både avdeling Moheia og avdeling Mo har opplevd at rolle- og ansvarsdelingen i Rana U-prosjektet har vært tydelig, og det blir pekt på at det har vært tydelig avklart hvilke roller som skulle utføre hvilke arbeidsoppgaver i prosjektet.

Da Rana U-prosjektet ble satt i gang, ble ressurser fra avdeling byggdrift gjort tilgjengelig for å bistå i prosjektoppfølgningen. I avdeling byggdrift er det ansatt flere ingeniører, med kompetanse innen fag som blant annet sikring av bygg, VVS, inn klima og elektro, mens prosjektavdelingen i kommunen i hovedsak har byggfaglig kompetanse. Derfor er et viktig bidrag fra ingeniørene på avdeling byggdrift å følge opp prosjekter som for eksempel Rana U, for å sørge for at prosjektering, design og bygging av tekniske anlegg, VVS mv. er tilfredsstillende og at det vil la seg drifte og vedlikeholde på en effektiv måte når bygget fases over til drift. Det siste året har ingeniørene på avdeling byggdrift brukt mye av tiden sin på oppfølging av investeringsprosjekter, og da særlig Rana U-prosjektet. Arbeidet omfatter blant annet avklaringsmøter gjennom hele byggefasen der de støtter prosjektavdelingen, som har behov for tilgang på den kompetanse de ikke selv besitter. Samhandlingen mellom avdeling byggdrift og prosjektavdelingen oppleves generelt å være god.

3.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Rana kommune etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, i samsvar med god praksis for internkontroll og anbefalinger i standarden NS-ISO 10006. Etter det revisjonen kan se, har rutineene også bidratt til å sikre en tydelig rolle- og ansvarsdeling i Rana U-prosjektet. Av overordnet rutine og stillingsbeskrivelser for relevante roller som inngår i Rana U-prosjektet er det definert hvem som skal gjøre hvilke oppgaver, og undersøkelsen viser at dette også har vært oppfattet som tydelige av sentrale personer som har vært involvert i prosjektet.

3.4 Behov for ekstern kompetanse

3.4.1 Datagrunnlag

3.4.1.1 Rutiner for vurdering av behov for ekstern kompetanse

Det er ikke utarbeidet egne rutiner i Rana kommune for å vurdere behov for ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av prosjekter. Eventuelle behov for å innhente ekstern kompetanse blir delvis omtalt i *Reglement for investeringsprosjekt* under forprosjekt (engasjere arkitekt og/eller konsulent dersom man ikke bruker egenkompetanse) og byggestart (byggeleder engasjeres ved

¹⁰ Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

¹¹ Rana kommune. *Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune*. Dato: 28.11.2017

behov).¹² I *Intern rutine for byggeprosessen* er det, i fase 3 (detaljprosjektering og anbud), vist til at prosjektering kan være en innleid tjeneste. Verken *Reglement for investeringsprosjekt* eller *Intern rutine for byggeprosessen* beskriver imidlertid hvilke vurderinger som skal gjøres av behov for å benytte seg av ekstern kompetanse, eller i hvilke tilfeller/situasjoner/prosjekter slike vurderinger bør/skal gjøres.

Det blir i intervju opplyst at prosjektavdelingen ofte henter inn ekstern kompetanse i investeringsprosjekt, blant annet ved at de kjøper konsulenttjenester. Avdelingssjef peker på at byggeprosjekter i dag er så komplekse at kommunen ikke har nok kapasitet og kompetanse internt til å lede disse, og at de derfor kjøper ekstern byggelederkompetanse i de fleste investeringsprosjekter. Unntaket er små totalentrepriser til 20-30 millioner kroner (for eksempel mindre omsorgsbolig-prosjekter). I slike investeringsprosjekter benyttes vanligvis intern kapasitet/kompetanse til både prosjekt- og byggeledelse.

3.4.1.2 Bruk av ekstern kompetanse i Rana U-prosjektet

Kommunen brukte ekstern kompetanse både til planlegging/prosjektering og byggeledelse på avdeling Moheia. På avdeling Mo brukte kommunen ekstern kompetanse til planlegging/prosjektering, mens det ble brukt interne ressurser til byggeledelse. Avdelingssjef for prosjektavdelingen erfarer at det på generelt grunnlag er liten forskjell mellom eksterne og interne byggeledere når det gjelder kvalitet. Han peker på at det som er viktige i krevende investeringsprosjekter er de personlige egenskapene til den enkelte byggeleder, og at byggeleder klarer å bygge opp en god relasjon til entreprenørledet i prosjektene.

3.4.2 Vurdering

Rana kommune har ikke etablert egne rutiner for å gjennomføre formaliserte vurderinger av når det er behov for eventuell ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, samt for hvilke hensyn som skal tas i de tilfellene kommunene vurderer å hente inn ekstern kompetanse. Det er likevel etablert praksis at det ofte benyttes ekstern kompetanse i investeringsprosjekter, noe som også er reflektert i overordnede retningslinjer.

Ofte vil det gi seg naturlig i hvilke situasjoner kommunen vil ha behov for å innhente ekstern kompetanse i investeringsprosjekter (for eksempel i situasjoner der kommunen selv ikke besitter den riktige kompetansen eller har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere den aktuelle oppgaven). Revisjonen mener likevel at Rana kommune bør vurdere å utarbeide rutiner som spesifiserer i hvilke prosjekter det typisk kan være behov for å innhente ekstern kompetanse, samt hvilke vurderinger som bør gjøres for å sikre at man knytter til seg den riktige kompetansen. Skriftlige rutiner for dette vil etter revisjonens vurdering være i samsvar med krav til god internkontroll, og kunne bidra til å redusere risikoen for svikt, feil og mangler i ressursplanleggingsprosessen (for eksempel at eventuelle gap/avvik mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for å gjennomføre et prosjekt ikke blir identifisert, og at eventuelle avvik som blir avdekket ikke blir håndtert på en adekvat måte).

3.5 Rapportering i investeringsprosjekter

3.5.1 Datagrunnlag

3.5.1.1 Krav og retningslinjer for rapportering i investeringsprosjekter i Rana kommune

Rapportering i investeringsprosjekter er blant annet omtalt i *Reglement for budsjettoppfølging og rapportering til Rana kommune*. I reglementet går det frem at kommunestyret hvert tertial skal få forelagt tilstandsrapport som viser eventuelle avvik sett i forhold til de premisser som er vedtatt i årsbudsjettet. Vesentlige avvik skal kommenteres særskilt med angivelse av hvilke tiltak som er eller blir iverksatt for å holde budsjettet.¹³

I *Reglement for investeringsprosjekt for Rana kommune* går det frem at dersom kommunestyret vedtar investeringsprosjekt som innebærer stor grad av usikkerhet, skal rådmannen rapportere fortløpende til kommunestyret. I tillegg definerer reglementet at det er prosjektansvarlig som er ansvarlig for rapportering. Reglementet omtaler videre hvordan det skal rapporteres på prosjektregnskap og sluttregnskap.¹⁴

¹² Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

¹³ Rana kommune. *Reglement for budsjettoppfølging og rapportering til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

¹⁴ Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt i Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016.

Rana kommune har også utarbeidet en egen rutine som omhandler rapportering internt i administrasjon og rapportering fra administrasjonen til politisk nivå. Denne inngår i kommunens kvalitetssystem. I *Rutine for rapportering* går det frem at den administrative rapporteringen innebærer månedlig egenkontroll og rapportering, blant annet om økonomisk forbruk (regnskap opp mot budsjett). Rutinen definerer at leder for prosjektavdelingen er ansvarlig for rapportering i linjen (til kommunaldirektør) på økonomi, fremdrift mv. i investeringsprosjekt. Under «Rapportering til politisk nivå» går det frem at rapportering på investeringsprosjekt skal gjennomføres i henhold til vedtatt reglement for investering og reglement for budsjettoppfølging og rapportering. (dvs. fast både i tertial og årsrapport).¹⁵ I tillegg går det frem av *Rutine for rapportering* at det skal fremlegges egne saker for investeringsprosjekt til politisk behandling ved behov.¹⁶

3.5.1.2 Rapportering i Rana U-prosjektet

Revisjonen får opplyst at rapportering i Rana U-prosjektet har fulgt de ordinære retningslinjene som er etablert i Rana kommune for rapportering i investeringsprosjekt.

I byggefasen av Rana U-prosjektet ble det (for begge avdelingene) avholdt ukentlige byggemøter med entreprenører, der blant annet status for økonomi/kostnader og fremdrift var tema. Assisterende prosjekt- og byggeleder peker på at det har vært viktig å få referatført det som har blitt sagt i disse møtene med entreprenør, ettersom referatene skal kunne fungere som dokumentasjon for senere oppfølging. Referater fra byggemøter har blitt arkivert i prosjekthotellet¹⁷ til Rana U-prosjektet, som alle som jobber med prosjektet har hatt tilgang til.

Opplysninger og informasjon fra byggemøter har blitt benyttet som grunnlag for videre rapportering (både formell og uformell) fra prosjektledelsen i Rana U-prosjektet og til kommunaldirektør. Avdelingssjef for prosjektavdelingen har rapportert skriftlig hver måned på status for blant annet kostnader og fremdrift (jf. kommunens faste rapporteringsstruktur). I tillegg får revisjonen opplyst at avdelingssjef for prosjektavdelingen har ukentlige møter med kommunaldirektør tekniske tjenester. Disse møtene har fokus på status og fremdrift i alle pågående investeringsprosjekter, samt risiko for avvik i prosjektene (knyttet til politiske bestillinger, fremdrift, budsjettoverskridelser osv.). Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplyser at informasjon fra disse møtene har gitt kommunaldirektør grunnlag for å vurdere om saken skal løftes videre til rådmannen og om det eventuelt er behov for politisk behandling. Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplyser at rapportering også foregår utenfor ledermøtene når det er behov for det. Videre har informasjon fra byggemøter blitt benyttet i forbindelse med interne møter i prosjektavdelingen om status, fremdrift og utfordringer i Rana U-prosjektet. I disse møtene har sentrale personer fra både prosjektavdelingen og avdeling byggedrift deltatt.

Når det gjelder rapportering til kommunestyret om status for fremdrift og kostnader i Rana U-prosjektet, har denne i hovedsak bestått av fast rapportering i forbindelse med tertial- og årsrapportering. Videre har administrasjonen fortløpende svart på skriftlige spørsmål fra kommunestyrerepresentantene. En gjennomgang av disse rapportene og administrasjonens svar på spørsmål, viser at det jevnlig har blitt gitt opplysninger til kommunestyret om fremdrift og kostnadsutvikling. Eksempelvis går følgende frem av 1. tertialrapport for 2019: «*Utgiftene i prosjektet er foreløpig innenfor budsjett. Marginene i prosjektet er presset på grunn av utgifter ved forsering av arbeidene i fase 2, som har stort omfang, og som må utføres utenom normal arbeidstid. Årsaken til at det er iverksatt forsering, er arbeider som er nødvendig å ferdigstille til skolestart 2019. I forbindelse med neste rapportering vil en ha bedre oversikt over tillegg og fradrag i prosjektet.*». Tilsvarende går det av 2. tertialrapport for 2019 frem at det er tilkommet vesentlige endringer i prosjektet etter igangsetting og at en både ved avdeling Moheia og avdeling Mo U har fått et overforbruk i prosjektet sett opp mot budsjett.

I tillegg til den ordinære rapporteringen gjennom tertial- og årsrapport, har administrasjonen lagt frem enkelte saker og orienteringer til politikerne der fremdrift og økonomi, samt risiko knyttet til gjennomføringsperiode og kostnadsutvikling er omtalt.

¹⁵ Rana kommune. *Rutine – rapportering. Delrutine – styringssystem Rana kommune*. Sist revidert: 15.11.2019.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Webbasert dokumenthåndteringsverktøy for prosjekt.

Revisjonens gjennomgang av disse sakene og orienteringene viser at administrasjonen har lagt frem to saker til kommunestyret om kostnadsøkning og behov for budsjettøkning i Rana U-prosjektet, for henholdsvis avdeling Moheia (juni 2018)¹⁸ og avdeling Mo (april 2019).¹⁹ I begge disse sakene går det frem at det på bakgrunn av mottatte tilbud i anbudskonkurransene vil være behov for å øke budsjettene for de respektive delprosjektene. Av saksopplysningene i sakene går det frem at det har vært liten deltakelse i gjennomførte anbudsrunder, og at dette trolig skyldes den stramme fremdriften som er lagt opp til i prosjektet. Når det gjelder avdeling Moheia går det også frem at en viktig grunn til kostnadsøkningen er at man har ivarettatt løsninger og tilpasninger ut over den tekniske tilstandsanalysen til Norconsult. I en egen orientering til formannskapet og kommunestyret fra juni 2018 ble det orientert om at fremdriftsplanen i prosjektet ligger fast, selv om den raske fremdriften kan være kostnadsdrivende. Det blir poengtert at stadige utsettelse også vil gi økte kostnader.²⁰

I tillegg er kostnadsutvikling i prosjektet informert om og behandlet politisk i forbindelse med behandling av budsjett og økonomiplan for hhv. 2018-2021,²¹ 2019-2022²² og 2020-2023.²³ I alle disse sakene har kommunestyret økt budsjettbevilgningen til Rana U-prosjektet, på bakgrunn av rapportering om økte prosjektkostnader.

Når det gjelder usikkerhet knyttet til økonomiske kalkyler i Rana U-prosjektet, ble dette løftet til kommunestyret i dokumentet *Skolestruktursaken. Kommentarer til høringsuttalelsene*, datert 20. februar 2017. Her går det frem at «*kalkylene er selvsagt beheftet med stor usikkerhet (anslagsvis 30 %) og kan bare kartlegges bedre gjennom detaljprosjektering og anbudsprosesser.*»²⁴ Av den dokumentasjonen revisjonen har fått fremlagt i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, kan revisjonen ikke se at kommunestyret i etterkant av detaljprosjektering og anbudsprosesser har blitt presentert systematisk informasjon i saksutredningene om hvilken risiko/usikkerhet som var knyttet til kalkylene for prosjektet, selv om omfanget av presentasjoner og orienteringer som har blitt lagt frem for både formannskapet og kommunestyret har vært relativt stort.

I intervju opplyser kommunaldirektør tekniske tjenester at administrasjonen har vært tydelig overfor politikerne underveis i prosjektet på risikoen for overskridelser i Rana U-prosjektet. Denne risikoen for overskridelser har i hovedsak blitt informert og rapportert om gjennom de politiske sakene der administrasjonen justerte kostnadsrammene for prosjektet. Kommunaldirektør opplyser videre at administrasjonen har informert politikerne om fremdriften i prosjektet gjennom egne presentasjoner/orienteringer for kommunestyret og formannskapet.

3.5.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Rana kommune i hovedsak etablert tydelige krav og retningslinjer for rapportering i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter, både internt i administrasjonen (fra prosjekt og oppover i linjen) og fra administrasjonen til politisk nivå. Revisjonen mener samtidig at det ikke er tilstrekkelig tydelig avklart hva som ligger i formuleringen i *Reglement for investeringsprosjekt for Rana kommune* om at rådmannen skal rapportere fortløpende til kommunestyret i de tilfeller der det er vedtatt investeringsprosjekter med stor grad av usikkerhet. Det er for eksempel ikke presisert ytterligere hvor ofte det skal rapporteres til kommunestyret i prosjekter med stor usikkerhet, eller hva slik rapportering skal inneholde av informasjon. Dette kan etter revisjonens vurdering medføre risiko for at rapporteringen i investeringsprosjekter med stor grad av usikkerhet knyttet til for eksempel fremdrift/ferdigstilling eller budsjettetterlevelse, ikke kommer til riktig tidspunkt eller at de opplysningene som inngår i rapporteringen ikke dekker informasjonsbehovet politikerne har.

Revisjonen mener denne risikoen til dels synliggjøres av rapporteringen fra administrasjonen til kommunestyret i Rana U-prosjektet. Mens den interne rapporteringen i administrasjonen på fremdrift og kostnader etter det revisjonen kan se har vært tilfredsstillende (herunder på risikoer som påvirker dette), er det revisjonens vurdering at tilsvarende rapportering til kommunestyret har vært mindre systematisk

¹⁸ Kommunestyresak 61/18.

¹⁹ Kommunestyresak 17/19

²⁰ 6/18 Orientering FSK og KST juni 2018 – investeringer skolesak

²¹ Kommunestyresak 136/17.

²² Kommunestyresak 121/18.

²³ Kommunestyresak 131/19.

²⁴ Rana kommune. *Skolestruktursaken. Kommentarer til høringsuttalelsene*. 20.02.2017

og risikofokusert. Revisjonen vil peke på at et viktig formål med rapportering til politisk nivå i investeringsprosjekter, er å sikre at politikerne mottar tilstrekkelig med informasjon til å følge opp at prosjektene gjennomføres i samsvar med vedtak, og til å kunne iverksette tiltak for å korrigere forhold som gjør at prosjekter avviker fra vedtak. Særlig vil rapportering på eventuelle utfordringer som påvirker fremdrift og kostnader i prosjekt kunne utgjøre et viktig styringsverktøy for kommunestyret i tilfeller der det inntreffer hendelser som gjør at et prosjekt ikke lar seg gjennomføre i samsvar med de intensjoner, føringer og rammer som i utgangspunktet er definert. Etter revisjonens vurdering har rapporteringen fra administrasjonen til kommunestyret i hovedsak omhandlet forhold og hendelser som allerede hadde inntruffet (og som allerede hadde hatt en konsekvens for kostnadsutviklingen i prosjekt), og i liten grad risikoer som ville kunne påvirke kostnader og fremdrift i prosjektet fremover. For å sikre at kommunestyret har tilstrekkelig mulighet til å iverksette relevante korrigerende og risikoreducerende tiltak i investeringsprosjekter med stor usikkerhet, mener revisjonen at Rana kommune bør vurdere å spesifisere hvordan den fortløpende rapporteringen i denne typen prosjekter skal innrettes, herunder hvordan det skal rapporteres på risiko som vil kunne påvirke fremdrift og kostnader negativt.

4. Planlegging og initiering

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstillinger med underproblemstillinger:

2. *Har Rana kommune etablert system og rutiner for planlegging og initiering av investeringsprosjekter?*

- a. Har kommunen etablert en prosjektmodell eller tilsvarende for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- b. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, som tar hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen (for eksempel usikkerhet knyttet til løsningsvalg, arbeidsomfang, kompleksitet)?
- c. Er det etablert rutiner for kvalitetssikring av grunnlag for beslutninger om valg og gjennomføring av investeringsprosjekter?
- d. I hvilken grad er det etablert tydelige retningslinjer og rutiner for:
 - i. Definerings av mål for prosjektet og utarbeidelse av kvalitetsplan for å nå de målene som er definert?
 - ii. Estimering av kostnader/utarbeidelse av kalkyler, samt oppdatering av kalkyler ved endrede forutsetninger?
 - iii. Utarbeidelse av fremdriftsplan?
 - iv. Gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø i prosjektet?

4. *I hvilken grad har investeringsprosjektet Rana U blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?*

- c. Har prosjektene blitt planlagt ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
 - i. Er eventuell prosjektmodell lagt til grunn for planleggingen av prosjektene?
 - ii. Tar beslutningsgrunnlag for valg av prosjekt tilstrekkelig hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen, og er beslutningsgrunnlagene tilstrekkelig kvalitetssikret?
 - iii. Er det utarbeidet kvalitets- og fremdriftsplaner for prosjektene?
 - iv. Er det utarbeidet realistiske kalkyler for prosjektene og er kalkylene blitt oppdatert ved endrede forutsetninger?
 - v. Er det gjennomført risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø i prosjektene?

4.2 Revisjonskriterier

4.2.1 Krav til internkontroll

Se kapittel 3.2.1 for revisjonskriterier om internkontroll.

4.2.2 Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»²⁵ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»²⁶, blir det framhevet at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene

²⁵ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

²⁶ NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Av ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»²⁷ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»²⁸ går det frem at det i forprosjektfasen av prosjekt er viktig å klargjøre målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordnede målsetningen være å realisere byggeprosjektet. Mer spesifikke mål for et prosjekt kan være knyttet til kvalitet, teknikker for utførelse, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske rammer må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l.

Planlegging av byggeprosjekt skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarden går det frem at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»²⁹

Ifølge NS-ISO 10006:2017 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeides en kvalitetsplan for prosjektet som beskriver aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå prosjektets mål. Det bør være en periodisk gjennomgang av fremdriftsplanen for prosjektet, og eventuelle avvik fra fremdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.³⁰

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

4.3 Prosjektmodell for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter

4.3.1 Datagrunnlag

4.3.1.1 Rana kommunes prosjektmodell

Reglement for investeringsprosjekt i Rana kommune beskriver på overordnet nivå de ulike fasene i et byggeprosjekt (fase 0-5).³¹ Hvilke arbeidsoppgaver som inngår i hver av fasene, er nærmere beskrevet i *Intern rutine for byggeprosessen i Rana*. Verken *Reglement for investeringsprosjekt*, *Intern rutine for byggeprosessen* eller øvrig dokumentasjon inneholder prosedyrer for hvordan de ulike arbeidsoppgavene som inngår i hver av fasene skal utføres, eller maler som prosjektlederne kan benytte som støtte i forbindelse med gjennomføring av disse oppgavene.

Prosjektavdelingen har etablert en mappestruktur på fellesområdet som alle ansatte i avdelingen har tilgang til. Her ligger de prosedyrer og maler som kommunen har utarbeidet og som prosjektlederne kan benytte i forbindelse med gjennomføring av ulike arbeidsoppgaver i investeringsprosjekter. Dette omfatter blant annet kravspesifikasjon for prosjektering, mal for referat fra avklaringsmøter med entreprenører i anbudsprosesser, mal for overtakelsesprotokoll og mal for mangeliste ved overtakelse av bygg. I intervju blir det opplyst at flere av de ansatte i prosjektavdelingen har lang fartstid og mye erfaring som prosjektledere i kommunale investeringsprosjekter. En viktig del av kommunens praksis når det gjelder gjennomføring av investeringsprosjekter er å utnytte den kunnskapen de erfarne prosjektlederne besitter.

Samtidig opplyser flere av de intervjuede at kompetansen og kunnskapen til de erfarne prosjektlederne i avdelingen, ikke alltid er dokumentert i skriftlige rutiner. Prosjektleder for avd. Moheia peker på at den lange erfaringen til flere i prosjektavdelingen medfører at det ut over den overordnede rutinen for byggeprosessen, ikke er behov for skriftlige rutiner knyttet til alle arbeidsoppgaver. Han tror imidlertid at det kan være vanskelig å sette seg inn i alle arbeidsoppgaver for noen som kommer inn som ny i avdelingen, og at det med hensyn til dette hadde vært verdifullt med ytterligere skriftliggjøring av rutiner for sentrale arbeidsoppgaver. Dette blir også trukket frem av avdelingssjef for prosjektavdelingen, samt

²⁷ NS-ISO 10006:2017, «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

²⁸ NS-ISO 9001:2015, «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

²⁹ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

³⁰ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.4.5

³¹ De seks fasene er: Behovsbeskrivelse (fase 0), Programmering, rammefastsetting og igangsetting (fase 1), Skisse/forprosjekt (fase 2), Detaljprosjektering og anbud (fase 3), Bygging (fase 4), Drift, reklamasjon og evaluering (fase 5).

av assisterende prosjektleder/byggeleder ved avdeling Mo, som også er en av prosjektlederne i avdelingen med kortest fartstid/minst erfaring. Sistnevnte har savnet flere skriftlige rutiner og prosedyrer som gjør det tydelig for nyansatte hvordan de skal utføre ulike oppgaver i prosjektene de involveres i.

Kommunen har kjøpt et overordnet kvalitetssikringssystem (EQS) der alle avdelingene skal legge inn skriftlige rutiner, prosedyrer og maler. Prosjektavdelingen har ikke hatt et slikt overordnet kvalitetssystem før, og skal nå legge inn eksisterende rutiner i det nye systemet. I tillegg skal avdelingen sørge for å utforme rutiner for en del av den arbeidspraksisen som per i dag ikke er skriftliggjort. Det blir opplyst at alle eksisterende rutiner er under revisjon og skal oppdateres og kvalitetssikres før de legges inn i den nye kvalitetsportalen. Flere av de intervjuede ser dette som en god anledning til å formalisere og skriftliggjøre etablert praksis.

4.3.1.2 Bruk av prosjektmodell i Rana U-prosjektet

Det blir opplyst at gjeldende rutiner for Rana kommune, som *Reglement for investeringsprosjekt* og *Intern rutine for byggeprosessen*, er lagt til grunn for planlegging av Rana U-prosjektet. Flere av de intervjuede peker likevel på at det ble for lite tid til planlegging og gjennomføring av forstudie i Rana U-prosjektet, på grunn av den stramme tidsfristen prosjektet hadde. Dette vil bli nærmere omtalt i neste kapittel om utarbeidelse av beslutningsgrunnlag i Rana U-prosjektet.

4.3.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Rana kommune gjennom *Reglement for investeringsprosjekt* og *Intern rutine for byggeprosessen* etablert en tilfredsstillende prosjektmodell som tydeliggjør hvordan investeringsprosjekter i kommunen på overordnet nivå skal planlegges og gjennomføres. Prosjektmodellen har etter det revisjonen kan se også blitt lagt til grunn for planlegging og gjennomføring av Rana U-prosjektet.

Revisjonen mener samtidig at Rana kommune ikke i tilstrekkelig grad har utarbeidet rutiner/prosedyrer for hvordan sentrale aktiviteter som inngår i hovedfasene i kommunens prosjektmodell skal utføres. For eksempel er det ikke utarbeidet rutiner/prosedyrer for hvilke vurderinger/analyser som skal utføres i forbindelse med kvalitetssikring av skisse-/forprosjekt. Revisjonen vil peke på at mangel på skriftlige rutiner for sentrale aktiviteter og arbeidsoppgaver øker risikoen for svikt, feil og mangler i de oppgaver som skal utføres. Manglende skriftliggjøring av etablert praksis i prosjektavdelingen, medfører også økt risiko for at utførelse av bestemte oppgaver blir avhengig av enkeltansattes kompetanse/erfaring. For å redusere disse risikoene, bør Rana kommune etter revisjonens vurdering sørge for at det blir utarbeidet skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Dette vil være i samsvar med god praksis for internkontroll og anbefalinger i relevante ISO-standarder.

4.4 Beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter

4.4.1 Datagrunnlag

4.4.1.1 Rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag

I *Reglement for investeringsprosjekter* går det frem at rådmannen har ansvaret for å ta initiativ til investeringer. I forbindelse med initiativ til investeringer, skal det foreligge en utredning som inneholder analyse av behov og vurdering av alternativ med driftsmessige og finansielle konsekvenser. Denne utredningen skal også inneholde vurderinger av usikkerhet/risiko i alternativene.³²

I *Intern rutine for byggeprosessen* går det frem i «Fase 0: Behovsbeskrivelse» hvilke momenter som skal inngå i behovsbeskrivelse for det enkelte prosjekt, hvem som har ansvar for å gjennomføre analysene og utarbeide behovsbeskrivelsen, samt at behovsbeskrivelse skal fremlegges kommunestyret for behandling i forbindelse med behandling av budsjett/økonomiplan.³³ Rutinen omtaler ikke hvorvidt behovsbeskrivelse for det enkelte investeringsprosjekt skal si noe om risiko eller usikkerhet ved investeringen. Det foreligger heller ikke annen dokumentasjon som omtaler hvordan risiko og usikkerhet i mulige investeringsprosjekter, herunder risiko og usikkerhet knyttet til løsningsvalg, arbeidsomfang og prosjektkompleksitet, skal

³² Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

³³ Rana kommune. *Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune*. Dato: 28.11.2017

vurderes, håndteres og presenteres for kommunestyret i forbindelse med beslutninger om gjennomføring av prosjekt og tildeling av budsjettmidler.

Som det fremgår av kapittel 2.1, har avdeling byggdrift en viktig rolle i planlegging og bestilling av kommunale bygg som skal oppføres i Rana kommune. Avdeling byggdrift har i denne forbindelse ansvar for å utforme rom- og funksjonsprogram for aktuelle bygg, som prosjektavdelingen så har ansvar for å arbeide etter. Til gjennomføring av dette planleggings- og bestillingsarbeidet, har Rana kommune utarbeidet dokumentet *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*. I disse kravspesifikasjonene ligger en rekke fastlagte krav knyttet til hvert av de ulike fagene som inngår i byggeprosjekter av nye og oppgraderte bygg i Rana kommune. Kravspesifikasjonene er knyttet til både selve bygget, uteområder og ulike tekniske innretninger ved bygget.³⁴ Ifølge avdelingssjef for byggdrift har kravspesifikasjonene bidratt til å gjøre det tydeligere hvordan bygg og eiendom i kommunale investeringsprosjekter skal se ut og hvilke funksjoner som skal ivaretas.

Eksempelvis legger kravspesifikasjonen til rette for gode drifts- og vedlikeholdsløsninger i alle bygg. Mens bygningsmassen i nye bygg har en avskrivningstid på 40 år, har de tekniske innretningene i samme bygg typisk en avskrivningstid på 20 år. Dersom man i planleggingsfasen ikke har tatt høyde for behov for ferdsselsvei og materialhåndteringsløsninger som gjør det mulig å komme til de tekniske innretningene (for eksempel aggregat eller rørsystem) slik at de kan byttes ut/repareres, oppstår det raskt problemer knyttet til kvalitet og/eller kostnader til vedlikehold. I kravspesifikasjonen avdeling byggdrift bruker, ligger det inne at alle tekniske anlegg i bygg som planlegges oppført, skal kunne skiftes ut uten at man må ødelegge/rive deler av bygget som fremdeles tilfredsstillende relevante krav.

4.4.1.2 Utarbeidelse av beslutningsgrunnlag med risikovurderinger i Rana U-prosjektet

Det er ikke dokumentert at det ble gjort spesifikke vurderinger av usikkerhet og risiko i hvert av de ni ulike alternativene i forbindelse med behandling av skolestruktursaken i kommunestyret (som utgjør beslutningsgrunnlaget for valg av Rana U-prosjektet), herunder vurderinger av risiko i de ulike alternativene knyttet til for eksempel arbeidsomfang eller kompleksitet. De vurderinger i saksfremlegg til kommunestyret i forbindelse med valg av Rana U-prosjektet som knytter seg til risiko og usikkerhet, omhandler i hovedsak usikkerhet ved kostnadskalkyler. I saksfremlegget blir det opplyst om at «*Kostnader i kalkyler er beheftet med noe usikkerhet spesielt for tiltak i forbindelse med renovering av bygg. Kalkyle antas å ha en usikkerhet + - 30 %*».

Kommunaldirektør tekniske tjenester opplyser at det var utfordrende for administrasjonen å utrede ni forskjellige alternativ til den politiske saken om ny skolestruktur i Rana kommune. De utredninger som forelå på tidspunktet da det ble fattet vedtak i saken, var basert på analyser av tilstanden på de involverte byggene (skolene) som var i kommunens eie, kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold etter datidens prisbok (550 kr. per m²), standardiserte løsninger for klimastyring av bygg (sentraldrift-anlegg), samt potensielle kostnader til oppgradering, samt en egen utredningsrapport om tilpasning av avd. Moheia for å muliggjøre endring fra videregående skole til ungdomsskole.

Prosjektleder for avd. Moheia var involvert i utarbeidelsen av det økonomiske underlaget som lå til grunn for den politiske saken der kommunestyret vedtok fremtidig skolestruktur i mars 2017. Han opplyser at man i det økonomiske underlaget la til grunn alle de forholdene og forutsetningene kommunen kjente til på daværende tidspunkt. I tillegg til det økonomiske underlaget fra Rana kommune, hadde Norconsult gjort en tilstandsanalyse av bygget på Moheia (daværende Polarsirkelen VGS), bestilt av Nordland fylkeskommune. Det politiske vedtaket om igangsetting av Rana U-prosjektet ble gjort på grunnlag av de beregningene og tilstandsanalysene man hadde på vedtakstidspunktet i mars 2017.

I intervju blir det opplyst at prosjektavdelingen hele veien har vurdert at Rana U-prosjektet innebar høy risiko både når det gjaldt økonomi og framdrift. Det blir opplyst at tidspunkt for ferdigstilling av prosjekt var satt til skolestart 2019 og at det heller ikke var lagt opp til noen alternativ løsning for skolelokaler dersom prosjektet ikke skulle lykkes med å bli ferdig til denne datoen. Risikovurderinger i Rana U-prosjektet som knytter seg til kvalitet, framdrift, økonomi og miljø er nærmere omtalt i kapittel 4.7.

³⁴ Rana kommune. *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*. Dato: 26.04.2019

Undersøkelsen viser at det i saksfremlegg til kommunestyret i forbindelse med vedtak om ny skolestruktur (eller i forutgående saker knyttet til samme tema) ikke var tatt høyde for at det skulle brukes penger på avd. Mo U i forbindelse med etablering av nye Rana ungdomsskole, da Mo U hadde blitt rehabilitert ganske godt noen få år tidligere. Derfor var kostnader til ombygging ved avd. Mo U ikke inkludert i det opprinnelige budsjettet som ble vedtatt av kommunestyret i skolestruktursaken. I intervju blir det opplyst at man innenfor kommunalområdet tekniske tjenester arbeider ut fra de bestillingene man får fra skolefaglig hold når det skal utføres arbeid på skolebygg. Det blir pekt på at det ikke kom noen bestilling fra skoleavdelingen knyttet til avd. Mo U i forbindelse med/i forkant av skolestruktursaken.

Sommeren 2017 bestilte avdeling byggdrift (på oppdrag fra Oppvekst og kultur) ekstern konsulentbistand til å kartlegge hvordan en sentrumsskole fordelt på to lokasjoner burde utformes. Det var først etter at rapporten fra denne kartleggingen forelå i januar 2018, at det ble tydelig at det også ved avd. Mo U ville måtte gjennomføres en del arbeid for å sikre at de to byggene skulle kunne fungere sammen som én ungdomsskole. Det ble også nødvendig å gjøre flere endringer i det opprinnelige romprogrammet som avdeling byggdrift hadde utarbeidet for avd. Moheia. De løsningene man endte opp med for det samlede Rana U-prosjektet var i stor grad basert på de anbefalinger om behov og funksjoner som fremgikk av den eksterne kartleggingen, som altså ble gjennomført etter at kommunestyret hadde fattet vedtak om gjennomføring av prosjektet.

Undersøkelsen viser også at kommunen på vedtakstidspunktet i skolestruktursaken ikke hadde fått sikret innhenting av alle brukerønsker og -behov fra relevante parter. Revisjonen får opplyst at vedtaket om ny skolestruktur har vært betent både på et politisk plan og på et skolefaglig plan blant de ansatte ved skolene. På bakgrunn av dette har det vært krevende å sikre tilstrekkelig brukermedvirkning på et tidlig tidspunkt, og mange lærere ønsket lenge å avstå fra å komme med sine innspill til utforming av rom- og funksjonsprogram for nye Rana ungdomsskole. Avdeling byggdrift opplyser om at de hadde ønske om innspill fra lærerne på et tidlig tidspunkt til utformingen av personalrom, arbeidsrom mv., men at disse kom sent i prosessen og følgelig ikke ble planlagt inn i rom- og funksjonsprogrammet fra starten av.

4.4.2 Vurdering

Som det går frem av kapittel 4.3, er det ikke utarbeidet rutiner/prosedyrer for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i Rana kommune. Dette gjelder også rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt. Etter revisjonens vurdering er dette ikke tilfredsstillende. Revisjonen mener at Rana kommune for å sikre god internkontroll bør utarbeide rutiner for utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, som også tar hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen, knyttet til for eksempel løsningsvalg, arbeidsomfang og prosjektkompleksitet.

Når det gjelder beslutningsgrunnlaget som ble utarbeidet i forbindelse med valg av prosjekt i skolestruktursaken, er det revisjonens vurdering at dette ikke tok tilstrekkelig hensyn til risiko og usikkerhet i prosjektgjennomføringen for det prosjektet som kommunestyret valgte (Rana U-prosjektet). De vurderinger som er gjort i saken av usikkerhet og risiko knytter seg slik revisjonen ser det primært til at det når bygg skal renoveres, hefter usikkerhet ved kostnadskalkyler. Ut over dette er det etter revisjonen kan se ikke gjort vurderinger av usikkerhet knyttet til for eksempel prosjektets omfang, herunder usikkerhetsvurderinger rundt hvorvidt det ville bli behov for å utføre arbeider ved avd. Mo U eller knyttet til det å skulle gjennomføre mye arbeid på kort tid. Revisjonen mener at det beslutningsgrunnlaget som ble presentert for kommunestyret i forbindelse med skolestruktursaken, i større grad burde ha redegjort for usikkerhet og risiko. Dette for å sikre at politikerne i så stor grad som mulig var kjent med hvilke risikoer som fantes i de ulike alternativene de hadde for valg av investeringsprosjekt, også ut over den rent kalkylemessige risikoen.

Etter revisjonens vurdering er mangelen på vurderinger av usikkerhet og risiko i de mulige alternativene i beslutningsgrunnlaget som kommunestyret tok stilling til, ikke i samsvar med Rana kommunes eget reglement for investeringsprosjekter. I reglementet går det tydelig frem at utredninger av investeringer skal inneholde vurderinger av usikkerhet/risiko i ulike alternativer.

4.5 Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg og gjennomføring av investeringsprosjekter

4.5.1 Datagrunnlag

4.5.1.1 Rutiner for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag

Reglement for investeringsprosjekt og *Intern rutine for byggeprosessen i Rana* omtaler ikke kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter. Det blir opplyst at Rana kommune ikke har utarbeidet egne rutiner eller maler for å kvalitetssikre beslutningsgrunnlag for valg og gjennomføring av investeringsprosjekt, herunder rutiner og maler som omtaler hvilke forhold som skal/bør kvalitetssikres i denne typen saksdokumenter, hvilke vurderinger som skal gjøres og hensyn som skal tas. Vanlig praksis er at kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag/saksfremlegg i saker som skal legges frem for kommunestyret for vedtak, skjer i rådmannslinjen.

4.5.1.2 Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag i Rana U-prosjektet

I dokumentasjon oversendt revisjonen går det frem at ulike sentrale forhold ved Rana U-prosjektet, som det var viktig at kommunestyret tok stilling til i forbindelse med politisk behandling av skolestruktursaken, ble kvalitetssikret gjennom utarbeidelse av interne utredningsrapporter og eksterne analyser fra innleide konsulenter og arkitekter. Denne kvalitetssikringen omfattet blant annet utredning og analyse av oppgraderingsbehov i forbindelse med omgjøring av Polarsirkelen VGS til ungdomsskole, kostnader knyttet til kjøp av Polarsirkelen VGS fra fylkeskommunen, kostnader ved uteområdene rundt avd. Moheia, verditakst og tilstandsanalyse ved avd. Moheia, trafikkanalyse av området rundt avd. Moheia og analyse av prosjekt for å transformere nye Ytteren skole fra ungdomsskole til barneskole (og konsekvenser av dette for Rana U-prosjektet).

Det er i forbindelse med forvaltningsrevisjonen ikke dokumentert at det beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem for politisk behandling i forkant av vedtak i skolestruktursaken (der Rana U-prosjektet ble besluttet gjennomført), var gjenstand for en samlet overordnet kvalitetssikring, med det formål å kontrollere om alle relevant forhold som kunne tenkes å påvirke gjennomføringen av prosjektet (herunder tid, kost og kvalitet) var tatt høyde for og vurdert tilstrekkelig. Eksempelvis er det ikke dokumentert at det ble gjennomført noen kvalitetssikring av om alle relevante ombyggings-/oppgraderingsbehov i eksisterende bygningsmasse var tilstrekkelig hensyntatt, herunder om det ville være behov for å gjøre oppgradering av den bygningsmassen kommunen allerede disponerte (avd. Mo) for å sikre at Rana U-prosjektet skulle fungere tilfredsstillende som én ungdomsskole fordelt på to lokasjoner.

4.5.2 Vurdering

Undersøkelsen viser at det ikke er utarbeidet rutiner for kvalitetssikring av grunnlag for beslutninger om valg og gjennomføring av investeringsprosjekter. Etter revisjonens vurdering er dette ikke i samsvar med god praksis for internkontroll eller anbefalinger i relevante ISO-standarder. Revisjonen mener Rana kommune bør vurdere å utarbeide rutiner for kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter, blant annet med tanke på å sikre at alle relevante forhold, risikoer og usikkerheter i forslag til investeringsprosjekter er gjort rede for i de beslutningsgrunnlagene som legges frem for politisk nivå. Videre er det revisjonens vurdering at det i Rana U-prosjektet ikke ble foretatt en tilstrekkelig overordnet kvalitetssikring av om det beslutningsgrunnlaget som ble utarbeidet i skolestrukturen dekket alle relevante forhold som det var viktig at politikerne var kjent med før de fattet vedtak.

Revisjonen mener at enkeltforhold som fremkommer i undersøkelsen og som har ført til endringer og budsjettøkninger i Rana U-prosjektet etter at det ble vedtatt, kunne ha vært forutsett/fanget opp før kommunestyret besluttet at prosjektet skulle gjennomføres, slik som behovet for å utføre arbeider ved avd. Mo U (som først ble identifisert etter at det hadde blitt bevilget midler til Rana U-prosjektet). Revisjonen vil peke på at både systematiske vurderinger av risiko og usikkerhet i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlag (se kapittel 4.4) og formalisert kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag, kan utgjøre viktige verktøy med tanke på å sikre at opplysninger om ulike alternativer til investeringsprosjekter som fremlegges for kommunestyret er så fullstendige som mulig, og at saker om valg av investeringsprosjekt i sin helhet er forsvarlig utredet.

4.6 Rutiner for å definere mål, gjennomføre risikovurdering og utarbeide kalkyler og fremdriftsplan

4.6.1 Datagrunnlag

4.6.1.1 Mål for prosjektet og kvalitetsplan

I undersøkelsen blir det vist til at målsetninger for kvalitet på overordnet nivå blir satt gjennom plan- og styringsdokumenter, mens kvalitetsmålsetninger på prosjektnivå går frem av *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*. Som nevnt i kap. 4.4 inneholder kravspesifikasjonene kvalitetskrav knyttet til de ulike fagene som inngår i et byggeprosjekt. Det er i kravspesifikasjonene også stilt krav til prosjekterende om kvalitetssikring, herunder at det utarbeides kvalitetsplaner for gjennomføring av prosjektet som skal overleveres tiltakshaver/byggherre, og at det skal settes frister for overlevering av dokumentasjon til byggherre på at kontroller som inngår i kvalitetsplan er utført i samsvar med planen, inklusiv komplett dokumentasjon for utførte kontroller ved slutten av hver fase.³⁵

Kommunen har ikke utarbeidet egne rutiner eller retningslinjer for utarbeidelse av overordnet kvalitetsplan for investeringsprosjekter, som gir oversikt over hvilke aktiviteter og ressurser som vil være nødvendige for å nå prosjektets mål for kvalitet, fremdrift og kostnader.

4.6.1.2 Kalkyler/estimering av kostnader og oppdatering av disse

I *Intern rutine for byggeprosessen* går det frem av «Fase 0: Behovsbeskrivelse» at behovsbeskrivelse skal inneholde et antatt kostnadsbilde, og en vurdering av antatt kapitalbehov/kostnadsoverslag basert på byggstørrelse/m² og erfaringspriser knyttet til dagens kostnadsnivå. I «Fase 1: Programmering, rammefastsetting og igangsetting» går det frem at det i rom- og funksjonsprogram skal utarbeides kostnadsoverslag med oversikt over de totale investeringskostnader og livssyklus-kostnader spesifisert i henhold til NS 3454. I «Fase 2: Skisse/forprosjekt» går det frem at skisse-/forprosjekt blant annet skal inneholde kostnadsoverslag i henhold til NS 3453 (spesifikasjon av kostnader i et byggeprosjekt). Standardene NS 3453 og 3454 omfatter både kalkulasjonsmetodikk og kostnadsoppstilling for kalkulering av bygge-/prosjektkostnader og livssyklus-kostnader, og er bygd opp rundt det som bør være hovedpostene i et budsjett for et byggeprosjekt. For hver hovedpost er det også angitt hvilke kostnadsarter (typer kostnader) som skal inngå i posten, til bruk i forbindelse med kalkulering av prosjektkostnader.

Når det gjelder oppdatering av kostnadskalkyler ved endrede forutsetninger, går det av «Fase 4: Bygging» i *Intern rutine for byggeprosessen* frem at det i prosjekter skal holdes løpende kontroll med at kostnadsrammene holdes. Dersom rammene ikke holder skal det legges frem sak om tilleggsbevilgning til politisk behandling, med oppdatert kalkyle og forslag til finansiering.

4.6.1.3 Fremdriftsplan

I *Intern rutine for byggeprosessen* går det frem at fremdriftsplaner skal utarbeides i flere av prosjektfasene. I «Fase 1: Programmering, rammefastsetting og igangsetting» skal det utarbeides fremdriftsplan for prosjektering og byggeperiode, mens det i «Fase 3: Detaljprosjektering og anbud» skal utarbeides fremdriftsplan/milepæler for det enkelte investeringsprosjektet.³⁶ Ut over disse overordnede momentene som omtaler i hvilke faser og for hvilke deler av prosjektet det skal utarbeides fremdriftsplaner, er det ikke utarbeidet prosedyrer eller maler for hvordan fremdriftsplaner skal utarbeides og utformes, og som omtaler for eksempel hvilke aktiviteter som alltid bør inngå i en fremdriftsplan, typiske varigheter for ulike aktiviteter som ofte går igjen eller viktige milepæler og grensesnitt mellom ulike faser i prosjekter.

4.6.1.4 Risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø

I *Reglement for investeringsprosjekt* går det frem under «Forprosjekt» at det endelige materialet til forprosjekt skal inneholde en vurdering av risiko/uforutsette utgifter. Utover dette har ikke revisjonen fått opplyst at det er utarbeidet retningslinjer eller rutiner for gjennomføring av risikovurderinger knyttet til fremdrift, kvalitet eller økonomi i investeringsprosjekter. I *Intern rutine for byggeprosessen* er det for eksempel ikke omtalt at det i forbindelse med utarbeidelse av behovsbeskrivelser, skisse-/forprosjekt eller planlegging av vedtatte investeringsprosjekter skal gjøres vurderinger av risiko og usikkerhet knyttet til kvalitet, fremdrift eller økonomi.

³⁵ Rana kommune. *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*. Dato: 26.04.2019

³⁶ Rana kommune. *Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune*. Dato: 28.11.2017

Når det gjelder miljø, er det i dokumentet *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020* stilt krav til miljø- og samfunnsansvar. Her går det frem at kommunens anskaffelser skal støtte opp om nasjonale klimamål, og at miljø skal vektlegges i anskaffelser (enten som konkrete krav eller tildelingskriterier) og i produksjon.³⁷ Det er imidlertid ikke utarbeidet rutiner eller retningslinjer for å gjennomføre vurderinger av risiko for manglende oppnåelse i investerings- og byggeprosjekter av nasjonale klimamål som kommunen har ambisjon om å etterleve.

De intervjuede opplyser at det er etablert praksis i prosjektavdelingen for å vurdere usikkerhet og risiko i hvert enkelt investeringsprosjekt som skal gjennomføres, og at det alltid blir gjennomført en risikovurdering knyttet til fremdrift og kostnader før de setter i gang investeringsprosjekter. Basert på risikoen som fremkommer i disse vurderingene blir det satt av midler til usikkerhet i det enkelte prosjekt (usikkerhetsmargin). Avdekt risiko tas også hensyn til i forbindelse med utforming av anbudsgrunnlag som lyses ut når det skal anskaffes entreprenører til prosjektene. Revisjonen får opplyst at risikovurderingene som gjennomføres for det enkelte investeringsprosjekt ikke nødvendigvis blir dokumentert skriftlig, og avdelingssjef for prosjektavdelingen peker i intervju på at det er behov for skriftliggjøring av rutiner knyttet til gjennomføring av ROS-analyser, samt bedre dokumentering av de risikovurderinger som blir gjennomført i det enkelte prosjekt.

4.6.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering har Rana kommune i utgangspunktet etablert tydelige rutiner for å definere mål i investeringsprosjekter, kalkulere kostnader og oppdatere kostnadskalkyler og utarbeide fremdriftsplaner for prosjektgjennomføring. Å ha etablerte rutiner for gjennomføring av sentrale aktiviteter/oppgaver i investeringsprosjekter er etter revisjonens vurdering i samsvar med anbefalinger i relevante ISO-standarder og god praksis for internkontroll.

Samtidig er det revisjonens vurdering at Rana kommune ikke har tilfredsstillende rutiner for gjennomføring av vurderinger av risiko i investeringsprosjekter knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø. Revisjonen mener dette ikke er i samsvar med de anbefalinger som er gitt i ISO-standarder, der det både går frem at det skal utarbeides rutiner for gjennomføring av sentrale aktiviteter og at planlegging av byggeprosjekt bør inneholde en risikovurdering som hensyntar blant annet risiko knyttet til kostnader, tid og produkt, samt at resultatene fra alle analyser/risikovurderinger bør registreres. Revisjonen vil peke på at fravær av rutiner for dette, medfører risiko for at det ikke alltid blir gjennomført systematiske risikovurderinger av relevante forhold i hvert enkelt investeringsprosjekt, og følgelig at risiko knyttet til hendelser som vil kunne påvirke prosjektets kvalitet, fremdrift og økonomi ikke blir fanget opp og adressert. Revisjonen vil også peke på at manglende/mangelfulle risikovurderinger av for eksempel fremdrift og økonomi, vil kunne bidra til å gjøre fremdriftsplaner og kostnadskalkyler i investeringsprosjekter mindre presise. Etter revisjonens vurdering bør Rana kommune utarbeide rutiner for vurdering av risiko i investeringsprosjekter, knyttet til blant annet kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø.

Revisjonen mener videre at Rana kommune ikke har utarbeidet tilstrekkelig med rutiner for utarbeidelse av kvalitetsplaner i prosjekter, som beskriver hvilke aktiviteter og ressurser som vil være nødvendige for å oppnå de målene som er definert for prosjektet. Dette er etter revisjonens vurdering ikke i samsvar med anbefalinger i ISO-standarder og praksis for god internkontroll, og revisjonen mener Rana kommune bør utarbeide rutiner som sikrer at det i alle investeringsprosjekter som gjennomføres blir utarbeidet kvalitetsplaner. Dette vil være viktig med tanke på å sikre at alle investeringsprosjekter allerede fra oppstarten av blir organisert og bygd opp med aktiviteter og ressurser som støtter opp under de målene som er definert for prosjektene.

4.7 Definerings av mål, gjennomføring av risikovurdering, og utarbeidelse av kalkyler og fremdriftsplaner i Rana U-prosjektet

4.7.1 Datagrunnlag

4.7.1.1 Kvalitets- og fremdriftsplaner i Rana U-prosjektet

Det har i Rana U-prosjektet ikke blitt utarbeidet en overordnet kvalitetsplan som gir oversikt over alle aktiviteter og ressurser som vil være nødvendige for å nå kvalitetsmålene i Rana U-prosjektet. Som omtalt

³⁷ Rana kommune. *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.

i forrige kapittel har Rana kommune heller ikke etablert egne rutiner eller retningslinjer for utarbeidelse av overordnede kvalitetsplaner.

Både for avd. Mo U og avd. Moheia ble det i samsvar med krav i kontrakt og PA-bok (prosjektadministrative rutiner) utarbeidet kvalitetsplaner av entreprenørene med oversikt over alle aktiviteter og ressurser som var nødvendige for å sikre at entreprisene og dermed delprosjektet skulle nå sine kvalitetsmål, herunder ferdigstilling innen definert dato. I intervju blir det opplyst at det ut fra kvalitetsplanen ved avd. Mo U ble klart at det kom til å bli knapphet på både tid og ressurser, og at det ville bli behov for å forserer prosjektet dersom man skulle nå de målene som var satt om ferdigstilling til skolestart høsten 2019. Denne forseringen har medført økte kostnader i Mo U-delen av Rana U-prosjektet, på grunn av den økte bemanningen og bruk av overtid som fulgte med forseringen av delprosjektet.

Når det gjelder fremdriftsplaner, har dette blitt utarbeidet i forkant av gjennomføringen både for prosjektet som helhet og for hvert enkelt fag i byggefasen. Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplyser at det gjennom vinteren 2018/19 ble planlagt svært nøye hva som skulle gjøres av arbeid i skoleferien om sommeren (som var hovedtidspunktet for når kommunen hadde anledning til å utføre arbeidet på de to byggene Moheia og Mo U). I selve byggeperioden ble det utarbeidet oppdaterte fremdriftsplaner hver uke, basert på den til enhver tid gjeldende progresjonen i byggeprosessen. Det er også utarbeidet SHA-planer for byggelokasjonene (både fra prosjekterende og utførende per fag), samt innhentet egenerklæringer fra utførende knyttet til HMS og kvalitetssystemer.

4.7.1.2 Utarbeidelse og oppdatering av kalkyler i Rana U-prosjektet

Avdeling byggdrift brukte erfaringstall for å kalkulere kostnadene knyttet til Rana U-prosjektet, knyttet til de oversikter kommunen har over hva det koster å bygge nye skolebygg og hva det koster å rehabilitere eldre skolebygg til en standard som tilfredsstiller dagens driftskrav. Med utgangspunkt i disse erfaringstallene, ble det utarbeidet prosjektkalkyler i samsvar med Rana kommunes rutiner for å kalkulere kostnader i prosjekt (med bruk av NS3453 og 3454). Disse kalkylene har blitt oppdatert underveis i prosjektet, med hensyn til de endringer man har sett komme og de hendelser som har oppstått ved de to byggelokasjonene.

Som det går frem av gjennomgangen av økonomisk utvikling i kapittel 2.3, har det i Rana U-prosjektet ved flere anledninger vært behov for å justere opp de kostnadskalkylene som har vært utarbeidet før og underveis i prosjektet. Mens den opprinnelige kostnadskalkylen for delprosjektet Moheia var på 85 mill. kr. (bevilget ved behandling av budsjett for Rana kommune i desember 2017), viser sluttprognoser fra november 2019 at dette delprosjektet ville ha en samlet kostnad på cirka 159 ~~193~~ mill. kr. Delprosjekt Mo U var uten bevilgning før WSP-analysen avdekte behovet for å gjøre endringer. Resultatet her ble 55,2 mill. kr.

I intervju blir det vist til flere ulike årsaker til at man i Rana U-prosjektet ikke traff med de opprinnelige kalkylene, og til at kostnadene i prosjektet har økt underveis. Prosjektleder for avd. Moheia viser til at på grunn av den begrensede tiden som var satt av til gjennomføring av Rana U-prosjektet, ble ikke prosessen rundt ombyggingen av avd. Moheia slik man skulle ønsket. Prosjektleder peker blant annet på det manglet fullstendig underlagsdokumentasjon for hvordan bygget var utformet, samt at noe av underlagsdokumentasjonen kommunen fikk tilgang på inneholdt betydelige feil og mangler. Dette medførte flere utfordringer knyttet til for eksempel arbeid i kjeller (bytte av bunnledning, tilpasning av område for plassering av tekniske installasjoner) og gjennomføring av arbeider med elektrisk anlegg, som igjen har bidratt til økte kostnader. Utfordringene knyttet til ekstraarbeider med elektrisk anlegg, har også ført til behov for ekstra arbeid andre steder i bygget (overflatearbeid i flere rom enn det opprinnelig var lagt opp til).

Også ved avd. Mo U var det forhold som har bidratt til økte kostnader i byggefasen. I intervju blir det blant annet vist til at mangler i prosjekteringsgrunnlag knyttet til behov for gulvretting, samt at prosjekterende ikke hadde tatt høyde for at deler av hovedstrekker til ventilasjonsanlegg ikke kunne gjenbrukes, men måtte bygges om. Disse manglene, som ble oppdaget underveis i arbeidet ved avd. Mo U, har ført til behov for arbeidet det ikke var planlagt for, og følgelig til økte kostnader.

Videre er det enighet blant alle de intervjuede om at tidsaspektet/-presset i Rana U-prosjektet er hovedårsaken til de økte prosjektkostnadene. Ettersom det var bestemt at arbeidene i prosjektet skulle være ferdigstilt til skolestart høsten 2019, ble enkelte oppgaver gjennomført enten svært raskt eller ikke i

en rekkefølge som ikke blir oppfattet som optimal. For eksempel ble man på et tidspunkt nødt til å gjennomføre en anbudskonkurranse for å knytte til seg entreprenører før detaljprosjektering var ferdigstilt fra de prosjekterende. Dette medførte at de beskrivelser av arbeid som skulle gjennomføres som inngikk i kontrakt, ikke nødvendigvis samsvarte med de beskrivelsene som til slutt forelå i prosjekteringsgrunnlaget for bygg. Dette har igjen ført til behov for endringer, og økte utbetalinger fra kommunen til entreprenører.

Det blir også pekt på at det kommunen skulle gjennomføre byggarbeidene på kort tid og i begrensede perioder har vært med på å drive opp kostnadene i prosjektet. Som nevnt under forrige deloverskrift oppstod det ved avd. Mo U behov for å forsere arbeider i gjennomføringsperioden, med økt bemanningsgrad, bruk av overtid og tilhørende økte kostnader som konsekvens.

I intervju blir det opplyst at det at gjennomføringen av Rana U-prosjektet skulle skje innenfor en kort tidsperiode, gjorde at man fikk en del usikkerhet knyttet til hvorvidt det ville være mulig å ferdigstille alt med riktig kvalitet innen vedtatt budsjett. Både avdeling byggdrift og prosjektavdelingen opplyser at de flagget denne usikkerheten tidlig i prosessen. De oppfattet imidlertid at det var en tydelig føring fra kommunestyret at Rana U-prosjektet skulle være ferdigstilt til skolestart høsten 2019. Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplyser at risikoen for kostnadsoverskridelser som følge av tidspress ble synliggjort for kommunaldirektør for tekniske tjenester og kommunaldirektør for oppvekst og kultur i mai 2019. Prosjektavdelingen fikk da tydelig beskjed fra rådmannens ledergruppe om at fremdrift skulle prioriteres. Rådmann opplyser i intervju at dette samsvarer med de signaler administrasjonen hadde fått fra kommunestyret. De intervjuede opplever følgelig at prosjektet ikke hadde noe reelt alternativ annet enn å fortsette det planlagte arbeidet, selv om dette medførte kostnadsoverskridelser med hensyn til initielle kalkyler og vedtatte budsjett. Dersom man i prosjektet hadde operert med en senere frist for ferdigstilling, ville man ifølge de intervjuede kunne planlagt gjennomføringen bedre, og dermed også kunne laget bedre/mer presise kostnadskalkyler.

Når gjelder usikkerhetsmarginer til å håndtere uforutsette kostnader, blir det i intervju opplyst at denne i utgangspunktet ble vurdert å være tilstrekkelig med hensyn til det arbeidsomfanget man på vedtakstidspunktet så for seg at prosjektet kom til å ha. Revisjonen får opplyst at usikkerhetsmargin for det samlede prosjektet var i overkant av 10 prosent av opprinnelig budsjett; 12 mill. kr totalt, fordelt på 10 mill. kr. for avd. Moheia og 2 mill. kr. for avd. Mo U.

Det ble imidlertid tidlig i prosjektet tydelig at den usikkerhetsmarginen som var avsatt i den opprinnelige kalkylen ikke var stor nok til å håndtere de kostnadsøkninger som var nødvendige for å gjennomføre prosjektet innen gjeldende frist for ferdigstilling. Avdelingssjef for prosjektavdelingen mener at erfaringen etter Rana U-prosjektet er at man særlig i krevende ombyggingsprosjekter trolig må legge inn en høyere usikkerhetsmargin enn det man har for vane i andre prosjekter. En av årsakene til dette er at de prosjekterende ikke har like god kompetanse på ombyggingsprosjekter som det de har på nybyggprosjekter, og at det dermed kan være vanskelig å sikre at prosjekteringsgrunnlag utarbeidet til ombyggingsprosjekter faktisk dekker alle relevante forhold.

4.7.1.3 Risikovurderinger av kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø i Rana U-prosjektet

Det er ikke dokumentert at det i forbindelse med Rana U-prosjektet ble gjennomført formaliserte risikovurderinger knyttet til risiko for manglende kvalitet (herunder oppnåelse av mål for hvilken standard ferdige bygg skulle ha), mangelfull fremdrift, økonomi (realisme og fullstendighet i kostnader, budsjettetterlevelse/kostnadsoverskridelser) eller miljø (risiko for manglende etterlevelse av miljø- og utslippskrav o.l.) i Rana U-prosjektet.

Avdelingssjef for prosjektavdelingen opplyser at det i forbindelse med planlegging av prosjektet ble gjort fortløpende uformaliserte risikovurderinger knyttet til kort gjennomføringstid og hvordan det kunne påvirke prosjektet at nesten alt arbeidet skulle gjøres i sommermånedene 2019. Risikoen knyttet til dette ble forsøkt tatt høyde for i anbudsgrunnlagene i de konkurransene som ble gjennomført for å knytte til seg entreprenører, blant annet for å sikre at alle involverte aktører skulle være klar over at Rana U-prosjektet var et ekstremt prosjekt i den forstand at det skulle utføres mye arbeid på kort tid. Risikovurderingene som ble gjennomført knyttet til kort gjennomføringsperiode ble ikke skriftliggjort og dokumentert noe annet sted.

Alle de intervjuede peker på at tidsaspektet utgjorde den største utfordringen og risikoen for gjennomføringen av Rana U-prosjektet, særlig for avdeling Moheia, men også for avdeling Mo. Ettersom

Nordland fylkeskommune drev videregående skole ved avdeling Moheia helt frem til sommerferien 2019, fikk Rana kommune i svært begrenset grad anledning til å utføre noe arbeid i bygget før skoleårets slutt. Ved avdeling Mo U hadde kommunen litt bedre tid til utføring av arbeidet, fordi skolen flyttet ut av D-fløyen (der de hadde gym) til påske, slik at prosjektet fikk tilgang til denne delen av bygget og kunne begynne arbeidet.

Prosjektleder for avdeling Moheia opplyser at kommunen hadde håpet på at elevene ved Polarsirkelen VGS (avdeling Moheia) skulle flytte inn i nytt bygg til påske 2019, noe som ikke skjedde. Det ble ikke gjort konkrete risikoanalyser i forkant knyttet til om det ville være mulig å utføre noe arbeid samtidig som det ble gjennomført undervisning ved Polarsirkelen VGS, og hvordan det eventuelt ville påvirke Rana U-prosjektet (fremdrift og kostnader) at man måtte vente til sommerferien for å starte opp arbeidet.

Det blir i intervju pekt på at en del forhold som det i et prosjekt kan knytte seg risiko til, blir håndtert før prosjektet kommer til prosjektavdelingen. Særlig gjelder utarbeidelse av rom- og funksjonsprogram med kravspesifikasjon for bygg, som er førende for den kvaliteten ethvert prosjekt arbeider for å oppnå. Prosjektavdelingen skal i utgangspunktet motta et ferdig definert prosjekt fra avdeling byggdrift, som de så skal gjennomføre. I intervju blir det vist til at man i Rana U-prosjektet ikke hadde tilstrekkelig med tid til planlegging og forstudie på grunn av den stramme tidsfristen for ferdigstillelse. Avdelingssjef for avdeling byggdrift peker på at rom- og funksjonsprogram lett kan bli for forenklet og lite presist når man får lite tid til å utarbeide det. Da er det ikke alltid at man får fanget opp viktige detaljer som burde vært inkludert i programmet. Når dette oppdages på et senere tidspunkt, kan det påvirke prosjektet med hensyn til fremdrift, kostnader og kvalitet.

4.7.2 Vurdering

Revisjonen mener Rana kommune har utarbeidet tilstrekkelige fremdriftsplaner for gjennomføring av Rana U-prosjektet, både på overordnet nivå og for de ulike arbeidene ved de to avdelingene. Samtidig ble det etter revisjonens vurdering ikke utarbeidet en tilfredsstillende overordnet kvalitetsplan for Rana U-prosjektet i forkant av at prosjektet ble satt i gang. Dette er ikke i samsvar med anbefalinger i NS-ISO 10006:2017 pkt. 4.4, der det går frem at det bør etableres en kvalitetsplan som beskriver hvilke aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå de målene som er definert for prosjektet.

Videre er det revisjonens vurdering at det i Rana U-prosjektet ikke har blitt gjennomført fullt ut tilfredsstillende risikovurderinger av kvalitet, fremdrift, økonomi og miljøpåvirkning. Det blir opplyst at det i forbindelse med planleggingen av prosjektet særlig ble vurdert risiko knyttet til den korte gjennomføringsperioden. Dette er imidlertid ikke dokumentert, og det er heller ikke dokumentert at det har blitt gjennomført risikovurdering av andre forhold i forbindelse med planlegging av Rana U-prosjektet. Som revisjonen har påpekt i kapittel 4.6.2, er systematiske risikovurderinger viktig med tanke på å identifisere forhold og hendelser med risiko for å påvirke gjennomføringen av prosjektet, og for å kunne iverksette tiltak for å redusere denne risikoen.

På bakgrunn av de opplysningene som fremkommer i undersøkelsen, er det videre revisjonens vurdering at det ved oppstarten av Rana U-prosjektet ikke ble utarbeidet realistiske kalkyler for hva kostnadene i prosjektet ville bli. Dette synliggjøres av de behov for ytterligere budsjettøkninger i prosjektet i etterkant av den opprinnelige budsjettbevilgningen fra kommunestyret i desember 2017, knyttet til blant annet arbeidet ved avd. Mo U og økte entreprisekostnader ved begge avdelinger etter gjennomførte anbudskonkurranser. Revisjonen mener at flere av disse kostnadene som har kommet til i prosjektet etter at det opprinnelige budsjettet ble vedtatt, burde ha vært forutsett av kommunen. Særlig stiller revisjonen spørsmål ved at det i den tidlige fasen av planleggingen av prosjektet (ved utarbeidelse av beslutningsgrunnlag), ikke ble tatt høyde for at det ville være behov for å utføre ombyggingsarbeider ved avd. Mo U, i tillegg til ved avd. Moheia (se kapittel 4.4.1).

5. Gjennomføring og styring

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstillinger med underproblemstillinger:

3. *Har Rana kommune etablert system og rutiner for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter?*

- a. Er det etablert rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi for investeringsprosjekter, som tar hensyn til kontraktuell risiko (kontraktenes størrelse/kompleksitet, leverandørrelatert risiko mv.)?
- b. Er det etablert rutiner for gjennomføring av risikovurderinger i forbindelse med valg av entreprisform?
- c. Er det etablert rutiner for å kvalitetssikre anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner knyttet til entrepriser/kontrakter?
- d. I hvilken grad har kommunen sikret tilstrekkelig kompetanse til gjennomføring av kontrahering i investeringsprosjekter?
- e. Foreligger det retningslinjer/rutiner som sikrer tydelig plassering av ansvar for kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter?
- f. I hvilken grad er det etablert rutiner for kontraktsoppfølging?
- g. Er det etablert retningslinjer/rutiner for styring av økonomien i investeringsprosjekter?
- h. I hvilken grad er det etablert rutiner for oppfølging av endringsmeldinger, som inkluderer vurdering av eventuelle konsekvenser for fremdrift og økonomi?
- i. Er det etablert rutiner for å sikre at miljøaspekter blir hensyntatt i investeringsprosjekter?

4. *I hvilken grad har investeringsprosjektet Rana U blitt gjennomført i samsvar med kommunale rutiner og retningslinjer, og anerkjente prinsipper for god prosjektstyring?*

- d. Har prosjektene blitt gjennomført ut fra gjeldende kommunale retningslinjer/rutiner? Herunder:
 - i. Er det utarbeidet kontraktsstrategier?
 - ii. Er det gjennomført risikovurderinger ved valg av entreprisformer?
 - iii. Har anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner blitt kvalitetssikret i tilstrekkelig grad?
 - iv. I hvilken grad har det vært en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter?
 - v. I hvilken grad har prosjektene vært gjenstand for en tilfredsstillende økonomistyring?
 - vi. I hvilken grad er endringsmeldinger tilstrekkelig vurdert og fulgt opp?
 - vii. I hvilken grad har miljøaspekter blitt hensyntatt?

5.2 Revisjonskriterier

5.2.1 Krav til internkontroll

Se kapittel 3.2.1 for revisjonskriterier om internkontroll.

5.2.2 Prinsipper for organisering og kvalitetsstyring av prosjekter

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»³⁸ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»³⁹, blir det framhevet at et godt prosjektstyringsystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekt (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning), samt prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt.

Planlegging av byggeprosjekt skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarden går det frem at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»⁴⁰

Ifølge Norsk Standard sin veileder i prosjektledelse, NS-ISO 21500:2012, bør man planlegge innkjøp før man går i gang med innkjøpsprosessen, med det formål å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpene før igangsettelse. Når en kontrakt er inngått starter kontraktstyringen. I samsvar med byggherreforskriften har prosjektledelsen ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, blant annet ved å gjennomføre møter med leverandører. Av NS-ISO 10006:2017, går det frem at det bør settes i verk et system for kontraktsstyring som sikrer at kontraktsforholdene blir oppfylt, og der leverandørens utførelse blir overvåket for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylt. I forbindelse med dette vil blant annet kontroll av om masser, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling være viktig.

Av NS-ISO 10006-standardens går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at «prosjektorganisasjonen bør forvisse seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»

Ifølge NS-ISO 10006-standardens bør man i samband med ressursplanlegging av et prosjekt fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendige for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hva slags formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendige bør defineres. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Det bør ifølge standardene også identifiseres eventuelle gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og ev. avvik som blir avdekt bør håndteres.

Prosjektledelsen må ha oversikt over regnskapet for prosjektet og overvåke fremdrift og kvalitet. Som et ledd i oppfølgingen bør prosjektledelsen ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikten med et avviksrapporteringssystem er å kunne sette i verk tiltak på et så tidlig tidspunkt som mulig for å kunne gjøre nødvendige justeringer i prosjektet og ta høyde for konsekvensene av avvik.⁴¹

Se vedlegg 2 for utfyllende revisjonskriterier.

5.3 Bruk av kontraktsstrategi

5.3.1 Datagrunnlag

5.3.1.1 Rutiner for utarbeidelse av kontraktsstrategi

Rana kommune har utarbeidet strategidokumentet *Politikk og strategi for anskaffelser i Rana kommune 2017-2020*. I denne strategien går det frem at det ved oppstart av nye anskaffelsesprosesser over EØS-terskelverdi, skal utarbeides et skriftlig mandat for anskaffelsen. Dette mandatet skal blant annet inneholde

³⁸ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

³⁹ NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

⁴⁰ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

⁴¹ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

en plan for gjennomføring av anskaffelsen, risikoanalyse for anskaffelsesprosessen, innledende markedsvurderinger, valg av anskaffelsesprosedyre og kontraktstype, samt vurderinger av anskaffelsens økonomiske konsekvenser.⁴²

5.3.1.2 Kontraksstrategi i Rana U-prosjektet

Det er ikke dokumentert at det ble utarbeidet noe mandat (kontraksstrategi) for noen av de anskaffelsene som ble gjennomført i forbindelse med Rana U-prosjektet. Det blir opplyst i intervju at prosjektavdelingen gjorde uformaliserte vurderinger mot markedet og mulig gjennomføringsmodell (anskaffelsesprosedyrer og valg av entreprisformer) i henhold til den korte gjennomføringstiden som var satt av til prosjektet.

I intervju blir det opplyst at det både ved avdeling Mo U og avdeling Moheia var forholdsvis liten deltakelse i enkelte av anbudsrundene knyttet til byggearbeidene. Avdelings sjef for prosjektavdelingen opplyser at det ved avdeling Mo manglet entreprenør til et av fagene (ventilasjon) etter at anbudskonkurransene var ferdig gjennomført. Ved nærmere undersøkelse viste det seg at et av de etablerte ventilasjonsfirmaene i kommunen ikke hadde hatt tid til å levere tilbud, men at de likevel ville ha tid til å gjøre arbeidet. Prosjektavdelingen spurte derfor om firmaet kunne tilby en pris på arbeidet. Før det ble inngått kontrakt med leverandøren, foretok prosjektavdelingen en kontroll av tilbudt pris mot det tilbudet det samme firmaet hadde levert i ventilasjonskonkurransen for avd. Moheia (der firmaet hadde hatt tid til å levere tilbud). Enhetsprisene fra leverandøren var de samme på avd. Mo U som på avd. Moheia, og prosjektavdelingen vurderte derfor pristilbudet som akseptabelt. I intervju peker avdelings sjef for prosjektavdelingen på at det for å forhindre at hele prosjektet skulle stoppe opp (og at man ikke skulle rekke fristen for ferdigstilling av bygget til skolestart høsten 2019), ble foretatt et bevisst valg fra prosjektavdelingens side om å gjennomføre en slik ulovlig direkte anskaffelse.

5.3.2 Vurdering

Hensikten med en kontraksstrategi er å sikre en helhetlig plan for gjennomføring av konkrete anskaffelser som bidrar til at byggherren når de målene som er definert for et prosjekt, under dette mål knyttet til kvalitet, fremdrift og økonomi. En god kontraksstrategi vil for eksempel kunne bidra til å sikre at byggherren gjør de rette vurderingene og oppgavene i anskaffelsesprosessen til rett tid, og til at man får gjennomført en bedre konkurranse som er tilpasset relevante forhold i markedet anskaffelsen skal ut i. En kontraksstrategi som omfatter vurderinger av markedssituasjonen og der det blir gjort analyser av risikoer og kritiske suksessfaktorer i anskaffelsesprosessen, kan være et viktig redskap når det gjelder å nå prosjektets mål.

Revisjonen mener det er positivt at Rana kommune har utarbeidet en overordnet rutine for utforming av mandat for gjennomføring av anskaffelser. Etter revisjonens vurdering burde det imidlertid, i samsvar med denne rutinen, ha blitt utarbeidet et mandat/en kontraksstrategi i Rana U-prosjektet som tok hensyn til relevant kontraktuell risiko og hvordan denne risikoen ville kunne påvirke kvalitet, fremdrift og økonomi i prosjektet. Revisjonen mener at det faktisk at prosjektavdelingen i Rana U-prosjektet endte i en situasjon der det man ble nødt til å gjennomføre en ulovlig direkteanskaffelse av entreprenørtjenester for å sikre nødvendig fremdrift, illustrerer viktigheten av å ha en tydelig strategisk tilnærming til de anskaffelsesprosessene som skal gjennomføres i investeringsprosjekter. Etter revisjonens vurdering burde en slik strategisk tilnærming ha vært utarbeidet før kommunen satte i gang gjennomføringen av anskaffelsesprosessene i prosjektet. Dette kunne bidratt til å redusere risiko knyttet til for eksempel markeds-/leverandørsituasjonen, og dermed også risikoen for å bryte anskaffelsesregelverket i forbindelse med anskaffelse av entreprenørtjenester.

5.4 Risikovurdering ved valg av entreprisreform

5.4.1 Datagrunnlag

5.4.1.1 Rutiner for risikovurdering ved valg av entreprisreform

I *Intern rutine for byggeprosessen* går det frem, under «Fase 1: Programmering, rammefastsetting og igangsetting» at prosjektgruppa skal forberede byggesaken ved å lage et rom- og funksjonsprogram som blant annet skal inneholde valg av entreprisreform. Det er ikke utarbeidet ytterligere prosedyrer som

⁴² Rana kommune. *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.

beskriver hvilke vurderinger som skal gjøres i forbindelse med valg av entrepriseform(er) for det enkelte prosjekt, herunder av hvordan valg av ulike entrepriseformer vil kunne påvirke prosjektet.

Det blir opplyst at prosjektavdelingen i Rana kommune alltid gjør vurderinger i sine prosjekter av hvilke entrepriseformer som er mest egnet til prosjekttype. Vurderinger knyttet til valg av entrepriseform blir vanligvis gjort som en muntlig øvelse i avdelingen, som diskuterer seg frem til en passende entrepriseform for hvert prosjekt. Avdelingen har erfaring med bruk av ulike entrepriseformer, herunder totalentrepriser og beskrevne entrepriser. I intervju blir det opplyst at prosjektavdelingen har erfart både positive og negative sider ved alle entrepriseformene de har benyttet, blant annet med tanke på i hvilken grad de medfører noen bestemt risiko for bestemte typer prosjekter.

5.4.1.2 Risikovurdering ved valg av entrepriseform i Rana U-prosjektet

I samsvar med etablert praksis i prosjektavdelingen, er det ikke dokumentert at det ble gjennomført risikovurderinger i forbindelse med valg av entrepriseform for Rana U-prosjektet.

I intervju blir det opplyst at prosjektavdelingen i forbindelse med valg av entrepriseform for Rana U-prosjektet vurderte at utførelsesentrepriser ville være den eneste måten å gå frem på for å sikre fremdrift. Det blir vist til at dersom kommunen hadde forsøkt å gå ut med totalentrepriser i markedet, ville de mest sannsynlig ikke fått inn anbud fra entreprenører tidsnok/i det hele tatt. Dette fordi en totalentreprise i et slikt ombyggingsprosjekt ville inneholdt for stor usikkerhet/risiko til at man ville klare å finne en entreprenør som var villig til å ta oppdraget. Avdelingssjef for prosjektavdelingen peker på at utførelsesentrepriser generelt medfører mindre risiko for entreprenørene, og at valg av dette derfor ville øke sannsynligheten for at man raskt ville klare å inngå kontrakter med entreprenører. Hovedårsaken til valg av entrepriseform i Rana U-prosjektet blir altså opplyst å være tidspress og hensynet til tilstrekkelig fremdrift.⁴³ I forbindelse med verifisering blir det understreket at gitt den tidsplanen som var vedtatt av kommunen for gjennomføring av prosjektet, ikke ville vært mulig å velge andre entrepriseformer enn den som ble benyttet dersom man skulle lykkes med å knytte til seg entreprenører tidsnok.

5.4.2 Vurdering

Revisjonen merker seg at det i forbindelse med valg av entrepriseform i Rana U-prosjektet ble foretatt uformelle vurderinger av risiko knyttet til sammenhengen mellom valg av entrepriseform og fremdrift i prosjektet. Disse vurderingene er ikke dokumentert skriftlig, og det er heller ikke dokumentert at det har blitt gjennomført andre vurderinger av risiko i Rana U-prosjektet i forbindelse med valg av entrepriseform. Revisjonen vil peke på at en mer formalisert, risikobasert tilnærming til valg av entrepriseform vil være i samsvar med både sentrale anbefalinger i relevante ISO-standarder og god praksis for internkontroll, og revisjonen mener at formaliserte risikovurderinger knyttet til valg av entrepriseform med fordel kunne ha vært gjennomført i Rana U-prosjektet. Revisjonen merker seg samtidig opplysningene fra kommunen om at det i prosjektavdelingen ble gjennomført uformaliserte risikovurderinger av valg av entrepriseform i forbindelse med gjennomføring av Rana U-prosjektet, og at kommunen valgte å benytte den entrepriseformen som i størst grad ville kunne bidra til å sikre at prosjektet ble gjennomført innen de tidsrammer som var vedtatt politisk.

Revisjonen mener videre at Rana kommune bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entrepriseform. Dette for å sikre at det i framtidige investeringsprosjekter kommunen gjennomfører alltid blir gjort vurderinger av og tatt hensyn til den iboende risikoen i ulike entrepriseformer, og hvilke konsekvenser denne risikoen har i hvert enkelt investeringsprosjekt kommunen gjennomfører.

⁴³ En entreprise er et bygge- eller anleggoppdrag på fast eiendom etter byggherrens planer og prosjektering, med entreprenøren og byggherren som parter. Ulike entrepriseformer (som for eksempel totalentreprise og utførelsesentrepriser, herunder hoved- og generalentreprise) fungerer gjerne ulikt med tanke på hvem som bærer både ansvar og risiko for ulike aktiviteter som prosjektering og utføring, samt når det gjelder hvilke muligheter byggherren har til å styre og påvirke arbeidene underveis.

5.5 Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner

5.5.1 Datagrunnlag

5.5.1.1 Rutiner for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner

Ut over at investeringsprosjekt skal utformes med utgangspunkt i Rana kommunes standard/mal for kravspesifikasjon i byggeprosjekter, *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*, har ikke kommunen utarbeidet egne rutiner eller maler for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag eller kravspesifikasjoner. Det er for eksempel ikke utarbeidet prosedyrer som omtaler hvilke sentrale forhold i anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner det er viktig at blir kontrollert før dokumentene distribueres i forbindelse med offentlige anbudskonkurranser.

Prosjektleder fra prosjektavdelingen har ansvar for kontroll av anbudsdokumenter som en av prosjektleders arbeidsoppgaver i prosjekteringsfasen, noe som fremgår av standard stillingsbeskrivelse for prosjektleder.

5.5.1.2 Kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i Rana U-prosjektet

Det blir vist til at anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i Rana U-prosjektet ble utformet i samsvar med *Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg*. Det er ikke dokumentert at det ble gjennomført kvalitetssikring på andre måter av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner for de anbudskonkurransene som ble gjennomført i Rana U-prosjektet.

Som det går frem av kapittel 4.7, ble det ved avd. Moheia lyst ut anbudskonkurranser før all detaljprosjektering var helt ferdig. Dette for å sikre at man fikk knyttet til seg entreprenører tidlig nok til å kunne få gjennomført byggearbeidene før skolestart høsten 2019. I intervju blir det opplyst at dette også skapte utfordringer knyttet til gjennomføring av kvalitetssikring av anbudsgrunnlag, ettersom prosjekteringsgrunnlaget var ment å danne grunnlaget for anbudsgrunnlagene. Prosjektleder for avd. Moheia peker på at detaljprosjekteringen og anbudsprosessen skjedde litt om hverandre, og at dette gjorde det krevende å sikre en god/tidsriktig kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner (ettersom det ble gjennomført ytterligere detaljprosjektering også etter at anbudskonkurransene ble gjennomført).

I intervju blir det opplyst at kommunen hadde et stort prosjekteringsteam som representerte alle nødvendige fagdisipliner. Prosjekteringsteamet (bestående av arkitekt, rådgivende ingeniører og landskapsarkitekter) ble engasjert ved årsskiftet 2017/2018. Det ble i dette tidsrommet også etterspurt underlagsdokumentasjon for bygget på Moheia fra Nordland fylkeskommune. Det blir opplyst at slik dokumentasjon har vært vanskelig å oppdrive; bygget ble opprinnelig oppført på 50-tallet og det har manglet sentral underlagsdokumentasjon knyttet til byggets utforming og utførelse.

Kommunen skrev under kontrakt med hovedentreprenøren for avd. Moheia sommeren 2018. Entreprenøren startet da med grunnarbeidet for nytt heishus og fasade vest på B-fløyen av bygget. Gjennom vinteren 2018-19 planla prosjektavdelingen prosjektet ytterligere sammen med entreprenøren og de prosjekterende. Ettersom Polarsirkelen VGS drev ordinær videregående skole i bygget helt frem til sommerferien 2019, hadde imidlertid ikke de prosjekterende tilgang og mulighet til å gjøre en omfattende kartlegging som kunne ha avdekket flere risikoer ved bygningsmassen. Da kommunen så overtok bygget sommeren 2019, dukket det opp mange uforutsette utfordringer, blant annet knyttet til elektro og brannteknikk. I tillegg viste det seg å være behov for betydelige arbeider i byggets kjeller som det ikke hadde blitt tatt høyde for (utskifting av bunnledning, utgraving av nivåforskjeller, støping av nytt fundament m.m.). I intervju blir det pekt på at noen av disse uforutsette utfordringene nok burde vært avdekket gjennom prosjekteringen, men det blir samtidig vist til at de prosjekterende har manglet underlagsdokumentasjon, samt at tilgjengelig underlagsdokumentasjon har inneholdt feil og mangler. I tillegg blir det pekt på at det i gamle bygg ofte vil være slik at man ikke vil klare å fange opp all risiko og usikkerhet uansett hvor grundig man planlegger.

De intervjuede peker på at mangler i underlaget prosjekterende hadde utarbeidet i forkant av byggestart, fikk konsekvenser i form av mange endringsmeldinger. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.10.

5.5.2 Vurdering

Som undersøkelsen viser har ikke Rana kommune utarbeidet egne rutiner eller maler for kvalitetssikring av anbudsgrunnlag eller kravspesifikasjoner. Ansvar for kontroll av anbudsdokumenter er definert skriftlig som er en av prosjektleders arbeidsoppgaver, men det er ikke spesifisert ytterligere hva denne prosjektleder skal utføre i denne forbindelse. I samsvar med anbefalinger i ISO-standarder og god praksis

for internkontroll, bør kommunen etter revisjonens vurdering vurdere å utarbeide rutiner for gjennomføring av kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner. Disse bør blant annet omtale hvilke sentrale forhold det er viktig at kvalitetssikres, slik at det er en forutsigbarhet og tydelighet i hva som blir kvalitetssikret. Dette for å sikre at kvalitetssikring blir gjennomført i tilstrekkelig grad i alle framtidige investeringsprosjekt kommunen skal gjennomføre.

I undersøkelser blir det vist til at det på grunn av tidspress i Rana U-prosjektet, ikke var mulig å gjøre en tilfredsstillende kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner før anbudskonkurransene. Revisjonen merker seg at de forholdene som har medført flest endringer og mest merarbeid i selve byggefasen, heller ikke ble oppdaget av de prosjekterende da disse ferdigstilte detaljprosjekteringen (i etterkant av anbudskonkurranser var gjennomført). De forholdene som i hovedsak har forårsaket endringer og merarbeid ble først oppdaget da kommunen fikk full tilgang til de aktuelle byggene og byggearbeidene startet opp. Revisjonen mener det ikke er entydig at mer/bedre kvalitetssikring av prosjekteringsgrunnlaget (som ble lagt til grunn for anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon) ville ført til reduserte kostnader i prosjektet samlet sett, ettersom det potensielt ville kunne påvirket prosjektet negativt på andre områder (for eksempel gjennom forskyving av fremdriftsplaner for andre entrepriser).

Revisjonen mener likevel det er viktig at kommunen sørger for at anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner i investeringsprosjekter, under dette prosjekteringsunderlag som inngår i anbudsgrunnlag, blir gjenstand for tilstrekkelig kvalitetssikring. Siden det er disse dokumentene som utgjør grunnlaget for det faktiske arbeidet kommunen inngår kontrakt med entreprenører om å utføre, er det revisjonens vurdering at kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner generelt sett vil ha betydning for prosjekters evne til å nå de kvalitetsmålene som er definert, blant annet når det gjelder leveranse kvalitet, fremdrift og kostnader.

5.6 Kompetanse til gjennomføring av kontrahering

5.6.1 Datagrunnlag

Av Rana kommunens anskaffelsesstrategi, *Politikk og strategi for anskaffelser i Rana kommune 2017-2020*, går det frem at «*produksjonsavdelingene skal besitte grunnleggende innkjøpsfaglig kompetanse*». Det går videre frem at dette bør omfatte kompetanse/kunnskap om kommunens behov i anskaffelsen, kontraktsutforming/- oppfølging, bransjekunnskap og kunnskap om anskaffelsesregelverket.⁴⁴

I intervju blir det opplyst fra de intervjuede i prosjektavdelingen at grunnkompetansen til gjennomføring av anskaffelsesprosesser oppleves å være tilstrekkelig god. De intervjuede viser til at kommunen har gode rutiner knyttet til gjennomføring av anskaffelser, og at prosjektavdelingen har tilstrekkelig spesifikk prosjektfaglig kompetanse internt til å gjennomføre kontrahering av entreprenører i investeringsprosjekter på en god måte.

Når det gjelder gjennomføring av kontraheringsprosesser i Rana U-prosjektet, blir det i intervju vist til at det ikke har oppstått hendelser i prosjektet som kan knyttes til manglende anskaffelsesteknisk kompetanse eller prosjektfaglig kompetanse til å kontrahere entreprenører. Det blir også vist til at prosjektavdelingen gjennomgående har fått god hjelp av innkjøpsavdelingen i forbindelse med de kontraheringsprosessene som har blitt gjennomført i Rana U-prosjektet.

5.6.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering synes kommunen å ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre kontraheringsprosesser i investeringsprosjekter. I forvaltningsrevisjonen er det ikke identifisert opplysninger som tilsier at det i Rana U-prosjektet har manglet anskaffelsesteknisk kompetanse til gjennomføring av kontrahering, og som har ført til bestemte utfordringer eller problemer i prosjektet.

⁴⁴ Rana kommune. *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.

5.7 Ansvar for kontraktsoppfølging

5.7.1 Datagrunnlag

I *Intern rutine for byggeprosessen* er det under «Fase 4: Bygging» vist til at prosjektavdelingen ved prosjektleder har ansvar for at prosjektet styres og kontrolleres i henhold til Byggherreforskriften, og at det utføres nødvendig kontroll med de arbeidene som utføres i investeringsprosjekt. I standardisert stillingsbeskrivelse for både prosjektleder og byggeleder i Rana kommune går det frem at det blant prosjektleders/byggeleders hovedoppgaver ligger å:

- Være byggherrens representant på byggeplassen
- Oppfølging på byggeplass
- Avholde og referere byggemøter
- SHA-oppfølging
- Økonomisk oppfølging, herunder attestering av regninger
- Styring av prosjekter i henhold til fremdriftsplan

Som det går frem i kap. 3.3 peker de intervjuede på at rolle- og ansvarsfordelingen i Rana U-prosjektet har blitt opplevd som tydelig avklart, og det blir i intervju videre vist til at dette også gjelder ansvar for kontraktsoppfølging. Både prosjektledere og byggeledere peker på at det hele veien har vært tydelig hvilke oppgaver de har hatt ansvar for å utføre i forbindelse med kontraktsoppfølging, og hvilke oppgaver som har ligget til andre roller (for eksempel at byggeleder har hatt ansvar for den daglige oppfølging på byggeplass, mens prosjektleder har hovedansvar for å treffe beslutninger i forbindelse med behandling av endringsmeldinger).

5.7.2 Vurdering

Det er revisjonens vurdering at ansvar for kontraktsoppfølging i Rana kommune er tydelig plassert hos henholdsvis prosjektledere og byggeledere, blant annet gjennom deres stillingsbeskrivelser. Det er etter det revisjonen kan se også etablert en tydelig omforent praksis for ansvar for oppfølging på byggeplass, der byggeleder følger opp entreprenørene i samsvar med inngåtte avtaler og rapporterer videre til prosjektleder. Det er i forvaltningsrevisjonen ikke identifisert opplysninger som tilsier at det har vært uklare ansvarsforhold knyttet til oppfølging av kontrakter og leverandører i Rana U-prosjektet.

5.8 Rutiner for kontraktsoppfølging

5.8.1 Datagrunnlag

5.8.1.1 Rutiner for kontraktsoppfølging i Rana kommune

I *Politikk og strategi for anskaffelser i Rana kommune 2017-2020* går det frem at det kun er én avdeling som skal være avtaleeier for inngåtte kontrakter/avtaler, og at det er avtaleeier som har ansvar for kontraktsoppfølgingen.⁴⁵ I *Reglement for investeringsprosjekt* går det videre frem at det skal påses at byggearbeidet blir utført innenfor gjeldende regelverk og budsjettamme.⁴⁶ Det blir videre vist til stillingsbeskrivelser for prosjektleder og byggeleder, der det blant annet går frem at prosjekt- og byggeleder skal være byggherrens representant på byggeplassen, sørge for oppfølging på byggeplassen og styre byggeprosjekter i henhold til fremdriftsplan.

Revisjonen kan ikke se at Rana kommune har etablert retningslinjer eller rutiner for hvordan oppfølging av kontrakter med entreprenører skal gjennomføres, for eksempel verktøy, maler osv. som prosjekt- og byggeledere kan støtte seg på når de følger opp kravene som er stilt i kontrakter.

Når det gjelder befaring og kvalitetssikring av leveranser, er det opplyst at dette skjer i henhold til *Intern rutine for byggeprosessen* der det blant annet fremgår at prosjektavdelingen gjennomfører ferdigbefaring 14 dager før overtakelse og at all nødvendig dokumentasjon, protokoller m.m. da skal foreligge. I forkant av ferdigbefaring med entreprenører skal prosjektavdelingen innkalle avdeling byggdrift og rådgivere til intern befarings.⁴⁷

⁴⁵ Rana kommune. *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.

⁴⁶ Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

⁴⁷ Rana kommune. *Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune*. Dato: 28.11.2017

5.8.1.2 Kontraktsoppfølging i Rana U-prosjektet

I intervju opplyser avdelingssjef for prosjektavdelingen at alle fra prosjektavdelingen som har vært involvert i Rana U-prosjektet til en viss grad har vært involvert i oppfølgingen av entreprenører, men at det er byggelederne som har hatt hovedansvaret for den daglige oppfølgingen av entreprenørene ute på byggeplass. I intervju opplyser byggelederne at dette har omfattet ordinære byggelederoppgaver, herunder påse at alle tekniske krav kommunen har stilt er oppfylt og at entreprenørene har oppfylt sine kontrakts- og leveranseforpliktelser med hensyn til blant annet fremdrift, kvalitet, SHA/HMS og miljø.

I intervju blir det videre vist til at det både ved avd. Moheia og avd. Mo U før og i byggeperioden har blitt gjennomført hyppige møter med leverandørene. Dette omfatter både oppstartsmøter, fremdriftsmøter, økonomimøter og ukentlige byggemøter. Ved avd. Moheia blir det opplyst at det i den meste travle byggeperioden sommeren 2019 ble avholdt to byggemøter i uken, for å sikre kontroll med fremdriften i arbeidene.

En gjennomgang revisjonen har utført av referater fra byggemøter i Rana U-prosjektet, viser at det har blitt gjennomført jevnlig kontroll fra kommunen som byggherre av entreprenørens etterlevelse av krav til HMS/SHA på byggeplass, fremdrift, kvalitet, økonomi og hensyn til miljø. Det har i møtene også blitt foretatt oppfølging av hvorvidt det foreligger tilstrekkelig med arbeidsunderlag/tegninger for de arbeider som skulle utføres. Videre viser gjennomgang av referat fra fremdriftsmøter at kommunen har gjennomført en tett oppfølging av fremdriften i prosjektet og at det gjennom hele byggeperioden har vært fokus på å identifisere kritiske punkter for fremdrift der det har vært behov for å finne avklaringer/løsninger for å komme videre.

5.8.2 Vurdering

Etter revisjonens vurdering synes etablert praksis for kontraktsoppfølging i Rana kommune å ha fungert tilfredsstillende i Rana U-prosjektet. Det er i forvaltningsrevisjonen ikke identifisert opplysninger, utfordringer eller problemer knyttet til fremdrift, økonomi eller kvalitet som virker å skyldes mangelfull kontraktsoppfølging.

Revisjonen mener likevel at kommunen med fordel kan utarbeide rutiner for hvordan kontraktsoppfølging i investeringsprosjekter skal utføres, samt sikre at rutineene blir tatt i bruk og etterlevd i de investeringsprosjektene som blir gjennomført. Dette vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å sikre en kontraktsoppfølging i framtidige investeringsprosjekt kommunen gjennomfører som i mindre grad er avhengig av den enkelte prosjekt- og byggeleders planlegging og utføring, og dermed til å sikre bedre kontroll med at det i alle prosjekter blir gjennomført en tilfredsstillende kontraktsoppfølging i samsvar med de anbefalinger som går frem av NS-ISO 10006:2017, pkt. 7.8.6.

5.9 Økonomistyring i investeringsprosjekter

5.9.1 Datagrunnlag

5.9.1.1 Rutiner for økonomistyring i prosjekt

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon får revisjonen opplyst at økonomistyring i investeringsprosjekter gjennomføres i samsvar med kommunens økonomireglement og delreglementet *Reglement for investeringsprosjekt*. I *Reglement for investeringsprosjekt* går det frem at byggeregnskapet skal innrettes på en slik måte at man til enhver tid har full oversikt over økonomien i prosjektet.⁴⁸

Videre går det frem av stillingsbeskrivelsene til henholdsvis prosjektsjef, prosjektleder og byggeleder at et av formålene med stillingene er å sikre at bygge- og anleggsprosjekter gjennomføres etter vedtatte økonomiske rammer. I tillegg går det frem av disse stillingsbeskrivelsene at de som innehar rollene skal sørge for økonomisk oppfølging/attestering av regninger i byggefasen og at mål og resultat med stillingene er å gjennomføre investeringsprosjekter i henhold til budsjett og økonomiplan.

Kommunen benytter Facilit som verktøy til å føre byggeregnskap, følge opp og styre økonomien i prosjekter. Alle påløpte, meldte og forventede kostnader (med estimater) blir lagt inn i Facilit, slik at verktøyet hele veien gir prosjektledelsen en oppdatert økonomisk prognose å styre etter.

⁴⁸ Rana kommune. *Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune*. Gjelder fra: 01.01.2016

I intervju blir det opplyst at prosjektavdelingen historisk sett har hatt god kontroll og styring på økonomien i investeringsprosjekter. Det blir pekt på at kommunen har gjennomført mange investeringsprosjekter de siste årene og at de ikke har opplevd kostnadsoverskridelser i prosjekter siden 2013.

5.9.1.2 Økonomistyring i Rana U-prosjektet

Det blir opplyst at økonomien i Rana U-prosjektet har blitt styrt i samsvar med gjeldende økonomireglement i Rana kommune, ved hjelp av Facilit-verktøyet.

Prosjektlederne for både avdeling Moheia og avdeling Mo U opplyser at man har fulgt utvikling i kostnader og økonomiske prognoser tett, og at prosjektledelsen til enhver tid har hatt oversikt over gjeldende prognose, hvilke kostnader som har vært medgått og hvilke endringer som er godkjent. Prosjektleder for avdeling Moheia har hatt god kontroll med hva de fleste endringer vil koste, og har basert på dette hatt oppdaterte prognoser. For eventuelle endringer der kostnader ved endringen ikke har vært tydelig avklart, har det etter beste evne blitt estimert potensiell/sannsynlig kostnad. Prosjektleder for avdeling Mo U opplyser at entreprenør estimerte kostnadene i de tilfellene der endringen ikke var gitt en spesifikk pris, og at disse estimatene stort sett stemte dette godt overens med de endelige kostnadene for endringen.

5.9.2 Vurdering

Etter det revisjonen kan se har Rana kommune etablert systemer som gir prosjektledelsen god anledning til å holde oversikt over prosjektøkonomi og overvåke utviklingen i kostnader (under dette avvik fra budsjetterte kostnader), både i de ulike entreprisene og i prosjektet samlet sett, jf. NS-ISO 10006:2017. Revisjonen vil i forbindelse med dette også vise til etablert praksis i Rana kommune for oppfølging av endringsmeldinger fra entreprenører i investeringsprosjekter, se kapittel 5.10.

Det har i forvaltningsrevisjonen ikke fremkommet opplysninger som tilsier at det har vært forhold ved økonomioppfølgingen av Rana U-prosjektet som har forårsaket kostnadsøkninger og/eller forsinkelser i prosjektet. Etter revisjonens vurdering har det i Rana U-prosjektet vært etablert hensiktsmessig systemer for å sikre kontinuerlig oversikt over økonomien i prosjektet, inkludert oversikt over gjeldende sluttprognose for prosjektet.

5.10 Oppfølging av endringsmeldinger

5.10.1 Datagrunnlag

5.10.1.1 Rutiner for oppfølging av endringsmeldinger

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon får revisjonen opplyst at endringsmeldinger fra entreprenører i investeringsprosjekter følges opp i henhold til gjeldende standard for inngått kontrakt (kommunen benytter som hovedregel standardkontrakter fra Norsk Standard med tilhørende retningslinjer for oppfølging og håndtering av endringer), samt føringer i PA-bok for gjeldende prosjektet. Ut over dette har ikke Rana kommune utarbeidet egne rutiner for hvordan endringsmeldinger som kommer inn fra entreprenør skal behandles og følges opp, herunder hvem som har hovedansvar for å behandle endringsmeldinger eller hvilke vurderinger som skal gjøres av endringsmeldinger med hensyn til hvordan disse for eksempel påvirker fremdrift og økonomi i prosjektet.

5.10.1.2 Håndtering av endringsmeldinger i Rana U-prosjektet

Som det går frem av kapittel 5.5, har det vært mange endringsmeldinger i Rana U-prosjektet. Det blir vist til at dette henger sammen med både ufullstendig dokumentasjon av hvordan bygget faktisk var utformet/konstruert og at prosjekteringsunderlaget ikke alltid holdt tilstrekkelig høy kvalitet. Det blir opplyst at disse endringsmeldingene har blitt håndtert og behandlet i samsvar med de overordnede føringene som følger av de brukte kontraktsstandardene og prosjektets PA-bok.

Ved avd. Moheia har dette i praksis fungert slikt at alle endringsmeldinger har blitt sendt fra entreprenørene til byggeleder, som har gjort en gjennomgang og vurdering av disse. Byggeleder har videre gitt en anbefaling til prosjektleder om hvordan den enkelte endringen burde håndteres. Byggeleder har hatt fullmakt til å behandle endringsmeldinger opptil 50 000 kr, men i intervju blir det opplyst at all godkjenning av endringsmeldinger likevel har blitt foretatt av prosjektleder i endringsmøter der både byggeleder og prosjektleder har deltatt.

Grunnet det store omfanget av endringsmeldinger ved avd. Moheia, har det vært perioder der det har vært krevende å sikre fortløpende behandling av alle endringsmeldinger. Dette har i enkelte tilfeller medført at

det har kommet noen større kostnadsøkninger i prosjektet (når mange endringsmeldinger har blitt godkjent samtidig). Det store volumet av endringsmeldinger ved avd. Moheia førte videre til at man på et tidspunkt så seg nødt til å ta en del av arbeidet på Moheia som regningsarbeid, for å sikre at man kom i mål med ferdigstilling av bygget til skolestart høsten 2019. Dersom de skulle holdt frem med å behandle alle endringer i samsvar med etablert regime for behandling av endringsmeldinger, ville det hindret nødvendig fremdrift i prosjektet (ettersom man ikke ville rukket å behandle alle endringer tilstrekkelig raskt).

Ved avd. Mo U mottok prosjekt- og byggeleder fortløpende endringsmeldinger fra generalentreprenøren, og behandlet disse fortløpende. Prosjekt- og byggeleder vurderte og godkjente endringsmeldingene, mens assisterende prosjekt- og byggeleder la inn alle endringene i Facilit. Ved avdeling Mo U ble endringsregimet fulgt helt til prosjektet var ferdig, og man måtte ikke gå over på regning. For å komme i mål til tidsfristen måtte man imidlertid tidlig gå inn og forsere gjennomføringen av arbeidene.

5.10.2 Vurdering

Endringsmeldinger i Rana U-prosjektet har blitt håndtert i samsvar med etablert praksis i kommunen; erfaring og kompetanse hos prosjekt- og byggeledere er lagt til grunn for å gjøre vurderinger av om de endringene som har blitt meldt inn skal aksepteres, og om pris (eventuelt prisestimer) skal godkjennes eller forhandles om. Etter revisjonens vurdering synes dette å ha fungert godt i Rana U-prosjektet. Det er i forvaltningsrevisjonen ikke identifisert opplysninger som tilsier at det har vært spesielle problemer eller utfordringer knyttet til mottak og behandling av endringsmeldinger. Videre synes håndteringen av endringsmeldingene å ha sikret at de kostnadmessige konsekvensene av disse har blitt systematisk vurdert (når det gjelder rapportering fra prosjektet på hvilke konsekvenser endringer i prosjektet har hatt for kvalitet og kostnader, er dette nærmere omtalt i kapittel 3.5).

Revisjonen mener likevel at kommunen bør vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for behandling av endringsmeldinger i investeringsprosjekt, som omtaler hvilke forhold som skal vurderes og hvilke hensyn som skal tas når endringer fra entreprenører skal behandles. Dette vil etter revisjonens vurdering kunne bidra til å sikre en systematisk håndtering av endringsmeldinger i framtidige investeringsprosjekt kommunen gjennomfører som i mindre grad er avhengig av den enkelte prosjekt- og byggeleders erfaring og kompetanse.

5.11 Hensyn til miljøaspekter

5.11.1 Datagrunnlag

5.11.1.1 Rutiner for å hensynta krav til miljø i investeringsprosjekter

Rana kommune har utarbeidet en *Kommunedelplan for klima og energi 2015-2019* der et av delmålene er at Rana kommune skal ha et innkjøp, forbruk og en produksjon som er med på å redusere klimabelastningen i kommunen.⁴⁹ I *Politikk og strategi for anskaffelser i Rana kommune 2017-2020* går det blant annet frem at kommunens anskaffelser skal støtte opp om Stortingets vedtatte klimamål og at miljø skal vektlegges i anskaffelser, enten som konkrete krav eller som tildelingskriterier.⁵⁰

I forbindelse med oversendelse av dokumentasjon, får revisjonen opplyst at prosjektavdelingen forholdsvis nylig har begynt å stille krav til at det i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter i kommunen blir tatt hensyn til miljø. For nye investeringsprosjekter som skal gjennomføres, skal det utarbeides egne miljøambisjoner eller systematiseres miljøkrav etter for eksempel BREEAM-standarden. Disse ambisjonene/kravene skal videre inkorporeres som krav i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser, og deretter inngå i de kontrakter som inngås med entreprenører og andre leverandører. Typiske miljøhensyn det kan stilles krav til at skal hensyntas kan være valg av bærekraftige materialer, bruk av biodrivstoff på byggeplass/anlegg, oppføring av energieffektive bygg m.m.

Det er etter det revisjonen har blitt gjort kjent med ikke utarbeidet noen egne rutiner eller prosedyrer for å sikre at det i nye investeringsprosjekter som blir planlagt blir tatt hensyn til miljø, eller for å følge opp hvorvidt miljøaspekter i kontrakter blir etterlevd.

⁴⁹ Rana kommune. *Kommunedelplan for klima og energi 2015-2019*. Vedtatt i kommunestyret 14.12.2015

⁵⁰ Rana kommune. *Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020*. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.

Flere av de intervjuede opplever at Rana kommune er i ferd med å bli mye bedre til å stille miljøkrav enn det den historisk sett har vært. Det er først i senere tid at Rana kommune har blitt opptatt av miljøhensyn og bærekraft i sine investeringsprosjekter.

5.11.1.2 Hensyn til miljøaspekter/-krav i Rana U-prosjekter

I intervju blir det opplyst at det i forbindelse med Rana U-prosjektet ikke ble stilt spesifikke krav til miljø i forbindelse med utforming av rom- og funksjonsprogram og prosjektering av løsninger for de to byggene eller til entreprenører i forbindelse med gjennomføring av anskaffelser. Eksempelvis har det ikke blitt stilt krav til bruk av biodiesel osv. på byggeplass, slik det har blitt gjort i nyere prosjekter i kommunen.

I intervju blir det vist til at det ble foretatt enkelte miljømessige grep i forbindelse med gjennomføring av Rana U-prosjektet. Før ombyggingen av avd. Moheia ble igangsatt, ble bygget miljøkartlagt med tanke på miljøgifter i gamle byggematerialer. Dette for å sikre trygg og miljøvennlig håndtering av blant annet asbest før man satte i gang byggearbeidene. Håndtering av gamle og miljøfarlige byggematerialer ble også fulgt opp aktivt gjennom hele byggeprosessen ved avd. Moheia. Videre har det vært fokus på kildesortering av byggematerialer ved begge byggeplassene i prosjektet, både avd. Moheia og avd. Mo U. I forbindelse med utsteding av ferdigattest for de to byggene, ble det levert avfallsrapporter til plan og bygg som tilfredsstilte gjeldende krav til avfallshåndtering.

5.11.2 Vurdering

Revisjonen mener det er positivt at Rana kommune har etablert overordnede føringer for å hensynta miljøaspekter i investerings-/byggeprosjekter, som skal benyttes i alle prosjekter i Rana kommune. Det er også positivt at kommunen i de nyligst gjennomførte investeringsprosjektene har stilt krav om at det utarbeides egne miljøambisjoner eller systematiseres miljøkrav etter for eksempel BREEAM-standarden. Dette fremstår etter revisjonens vurdering som hensiktsmessige tiltak med tanke på å sikre et bedre miljøavtrykk for Rana kommune i investeringsprosjekter som skal gjennomføres.

Revisjonen kan imidlertid ikke se at Rana kommune har etablert rutiner for å sikre at føringene blir iverksatt og fulgt opp i alle investeringsprosjekter, og revisjonen mener at kommunen bør vurdere å utarbeide rutiner som sikrer at kommunens føringer knyttet til miljø blir hensyntatt i fremtidige investeringsprosjekter. Undersøkelsen som er gjennomført viser også at det i Rana U-prosjektet ikke har blitt arbeidet systematisk med å hensynta miljøaspekter i forbindelse med byggeprosessen, og at det ikke har blitt tatt hensyn til miljøkrav ut over det som er pålagt i alle byggeprosjekter.

6. Konklusjon og anbefalinger

Forvaltningsrevisjonen viser at Rana kommune har etablert retningslinjer og rutiner for å sikre tydelig rolle- og ansvarsdeling i forbindelse planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Kommunen har også etablert en praksis for å vurdere behov for ekstern kompetanse til gjennomføring av investeringsprosjekter, samt definert retningslinjer og krav til rapportering i investeringsprosjekter som blir gjennomført. Rana kommune har også etablert en overordnet prosjektmodell for investeringsprosjekter, som tydeliggjør hvordan investeringsprosjekter i kommunen på overordnet nivå skal planlegges og gjennomføres. Kommunen har også etablert systemer som gir prosjektledelsen i investeringsprosjekter god anledning til å holde oversikt over prosjektøkonomi og overvåke utviklingen i kostnader.

Samtidig viser forvaltningsrevisjonen at Rana kommune ikke har utarbeidet skriftlige rutiner for gjennomføring av sentrale aktiviteter og arbeidsoppgaver som inngår i kommunens overordnede prosjektmodell. Dette omfatter blant annet rutiner for utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt, gjennomføring av risikovurderinger knyttet til kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø, kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, kontraktsoppfølging og behandling av endringsmeldinger, samt for å sikre ivaretagelse av overordnede føringer for å hensynta miljøaspekter i investerings-/byggeprosjekter. Kommunen har heller ikke sikret tydelige retningslinjer for rapportering i investeringsprosjekter med høy grad av usikkerhet/risiko. Etter revisjonens vurdering medfører mangel på skriftlige rutiner for gjennomføring av sentrale oppgaver risiko for svikt, feil og mangler i måten kommunen løser disse oppgavene på, og dermed for at viktige aktiviteter ikke blir gjennomført på en tilstrekkelig systematisk måte som bidrar til å understøtte målsetningene i prosjekter (knyttet til for eksempel kvalitet, fremdrift og kostnader).

Gjennomgangen av planlegging og gjennomføring av Rana U-prosjektet viser at flere av de sentrale oppgavene som inngår i kommunens overordnede prosjektmodell, etter revisjonens vurdering ikke har blitt gjennomført på en tilfredsstillende måte. Dette gjelder blant vurdering av risiko og usikkerhet i prosjektet i forbindelse med utarbeidelse av beslutningsgrunnlaget som ble lagt frem for kommunestyret ved valg av prosjekt, risikovurderinger knyttet til fremdrift og kostnader etter at prosjektet ble vedtatt gjennomført, utarbeidelse av mandat for anskaffelser/kontraksstrategi for prosjektet, kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner, og utarbeidelse av realistiske kalkyler for prosjektet. Revisjonen mener at skriftlige rutiner for disse sentrale aktivitetene, ville kunne ha bidratt til en mer helhetlig og systematisk gjennomføring av Rana U-prosjektet. Et mer systematisk arbeid med de tidlige fasene av prosjektet, herunder med utarbeidelse og kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag og utarbeidelse av kalkyler basert på helhetlig analyse av relevante forhold som ville kunne påvirke økonomien i prosjektet, kunne etter revisjonens vurdering ha bidratt til å sikre kommunen en mer fullstendig oversikt over de reelle kostnadene for Rana U på et tidligere tidspunkt.

Revisjonen ønsker samtidig å trekke frem at de tidsmessige omstendighetene Rana U-prosjektet har blitt gjennomført under, har bidratt til å gjøre det krevende for prosjektavdelingen i kommunen å sette av nok tid til å gjennomføre sentrale aktiviteter i prosjektet på en fullstendig måte og i en hensiktsmessig rekkefølge. Dette gjelder detaljprosjektering, utlysning av anbudskonkurranser og kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjoner. Manglende dokumentasjon av og tilgang til bygningsmassen der arbeider skulle utføres har også gjort det krevende å sikre en tilstrekkelig detaljprosjektering av de byggearbeider som skulle utføres i prosjektet. Samlet sett har disse forholdene medført kostnader i prosjektet som potensielt kunne ha vært unngått dersom prosjektavdelingen hadde kunnet gjennomføre Rana U-prosjektet innenfor mindre pressede tidsrammer.

På bakgrunn av det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler revisjonen at Rana kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Vurderer å utarbeide rutiner for vurdering av behov for å innhente ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.

2. Vurderer å spesifisere rutiner for hvordan rapportering i investeringsprosjekter med stor usikkerhet skal innrettes.
3. Vurderer å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, herunder rutiner for:
 - a) utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekt,
 - b) kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter,
 - c) gjennomføring av risikovurderinger i investeringsprosjekter knyttet til blant annet kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø,
 - d) utarbeidelse av kvalitetsplaner,
 - e) gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entreprisform,
 - f) kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i anbudskonkurranser,
 - g) kontraktsoppfølging,
 - h) behandling av endringsmeldinger,
 - i) å sikre at kommunale føringer for å ta hensyn til miljø i investeringsprosjekter blir etterlevd.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Deloitte
Att: Iver Fiksdal

Mo i Rana, 07.04.20

Forvaltningsrevisjon investeringsprosjekt

Deloitte har gjennomført et omfattende arbeid i denne forvaltningsrevisjonen som omhandler system og rutiner for organisering, planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter i Rana kommune. Etableringen av Rana ungdomskole er brukt som konkret case i revisjonen.

Forbedringstiltak

I dette høringssvaret fra rådmannen er fokus primært på sammendraget først i rapporten som også gjengis under konklusjon og anbefalinger bakerst i rapporten, og spesielt revisjonens anbefalinger av forbedringstiltak i kommunen.

Rådmannen har i en tidligere tilbakemelding til revisjonen akseptert de foreslåtte tiltakene og anser de som balanserte i et forbedringsperspektiv. Derfor er det allerede utarbeidet en fremdriftsplan med ansvarlige for å lukke avvikene. Denne planen gjengis i slutten av dette høringssvaret.

Generelle betraktninger

Rådmannen viser til avsnitt to og avsnitt tre i sammendraget. Avsnitt to oppsummerer i kortform hva revisjonen mener er på plass og avsnitt tre hva revisjonen mener ikke er på plass i kommunen.

Framstillingen er balansert, men det mangler en betraktning rundt følgende faktum: Endelig budsjett og kostnadsoverslag for et investeringsprosjekt kan ikke fastsettes før følgende faser er gjennomført (jf. kommunens økonomireglement for investeringsprosjekt vedtatt av kommunestyret i 2016):

- Behovsbeskrivelse
- Programmering/Rammefastsetting/Igangsetting
- Skisse/forprosjekt
- Detaljprosjektering/anbud

Oppgradering av eldre bygg er spesielt krevende å lage sikre kalkyler for. Tilstandsanalyser og miljøkartlegging vil bare avdekke synlige feil og mangler. Det er først når arbeidet starter opp at det er mulig å overblikke de totale kostnadene, for eksempel feil i innebygde tekniske anlegg og miljøgifter i skjulte bygningsmaterialer.

Adresse	Telefon	Telefax +47 75 14 50 01	Org.nr 872 418 032
Rådhusplassen 2	Sentralbord +47 75 14 50 00	Epost postmottak@rana.kommune.no	Bankgiro
Pb 173, 8601 Mo i Rana	Servicetorg +47 75 14 51 80	Internett www.rana.kommune.no	4509.44.00124

Revisjonens gjennomgående betraktning er imidlertid manglende rutinebeskrivelser på en del områder samt at risikovurderinger er for dårlig dokumentert. Dette er også kjernen i de foreslåtte forbedringstiltakene fra revisjonen. Disse tiltakene vil som nevnt bli fulgt opp i det nye IT-baserte internkontrollsystemet som er under implementering i kommunen.

En annen betraktning er at organisasjoner, selv med et fullt utbygde rutinebeskrivelser, vil møte virkeligheten gjennom knappe tidsfrister og manglende ressurser samt politiske mål om høyere effektivitet. Vi synes avsnitt fem i sammendraget illustrerer dette dilemmaet i investeringsprosjekt på en god måte.

Rana ungdomsskole

Rana ungdomsskole er brukt som case i revisjonen og har vært ett av de mest krevende investeringsprosjektene i kommunen. Revisjonen etterlyser primært bedre risikovurderinger i dette prosjektet.

I skolestruktursaken i desember 2016 og mars 2017 ble det presentert i alt 9 alternativer med beskrivelser og kalkyler. Saken i mars 2017 skulle gi retning for det videre arbeidet. Kommunestyret valgte alternativ 9 som bl.a. innebar en sentrumsnær Rana ungdomsskole.

Det var ingen av de konkrete prosjektene – deriblant skoleprosjektene på Gruben og Båsmo – som hadde egne konkrete risikovurderinger. Prosjekt Rana ungdomsskole hadde derimot et omfattende underlag som grunnlag for beslutning:

- Moheia-rapporten fra skole, økonomi og byggdrift av 2016 (forelagt kommunestyret 12/2016)
- Tilstandsanalyse fra Norconsult av 2017 (forelagt kommunestyret 03/2017)
- Trafikkanalyse fra Rambøll av 2017 (forelagt kommunestyret i 03/2017)
- Parkanalyse fra NTNU-landskapsarkitektstudenter av 2014 (forelagt kommunestyret 03/2017)

Vedtatte alternativ 9 ble fulgt opp av ny organisering og nye omfattende utredninger med oppstart i 2017:

- Styringsgruppe sammensatt av skole, økonomi og byggdrifts samt Utdanningsforbundet
- Romprogrammering i regi av WSP (som konkluderte med oppgraderingsbehov også på Mo U)
- Detaljprosjektering i regi av SPINN arkitekter (med flere underleverandører)

Dersom revisjonens anbefalinger hadde fullt blitt lagt til grunn for prosjektet Rana ungdomsskole for deriblant å redusere risiko, ville det ikke vært praktisk mulig å starte detaljprosjekteringen før sommeren 2019 da Nordland fylkeskommune flyttet ut av Moheia-anlegget. Arbeidet ville da ha pågått i perioden 2019-2021. Innflytting ville først vært mulig høsten 2021.

Vi er derfor enige med revisjonen som oppsummerer denne utfordringen på følgende måte (kapittel 5.5.2 i revisjonsrapporten side 35):

”De forholdene som i hovedsak har forårsaket endringer og merarbeid ble først oppdaget da kommunen fikk full tilgang til de aktuelle byggene og byggearbeidene startet opp. Revisjonen mener det ikke er entydig at mer/bedre kvalitetssikring av prosjekteringsgrunnlaget (som ble lagt

til grunn for anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon) ville ført til reduserte kostnader i prosjektet samlet sett, ettersom det potensielt ville kunne påvirket prosjektet negativt på andre områder (for eksempel gjennom forskyving av fremdriftsplaner for andre entrepriser)."

Det kan tilføyes at også brukerønsker først kom inn i siste fase av prosjektet noe som bidro til økte kostnader.

Alternativkostnaden til oppgraderingsprosjektet av Rana ungdomsskole ville vært en eller to nybygde ungdomsskoler.

Kostnaden for byggoppgradering av Rana ungdomsskole på 12.470 kvm² ble på 184,2 mill. kr. som gir en kvadratmeterpris på 14.771 kroner (eksklusiv uteområder – gymnastikkanlegg løst gjennom Moheia fritidspark).

En nybygd ungdomsskole på samme kvm²-størrelse og med en kvadratmeterpris som for Gruben barneskole på 46.000 kroner, ville gitt en kostnad på 573,6 mill. kr. (eksklusiv uteområder – og eksklusiv nytt gymnastikkanlegg/flerbrukshall).

Noe av den samme utfordringen møtte kommunen ved Gruben barneskole. Kalkylen for oppgradering var i skolestruktursaken i 2017 på 125 mill. kr.

Nærmere kartlegging viste at oppgradering ville være nytteløst og ny barneskole måtte bygges pga. mange års forfall. Kostnaden for dette investeringsprosjektet er som kjent på 272 mill. kr. (eksklusiv gymnastikkanlegg).

Samtidig er det fornuftig i et miljøperspektiv å ivareta eldre bygg i kommunen, så langt det er teknisk og økonomisk forsvarlig.

Fremdriftsplan

Rådmannen har satt opp følgende fremdriftsplan for lukking av avvik:

Anbefalte tiltak	Ansvarlig	Kvartal/År
1. Vurdere å utarbeide rutiner for vurdering av behov for å innhente ekstern kompetanse i forbindelse med planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekt.	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
2. Vurdere å spesifisere rutiner for hvordan rapportering i investerings-prosjekter med stor usikkerhet skal innrettes.	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
3. Vurdere å utarbeide skriftlige rutiner for sentrale arbeidsoppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av investerings-prosjekter, herunder rutiner for:	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
a) utarbeidelse av beslutningsgrunnlag for valg av investerings-prosjekt	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
b) kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for valg av investeringsprosjekter	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
c) gjennomføring av risikovurderinger i investeringsprosjekter knyttet til blant annet kvalitet, fremdrift, økonomi og miljø	Sektor stab avdeling økonomi	02/2020
d) utarbeidelse av kvalitetsplaner	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020

e) gjennomføring av risikovurderinger ved valg av entrepriseform	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020
f) kvalitetssikring av anbudsgrunnlag og kravspesifikasjon i anbudskonkurranser	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020
g) kontraktsoppfølging	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020
h) behandling av endringsmeldinger	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020
i) å sikre at kommunale føringer for å ta hensyn til miljø i investeringsprosjekter blir etterlevd	Sektor tekniske tjenester avdeling prosjekt	02/2020

Robert Pettersen
Rådmann

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Lov- og forskriftskrav

I kommuneloven, § 23, pkt. 2 går det frem at administrasjonssjefen har ansvar for at saker er forsvarlig utredet før de legges frem for behandling i folkevalgte organ, og for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll:

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

Kommuneloven gir ikke noen nærmere beskrivelse av hva som ligger i begrepet «betryggende kontroll», men av forarbeidene til kommuneloven går det frem at:

Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar.⁵¹

I Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) går det videre frem at internkontroll blir definert i vid forstand som en prosess, iverksatt og gjennomført av ledere og ansatte i virksomheten med formål om å sikre måloppnåelse på følgende områder:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig ekstern rapportering
- Etterlevelse av gjeldende lover og regelverk

Det finnes flere rammeverk for god internkontroll. Et av de mest brukte rammeverkene for internkontroll er COSO-modellen.⁵² COSOs integrerte rammeverk for internkontroll definerer internkontroll som en prosess som gir rimelig trygghet for at en organisasjon oppnår sine mål, samt bidrar til å sikre en effektiv drift, pålitelig rapportering og etterlevelse av lover og regler. Hovedelementene i COSO-modellen består av element som er felles for flere av de ulike rammeverkene for internkontroll, og viktige elementer er:

- kontrollmiljø
- risikovurdering
- kontrollaktiviteter
- kommunikasjon og informasjon
- ledelsens oppfølging

Prinsipper for prosjektstyring

I ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»⁵³ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»⁵⁴, blir det framhevet at et godt prosjektstyringssystem er viktig for en profesjonell og standardisert prosjektstyring. Av standardene går det frem at et tilfredsstillende prosjektstyringssystem må forutsettes å inneholde blant annet følgende elementer:

- Planleggingen og koordineringen må omfatte hele prosjektet.
- Veldefinerte og omforente styringsprinsipper må benyttes gjennom hele prosjektet.
- Problemer i prosjektgjennomføringen må kunne identifiseres så tidlig som mulig.
- Prosjektstyringssystemet må være slik utformet at det gir grunnlag for god kommunikasjon på alle nivåer i prosjektorganisasjonen.

⁵¹ Ot.prp. nr. 70 (2002–2003) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon). Kapittel 1.5.4.

⁵² COSO: *Internal Control – Integrated Framework (2013)*.

⁵³ NS-ISO 10006:2017 «Retningslinjer for kvalitetsstyring i prosjekt».

⁵⁴ NS-ISO 9001:2015 «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

- Informasjonsmengden prosjektet produserer må være i tråd med det behov som eksisterer på ulike nivåer på informasjonsmottakersiden.
- Rapportering av forbruk av ressurser må skje med den frekvens som er nødvendig etter hvert som prosjektet går fremover.
- Avviksrapporteringen må være slik at den lett kan bidra til konkrete handlinger.⁵⁵

Nedenfor er det konkretisert hvordan kravene i teori og standarder for prosjektstyring inngår i hovedfasene i prosjektgjennomføringen.

Prosjektstyringssystem

Styring av investeringsprosjekt omfatter aktiviteter og prosesser både i den kommunale organisasjonen og i en funksjon eller grupper spesielt opprettet for prosjektet. Styringssystemet bør inneholde retningslinjer for oppfølging i de ulike fasene i prosjekter (prosjektinitiering, planlegging, gjennomføring og avslutning) og prosedyrer/rutiner og sjekklister for å sikre at aktiviteter blir gjennomført som forutsatt. Videre er det viktig at kommunen legger til rette for at ansatte får opplæring i bruk av prosjektstyringssystemet, og sørger for at systemet gjennomgående blir benyttet ved gjennomføring av prosjekt.

Ifølge NS-ISO 10006 skal det ved start av enkeltprosjekt utarbeides en kvalitetsplan for prosjektet som beskriver aktiviteter og ressurser som er nødvendige for å nå prosjektets mål. Det bør være en periodisk gjennomgang av fremdriftsplanen for prosjekt, og eventuelle avvik fra fremdriftsplanen bør bli identifisert og vurdert.⁵⁶

Initiering/planlegging

Av ISO-standardene «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter»⁵⁷ og «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring»⁵⁸ går det frem at det i forprosjektfasen av prosjekt er viktig å klargjøre målet med prosjektet. I byggeprosjekt vil den overordnede målsetningen være å realisere byggeprosjektet. Mer spesifikke mål for et prosjekt kan være knyttet til kvalitet, teknikker for utførelse, tidsfrist, økonomisk ramme mv. Økonomiske rammer må bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, der det er tatt omsyn til alle kostnader og gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l.

Planlegging av byggeprosjekt skal inneholde en risikovurdering, og det bør være etablert system eller rutiner for å overvåke risikoen i hele prosjektperioden. Av ISO-standarden går det frem at:

«Identifisering av risiko bør ikke bare ta i betraktning risiko ved kostnader, tid og produkt, men også risiko på områder som produktkvalitet, trygghet, pålitelighet, profesjonelt ansvar, informasjonsteknologi, sikkerhet, helse og miljø. [...] All identifisert risiko bør vurderes. Ved denne vurderingen bør det tas hensyn til erfaringer og historiske data fra tidligere prosjekter. [...] Resultatene fra alle analyser og vurderinger bør registreres og kommuniseres til relevant personell.»⁵⁹

Ifølge Norsk Standard sin veileder i prosjektledelse, NS-ISO 21500:2012, bør man planlegge innkjøp før man går i gang med innkjøpsprosessen, med det formål å sikre og dokumentere strategi og generell prosess for innkjøpene før igangsettelse. Når en kontrakt er inngått starter kontraktstyringen. I samsvar med byggherreforskriften har prosjektledelsen ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, blant annet ved å gjennomføre møter med leverandører. Av NS-ISO 10006:2017, går det frem at det bør settes i verk et system for kontraktstyring som sikrer at kontraktsforholdene blir oppfylt, og der leverandørens utførelse blir overvåket for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante blir oppfylt. I forbindelse med dette vil blant annet kontroll av om masser, kvalitet og utføring er i samsvar med bestilling være viktig.

På Difi sine fagsider om offentlige anskaffelser, anskaffelser.no, er det utarbeidet en veileder om kontraktsoppfølging⁶⁰. Der går det frem at det er forskjell på kontraktsoppfølging avhengig av om det dreier seg om enkle leveranser, rammeavtaler eller større investeringsprosjekter:

⁵⁵ Westhagen (2003), gjengitt i Jessen (2005):301

⁵⁶ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.4.5

⁵⁷ NS-ISO 10006:2017, «Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter».

⁵⁸ NS-ISO 9001:2015, «Ledelsessystemer for kvalitetsstyring – krav».

⁵⁹ NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.7.2 og 7.7.3

⁶⁰ Hentet fra: <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/kontraktsoppfolging>

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

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

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

Økt byggherrekontroll vil i praksis si en kontroll på stedet der leveransen har skjedd om at masser, kvalitet og utførelse er i henhold til bestilling. I forbindelse med byggearbeider er det kommunens byggeleder som forestår slik kontroll. De færreste kommuner har i dag ansatt egne byggeledere. Kommunene engasjerer derfor normalt byggeledere for å ivareta kommunens byggherreinteresser på byggeplassen. Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK) utarbeidet i 2008 en veileder⁶¹ som gir råd om hvordan man planlegger et byggelederoppdrag, hvilke krav kommunene bør stille og hvordan man følger opp kontrakten. Blant annet innebærer det å arrangere oppstartsmøter med kontraherte entreprenører, kontrollere materialer og utførelsen på byggeplassen underveis, og avholde faste byggemøter. Kommuner blir oppfordret til å ha en strukturert evaluering av entreprenøroppdrag.

Gjennomføring

Ifølge NS-ISO 10006-standarden bør man i forbindelse med ressursplanlegging videre, fastsette og dokumentere hvilke ressurser som er nødvendige for prosjektet på ulike tidspunkt i gjennomføringen. Hva slags formell kompetanse og personlige egenskaper som er nødvendig bør også fastsettes. Videre bør det utarbeides arbeidsbeskrivelser som inkluderer ansvar og myndighet. Det bør ifølge standardene også identifiseres gap mellom tilgjengelig og nødvendig kompetanse for prosjektgjennomføring, og eventuelle avvik som blir avdekket bør håndteres.

Av NS-ISO 10006-standarden går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at «prosjektorganisasjonen bør forvisse seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.» Det bør i tillegg være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ.

Av NS-ISO 10006-standarden går det frem at man i den innledende fasen av et prosjekt bør vedta en prosjektorganisering med klare ansvarsforhold og rapporteringslinjer. Det bør også være gjort nødvendige avklaringer om fremdriftsplan og vesentlige kontrakts- og avtaleforhold. Det bør videre være etablert rutiner for rapportering fra prosjektledelsen til ledelsen i kommunen og til politiske organ. Av NS-ISO 10006:2017, pkt. 5.2.6 går det også frem at «prosjektorganisasjonen bør forvisse seg om at passende kommunikasjonsprosesser fastsettes, og at informasjonen utveksles mellom prosjektets prosesser og mellom prosjektet, andre aktuelle prosjekter og initiativtakerorganisasjonen.»

I samsvar med byggherreforskriften har prosjektledelsen ansvar for regelmessig oppfølging av prosjektet, blant annet ved å gjennomføre møter med leverandører. Av NS-ISO 10006:2003, går det frem at det bør iverksettes et system for kontraktstyring som sikrer at kontraktsforholdene oppfylles, og der leverandørens utførelse overvåkes for å sikre at alle forhold som er kontraktsmessig relevante oppfylles. Det bør også være etablert rutiner for å behandle og godkjenne eventuelle tilleggsarbeid.

Prosjektledelsen må ha oversikt over regnskapet for prosjektet og overvåke fremdrift og kvalitet. Som et ledd i oppfølgingen bør prosjektledelsen ha fokus på avvik og årsaker til avvik. Hensikten med et

⁶¹ Hentet fra: <https://dibk.no/globalassets/eksisterende-bygg/verktøy/byggleidelse-oppdrag-og-kvalitetssystemveileder.pdf>

avviksrapporteringssystem er å kunne sette i verk tiltak på et så tidlig tidspunkt som mulig for å kunne gjøre nødvendige justeringer i prosjektet og ta høyde for konsekvensene av avvik.⁶²

⁶² NS-ISO 10006:2017, avsnitt 7.5.4

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1993. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-1992-09-25-107

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- Kommunal- og regionaldepartementet, 2003. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- NS-ISO 10006:2017. Kvalitetsledelse. Retningslinjer for kvalitetsledelse i prosjekter. Norsk Standard.
- NS-ISO 9001:2015. Ledelsessystemer for kvalitet. Krav. Norsk Standard.
- NS-ISO 21500:2012. Veiledning i prosjektledelse. Norsk Standard.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), 2016. Veileder for kontraktsoppfølging ved offentlige anskaffelser.

Sentrale dokumenter fra Rana kommune

- Vedtak fra kommunestyret i Rana kommune i sakene:
 - 136/17, 11. desember 2017
 - 61/18, 18. juni 2018
 - 121/18, 10 desember 2018
 - 17/19, 2. april 2019
 - 131/19, 17. desember 2019
- Rana kommune. Delegering av myndighet. Uten dato.
- Rana kommune. Reglement for investeringsprosjekt til Rana kommune. Gjelder fra: 01.01.2016
- Rana kommune. Intern rutine for byggeprosessen i Rana kommune. Dato: 28.11.2017
- Rana kommune. Reglement for budsjettoppfølging og rapportering til Rana kommune. Gjelder fra: 01.01.2016
- Rana kommune. Rutine – rapportering. Delrutine – styringssystem Rana kommune. Sist revidert: 15.11.2019.
- Rana kommune. Skolestruktursaken. Kommentarer til høringsuttalelsene. 20.02.2017
- Rana kommune. Kravspesifikasjon for prosjektering av bygg med tilhørende tekniske anlegg. Dato: 26.04.2019
- Rana kommune. Politikk og strategi for anskaffelser 2017-2020. Vedtatt av kommunestyret 14. februar 2017.
- Rana kommune. Kommunedelplan for klima og energi 2015-2019. Vedtatt i kommunestyret 14.12.2015

Andre kilder

- Norges Interne Revisorers Forening (NIRF), 1996. *Internkontroll – Et integrert rammeverk (COSO)*



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

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

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2020 Deloitte AS

SAKSFREMLEGG

KU-RANA
Møte 24.03.2023

Sak 014/23 Eventuell etterkontroll av et investeringsprosjekt for test av rutiner mv.

Dokumenter:

- Oppfølgingsrapport datert 14.01.2022 fra kontrollutvalget til kommunestyret (Iverksettelse av vedtak i kommunestyresak 39/20. Vedr.: Forvaltningsrevisjonsrapporten «Investeringsprosjekt»)

Saksorientering:

Denne saken har sin bakgrunn i FR-rapporten «Investeringsprosjekt» som ble behandlet av kommunestyret i sak 39/20 den 12.05.2020 (rapporten kan også lese på hjemmesiden til KU-Rana under nettstedet www.ihkus.no).

KU har påsett at kommunestyrets vedtak i sak 39/20 er fulgt opp av administrasjonen, og KU behandlet en endelig oppfølgingsrapport den 14.01.2022 (KU-sak 005/22) som da ble vedtatt oversendt for behandling i kommunestyret – jfr. vedlagte oppfølgingsrapport.

I oppfølgingsrapportens kapittel 3 «Avsluttende betraktninger» fremgår bl.a. følgende:

I og med at kommunens investeringsprosjekter styres av et nokså omfattende sett av reglementer, rutiner og dokumenter vil kontrollutvalget på et senere tidspunkt vurdere å få gjennomført en ny gjennomgang av et investeringsprosjekt når nåværende styringsdokumenter har fått virke en stund. Hensikten med en slik gjennomgang vil være å få vurdert i hvilken grad styringsdokumentene er egnet til å sikre at investeringsprosjekter organiseres, planlegges og gjennomføres på en betryggende måte.

I vedlagte oppfølgingsrapport er de ulike reglementer, rutiner, dokumenter mv. som det refereres til i administrasjonens redegjørelse markert med gult felt.

KU bes vurdere hensiktsmessigheten med en eventuell gjennomgang av et investeringsprosjekt - i den hensikt å få vurdert i hvilken grad styringsdokumentene er egnet til å sikre at investeringsprosjekter organiseres, planlegges og gjennomføres på en betryggende måte.

Innstilling til vedtak:

(saken legges frem uten innstilling til vedtak)

PROTOKOLL FRA MØTE 24.03.2023

KONTROLLUTVALGET I RANA

Vedtak:

Kontrollutvalget tar til orientering at alle tidligere KU-vedtak er effektuerte eller under effektivering.

Sak 013/23 Kommunikasjon/dialog med revisor

Møtebehandling:

Innstilling til vedtak ble godkjent.

Vedtaket var enstemmig.

Vedtak:

Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering.

Sak 014/23 Eventuell etterkontroll av et investeringsprosjekt for test av rutiner mv.

Møtebehandling:

Innstilling til vedtak ble formulert i møtet og godkjent med følgende ordlyd:

«Kontrollutvalget drøfter saken påny våren 2024.»

Vedtaket var enstemmig.

Vedtak:

Kontrollutvalget drøfter saken påny våren 2024.

Sak 015/23 Oppf. av KST-vedtak 43/19 (SK-rapport vedr. HAF IKS)

Møtebehandling:

Innstilling til vedtak ble formulert i møtet og godkjent med følgende ordlyd:

«KU-sekr. bes til neste møte innhente

- oppdatert informasjon til anbefalingene 1a og 1b vedr. «eierstyring» samt innhente eksempel på analyse av kostnadsnivået i selskapet som beskrevet i anbefaling 3 vedr. «selskapsledelse».
- kostnadsoverslag fra revisor for en eventuell etterkontroll av anbefalingene 1 og 6 vedr. «selskapsledelse» samt anbefaling 3 vedr. «øvrige forhold».

Vedtaket var enstemmig.

Vedtak:

KU-sekr. bes til neste møte innhente

- oppdatert informasjon til anbefalingene 1a og 1b vedr. «eierstyring» samt innhente eksempel på analyse av kostnadsnivået i selskapet som beskrevet i anbefaling 3 vedr. «selskapsledelse».
- kostnadsoverslag fra revisor for en eventuell etterkontroll av anbefalingene 1 og 6 vedr. «selskapsledelse» samt anbefaling 3 vedr. «øvrige forhold».

Oppfølging av revisjonsrapport nr. 8

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

20.02.2025

Saknr

04/25

Saksbehandler Kent Røstad

Arkivkode FE-216 - Revisjon, TI-&58

Arkivsaknr 23/410 - 3

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering og anser saken som avsluttet.

Vedlegg

Orientering fra kommunedirektøren - oppfølging av revisjonsrapport nr. 8

Revisjonsrapport nr. 8

Tilsvar til revisjonsrapport

Saksfremlegg sak 42/23

Protokoll, kontrollutvalgets møte 25.08.2023

Saksopplysninger

Sak om behandling av revisjonsrapport nr. 8 ble behandlet i kontrollutvalgets møte 28. august 2023. Det ble fattet følgende vedtak:

Kontrollutvalget tar informasjon fra revisor til orientering og vedtar å følge opp følgende påpekninger videre:

- *Tidsriktige endringsmeldinger - lønn*
- *Kontroller mva-kompensasjon*

Detaljert saksgang er beskrevet i saksframlegg fra kontrollutvalgets møte 28. august 2023, sak 42/23, som er vedlagt.

Kommunedirektøren ble bedt om å gi en skriftlig orientering om hvordan påpekningene er fulgt opp. I den skriftlige orienteringen vises det til følgende:

Tidsriktige endringsmeldinger lønn:

- Rana kommune har digitalisert personalmeldinger i stor grad siden 2022. Disse opprettes digitalt i ERP-systemet (Visma) og blir attestert og anvist i henhold til kommunens økonomireglement.
- Det er innført automatisk kontroll mot folkeregisteret. Slik sikres det at riktig person mottar lønn fra kommunen.
- Det blir gjennomført årlig opplæring knyttet til dette området og det er årlige kurs mot ledere og merkantilt ansatte. Det er oppdaterte rutinebeskrivelser i kvalitetssystemet EQS.
- Høsten 2024 ble det gjort en migrering av kommunens ERP-løsning slik at man gikk fra en lokal installasjon til en skybasert løsning. Med dette har kommunen kontinuerlig oppdatert løsning og utviklingen av systemet følges kontinuerlig.
- Alle ledere skal sjekke lønnstransaksjoner på web og bekrefte at kontrollen er utført. Dette ble innført som en ny rutine i mai 2023 som en del av kommunens internkontroll og egenkontroll av regnskapet. Slik får lederne oversikt av kommende lønnsutbetalinger til sine ansatte.
- Det er opprettet innmeldingsskjema for systemtilganger, som benyttes for å gi nødvendige og riktige tilganger til nye ansatte.

Kontroller mva-kompensasjon:

- Kommunen har et fast kontrollskjema som er opprettet i samarbeid med revisjon, i tillegg utføres stikkprøver hver termin.
- Det er tatt i bruk nye funksjoner i kommunens ERP-system som bidrar til å avdekke feil i mva-behandling. Samtlige fakturaer der mva-behandling avviker til angitt mva. beløp på faktura blir avdekket automatisk i Visma og havner i en kontrolliste der alle fakturaer blir kontrollert. Eventuelle feil blir enten korrigert eller sendt tilbake for ny og riktig saksbehandling
- Samtlige fakturaer som er foreldet blir kontrollert. Det gjelder også utenlandske fakturaer.
- Kommunen gar automatisert periodisering av fakturaer mellom år som sikrer riktig mva-behandling ved årsskifte.
- Det er redusert antall mva-koder i Visma. Mva-kompensasjonskodene for drift og investering er slått sammen. Det bidrar til færre feil i regnskapet.
- Kommunen har begrenset lovligheten til å bruke ulogiske mva-koder på enkelte Kostra-arter
- Iverksatte tiltak og kontroller fører til at det er få feil knyttet til merverdiavgift i kommunens regnskap.

Vurdering

Sekretariatet mener at orientering fra 4. februar 2025 viser at kommunen har fulgt opp revisors påpekninger og etablert rutiner for å sikre internkontrollen. Til sammenligning vises det til kommunens tilsvarende datert 21. juni 2023 hvor det framkom at flere av de punktene som er vist til i kommunedirektørens orientering av 4. februar 2024 var i startfasen av sin innføring. Administrasjonen har fått etablert gode rutiner siden da.

Sekretariatet anser at de to påpekningene fra revisor er fulgt opp av kommunedirektøren og at saken kan anses som avsluttet.

Mo i Rana, 04.02.2025

KONSEK TRØNDELAG IKS
Postboks 2564
7735 STEINKJER

Saksnummer og dokumentnummer
2022/6473-113

Avdeling/saksbehandler
ØKONOMI/TOKA

Deres referansenummer

Orientering til kontrollutvalget - oppfølging av revisjonsrapport 8

Viser til revisjonsrapport nr. 8 datert 19.mai 2023, tilsvarende revisjonsrapport nr. 8 fra Rana kommune 21.juni 2023, samt vedtak i kontrollutvalgets møte 28.august 2023:

Kontrollutvalget tar informasjon fra revisor til orientering og vedtar å følge opp følgende påpekninger videre:

- *Tidsriktige endringsmeldinger – lønn*
- *Kontroller mva-kompensasjon*

Det bes om at kommunedirektøren gir en skriftlig orientering om hvordan de nevnte påpekninger er fulgt opp innen 6. februar 2025.

Tidsriktige endringsmeldinger lønn

Rana kommune har digitalisert personalmeldinger i stor grad siden 2022. Personalmeldinger opprettes nå digitalt i ERP-systemet (Visma) og blir attestert og anvist i henhold til kommunens økonomireglement.

Vi har også innført automatisk kontroll mot folkeregisteret, slik at vi sikrer at riktig person mottar lønn fra Rana kommune.

Vi gjennomfører årlig opplæring knyttet til dette området og har årlige kurs mot ledere og merkantilt ansatte. I tillegg har vi oppdaterte rutinebeskrivelser i vårt kvalitetssystem EQS.

Høsten 2024 ble det gjort en migrering av kommunens ERP system, der vi gikk fra lokal installasjon til sky basert løsning. Dette gjør at vi kontinuerlig har en oppdatert løsning på plass. Vi følger utviklingen av vårt ERP-system kontinuerlig og jobber til enhver tid med å sikre rett lønn til rett tid.

Som en del av Rana kommunes internkontroll og egenkontroll av regnskapet, ble det innført ny rutine fra mai 2023, der alle ledere skal sjekke lønnstransaksjoner på Web og bekrefte at kontrollen er utført. Dette er et månedlig tilleggssupplement som gir ledere oversikt over kommende lønnsutbetaling til sine ansatte før utbetaling av lønn. Leder skal kontrollere sine ansatte og gi tilbakemelding på eventuelle feil før utbetaling av lønn. Oppdaterte rutiner og veiledning er lagt i kommunens kvalitetsportal.

Vi har innført ny arbeidsprosess og nye rutiner for adgangsstyring. Det er opprettet innmeldingsskjema for systemtilganger, som benyttes for å gi nødvendige og riktige tilganger til nye ansatte. Skjema fylles ut av leder og sendes til systemadministratorer i Støttetjeneste.

Kontroller mva. kompensasjon

I løpet av de siste to årene har vi etablert bedre rutiner i forhold til kontroll av merverdiavgift. Rana kommune har et fast kontrollskjema som er opprettet i samarbeid med revisjon, i tillegg utføres stikkprøver hver termin.

Det er tatt i bruk nye funksjoner i vårt ERP-system, som bidrar til å avdekke feil mva. behandling. Samtlige fakturaer der mva. behandling avviker i forhold til angitt mva. beløp på faktura blir avdekket automatisk i Visma og havner i en kontroll liste, der alle fakturaer blir kontrollert. Eventuelle feil blir enten korrigert eller sendt tilbake for ny og riktig saksbehandling.

Samtlige fakturaer som er foreldet blir kontrollert. Dette gjelder også alle utenlandske fakturaer.

Vi har automatisert periodisering av fakturaer mellom år som sikrer riktig mva. behandling ved årsskifte.

Vi har redusert antall mva. koder i Visma, ved at mva. kompensasjonskodene for drift og investering er slått sammen. Dette har bidratt til mindre feil i regnskapet.

Vi har også begrenset lovligheten til å bruke ulogiske mva. koder på enkelte Kostra arter.



Iverksatte tiltak og kontroller, gjør at det er lite feil knyttet til merverdiavgift, i kommunens regnskap.

Med vennlig hilsen

Torstein Karlsen
økonomisjef
Økonomiavdelingen
75145209

Brevet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Kontrollutvalget i Rana kommune
v/Indre Helgeland kontrollutvalgssekretariat
Sentrumsveien 1
8646 Korgen

Revisjonsrapport nr. 8 (journalføres)

REVISJONSRAPPORT 2022

Vi har i vår revisjon gjennom året lagt vekt på å kontrollere påliteligheten i de interne kontroll- og regnskapsrutiner som fører frem til og danner grunnlaget for avleggelsen av årsregnskapet. Ved gjennomføringen av revisjonen har vi fokusert på kommunens interne administrative rutiner og intern kontroll av betydning for driftsregnskap, investeringsregnskap og balanse. Revisjonen gjennom året omfatter også attestasjon av kommunens refusjonskrav av MVA--kompensasjon og andre særattestasjoner.

Revisjonen i årsoppgjøret har i hovedsak vært konsentrert rundt periodisering, verdsettelse, klassifisering samt gjennomgang av kommunens dokumentasjon av regnskapsmessige vurderinger knyttet til årsregnskapet. Vi har også vurdert om tilleggsinformasjon i form av noter er fullstendig og informativ ved gjennomgang av rådmannens årsberetning (årsrapport).

Vi har i tidligere revisjonsrapporter påpekt forhold som har medført behov for modifiseringer i revisjonsberetningen. Vi har ved vår gjennomgang av kommunens internkontroll og årsregnskap for 2022 avdekket forhold som vi har ansett nødvendig å omtale i vår revisjonsberetning.

Vi vil i punktene nedenfor omtale forhold som revisor har vurdert som vesentlig, og som følgelig skal påpekes skriftlig overfor kontrollutvalget og kommunens administrasjon i henhold til kommuneloven § 24-7.

OPPFØLGING AV TIDLIGERE RAPPORTERTE FORHOLD – RAPPORT NR 7

Vi har gjennom revisjonen fått fremlagt nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon, og vi opplever å ha et godt samarbeid underveis i revisjonen. Vi vil kommentere de enkelte forholdene nedenfor.

Regnskapsmessig vurdering av balanseposter – dokumentasjon i henhold til bokføringslovens krav

Avstemming av utlån er tilfredsstillende dokumentert

Tidsriktige endringsmeldinger – lønn

Så vidt vi erfarer er implementering av personalmeldinger og adgangsstyring i VISMA HRM forsinket og vil bli iverksatt i 2023. Vi er ikke kjent med at det i 2022 har oppstått hendelser som har medført feil i regnskapet som følge av eventuelle mangelfulle endringsmeldinger.

Naturalytelser

Vi er kjent med at relevante rutiner er utarbeidet og ferdigstilt i kommunens kvalitetsportal, og rammer og regler rundt naturalytelser er kartlagt og avklart. Kontrolloppstillingen (RF-1022) er avstemt mot hovedbok uten avvik, og vi har ikke identifisert mulige naturalytelser som ikke er lønnsmessig innberettet.

Kontroller mva-kompensasjon

Vi har gjennom vår revisjon konstatert at det gjøres kontroller av både regnskapsfører og controller, og at det er etablert tilfredsstillende kontrollrutiner.

Vi vil likevel kommentere at det fortsatt en del feil som må følges opp, og vi oppfatter at det er forbedringspotensial til gjennomføring av den interne kontrollen.

Budsjettavvik

Vi har rettet forespørsel til kommunen om en vurdering av hvilke premisser for bruken av bevilgningene det er størst risiko for vesentlige avvik. Vi har mottatt tilfredsstillende tilbakemelding som grunnlag for vår vurdering av fastsetting og oppfølging av budsjettpremissene. Kommunedirektøren omtaler budsjettavvikene i årsberetningen og de vesentligste avvikene anses tilfredsstillende forklart.

Usikre forpliktelser

Det vises til note 19, der det er opplyst at kommunen er saksøkt av Gjensidige Forsikring for regresskrav kr 8,3 MNOK. Utfallet av sakene kan ennå ikke fastslås, og det er følgelig ikke gjort noen avsetning i årsregnskapet for en eventuell forpliktelse. Dette forholdet har ingen betydning for vår konklusjon om regnskapet.

Revisjonsberetning

Revisjonsberetningen for 2022 omfatter både kommunekassen og konsolidert regnskap. Forholdene som er omtalt ovenfor gir etter vår vurdering ikke grunnlag for å modifisere vår konklusjon, og vi vil avgi en revisjonsberetning uten presisering eller forbehold.

Vi takker for samarbeidet i regnskapsåret 2022, og imøteser et svar på forholdene som er omtalt ovenfor innen 1. juni 2023.

Trondheim, 19. mai 2023
Deloitte AS

Harald Halvorsen

statsautorisert revisor

Kopi: Rådmannen i Rana kommune

PENNEO

Signaturene i dette dokumentet er juridisk bindende. Dokument signert med "Penneo™ - sikker digital signatur".
De signerende parter sin identitet er registrert, og er listet nedenfor.

"Med min signatur bekrefter jeg alle datoer og innholdet i dette dokument."

Harald Halvorsen

Statsautorisert revisor

På vegne av: Deloitte AS

Serienummer: 9578-5993-4-2870557

IP: 217.173.xxx.xxx

2023-05-25 13:46:46 UTC



Dokumentet er signert digitalt, med **Penneo.com**. Alle digitale signatur-data i dokumentet er sikret og validert av den datamaskin-utregnede hash-verdien av det opprinnelige dokument. Dokumentet er låst og tids-stemplet med et sertifikat fra en betrodd tredjepart. All kryptografisk bevis er integrert i denne PDF, for fremtidig validering (hvis nødvendig).

Hvordan bekrefter at dette dokumentet er originalen?

Dokumentet er beskyttet av ett Adobe CDS sertifikat. Når du åpner dokumentet i

Adobe Reader, skal du kunne se at dokumentet er sertifisert av **Penneo e-signature service** <penneo@penneo.com>. Dette garanterer at innholdet i dokumentet ikke har blitt endret.

Det er lett å kontrollere de kryptografiske beviser som er lokalisert inne i dokumentet, med Penneo validator - <https://penneo.com/validator>

DELOITTE AS AVD TRONDHEIM
Dyre Halses gate 1A
7042 TRONDHEIM

Mo i Rana, 21.06.2023

Saksnr.-dok.nr.
2022/9418-12

Arkivkode
210

Avd/Saksb
ØKONOMI/1-14659

Deres ref.

Tilsvar revisjonsrapport nr 8 - 2022

Viser til revisjonsrapport nr. 8, mottatt 25.05.2023.

Rana kommune har følgende kommentarer til rapporten:

Tidsriktige endringsmeldinger – lønn:

Manuelt skjema er erstattet med digitale personalmeldinger i VISMA. Det er gitt opplæring og veiledning til informasjonen og laget rutinebeskrivelser i vårt kvalitetssystem. Vi har også innført lønnstransaksjoner på web hvor lederne kontrollerer lønnen før den utbetales slik at risikoen for feilutbetalinger reduseres. Arbeidet med implementering er ferdigstilt første halvdel av 2023 – og naturligvis et pågående arbeid med tanke på veiledning og opplæring.

Kontroller mva-kompensasjon

Vi jobber med kontinuerlig forbedring av kontroller for å avdekke og rette opp i feil.

Ut over de kommenterte forbehold oppfatter vi ikke å ha noen åpne poster. Vi takker for samarbeidet i 2022.

Med vennlig hilsen

Linn Carina Utsi
Økonomisjef

Økonomiavdelingen

Brevet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevet signatur.

SAKSFREMLEGG

KU-RANA
Møte 25.08.2023

Sak 042/23 Oppf. av revisjonsbrev nr. 8 vedr. Rana kommune, fra regnskapsrevisjonen 2022.

Dokumenter:

- Revisjonsrapport nr. 8 (fra regnskapsrevisjonen for 2022), datert 19.05.2023
- Brev datert 21.06.2023 fra økonomisjef til Deloitte AS (tilsvar revisjonsrapport nr. 8)
- Dokumentet «Skjematisk oversikt over påpekninger fra regnskapsrevisor» til KU fra KUsekr.

Saksorientering:

I KU-sak 025/23 den 26.05.2023 ble KU gjort kjent med at revisor har avlagt revisjonsrapport nr. 8 (vedr. regnskapsrevisjonen for 2022 av Rana kommune). Revisjonsrapporten ble mottatt dagen før KUs møte og det ble således ikke tid til å sette den opp som sak til møtet. KU protokollerte at revisjonsrapporten kommer til behandling i KUs møte den 25.08.2023 sammen med kommunens svar til rapporten.

Revisjonsrapport nr. 8 fra revisor er et «nummerert brev» som er avgitt i henhold til kommunelov § 24-7. Nummererte brev inneholder *påpekninger* som krever oppfølging fra administrasjonen. Videre gir påpekingene et «påse-ansvar» for KU etter følgende bestemmelse i Forskrift for kontrollutvalg og revisjon § 3, 3. ledd:

Kontrollutvalget skal påse at regnskapsrevisorens påpekinger etter kommuneloven § 24-7 til § 24-9 blir rettet eller fulgt opp. Hvis påpekingene ikke blir rettet eller fulgt opp, skal kontrollutvalget rapportere det til kommunestyret eller fylkestinget.

Nummererte brev kan inneholde

- tidligere påpekninger som ikke i tilstrekkelig grad er fulgt opp av administrasjonen,
- vurderinger av tidligere påpekninger som er fulgt opp i tilstrekkelig grad,
- nye påpekninger som krever oppfølging fra administrasjonen.

Dersom tidligere påpekninger verken kommenteres eller påpekes i nummererte brev, kan dette implisitt forstås slik at påpekingen i tilstrekkelig grad er fulgt opp av administrasjonen.

Av vedlagte skjematiske oversikt over påpekninger fra regnskapsrevisor, fremgår at tidligere påpekninger i tilstrekkelig grad er fulgt opp. Det fremstår imidlertid som noe uklart om de to tidligere påpekningene nr. 18 og nr. 20 i tilstrekkelig grad er fulgt opp av administrasjonen. Videre fremstår som noe uklart om ny påpeking nr. 25 er en påpeking eller en supplerende opplysning som ikke krever nærmere oppfølging fra KUs side. Revisjonsberetningen for 2022 angir ingen forhold, forbehold el.l. som krever nærmere oppfølging fra administrasjonens side.

Regnskapsrevisor kan i møtet orientere nærmere om de forhold som belyses i revisjonsrapport nr. 8 er av en slik art/vesentlighetsgrad at dette krever videre oppfølging fra KUs side etter reglene i Forskrift for kontrollutvalg og revisjon § 3, 3. ledd.

Innstilling til vedtak:

(saken legges frem uten innstilling til vedtak)

PROTOKOLL FRA MØTE 25.08.2023 KONTROLLUTVALGET I RANA

Vedtak:

Kontrollutvalget tar vedlagte dokument til orientering.

Sak 040/23 Oppfølging av tidligere KU-vedtak samt KUs ansvar og oppgaver.

Møtebehandling:

KU-sekr. har fått opplyst fra revisor at resultatet av bestilt etterkontroll vedr. enkelte anbefalinger fra forvaltningsrevisjon innen barnevern (jfr. KU-sak 033/23), og fra selskapskontroll innen HAF IKS (jfr. KU-sak 032/23) kan være klar til oversendelse innen den 18.09.2023.

Innstilling til vedtak ble godkjent med følgende tillegg:
«Kontrollutvalget vedtar å flytte møtet 06.10.2023 til den 20.09.2023.»
Vedtaket var enstemmig.

Vedtak:

Kontrollutvalget tar til orientering at alle tidligere KU-vedtak er effektuerte eller under effektivering.
Kontrollutvalget vedtar å flytte møtet 06.10.2023 til den 20.09.2023.

Sak 041/23 Kommunikasjon/dialog med revisor

Møtebehandling:

Innstilling til vedtak ble godkjent.
Vedtaket var enstemmig.

Vedtak:

Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering.

Sak 042/23 Oppf. av revisjonsbrev nr. 8 vedr. Rana kommune, fra regnskapsrevisjonen 2022.

Møtebehandling:

Innstilling til vedtak ble formulert i møtet og godkjent med følgende ordlyd:
«Kontrollutvalget tar informasjon fra revisor til orientering og vedtar å følge opp følgende påpekninger videre:
- Tidsriktige endringsmeldinger – lønn
- Kontroller mva-kompensasjon.»
Vedtaket var enstemmig.

Vedtak:

Kontrollutvalget tar informasjon fra revisor til orientering og vedtar å følge opp følgende påpekninger videre:
- Tidsriktige endringsmeldinger – lønn
- Kontroller mva-kompensasjon.

Kontrollutvalgets årsmelding 2024

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

20.02.2025

Saknr

05/25

Saksbehandler Kent Røstad

Arkivkode FE-033, TI-&14

Arkivsaknr 25/39 - 1

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget slutter seg til forslag til årsmelding 2024 og legger saken fram for kommunestyret med følgende innstilling:

Kommunestyret tar kontrollutvalgets årsmelding 2024 til orientering.

Vedlegg

Kontrollutvalgets årsmelding 2024

Saksopplysninger

Kontrollutvalgets sekretariat har utarbeidet forslag til årsmelding for kontrollutvalget i Rana kommune, der vi har oppsummert aktiviteten i kontrollutvalget i 2024. Kontrollutvalget vedtar sin endelige årsmelding på bakgrunn av utsendt administrativt forslag, samt eventuelle egne innspill i møtet den 20. februar 2025.

Kontrollutvalget er kommunestyrets eget kontrollorgan og skal forestå den løpende kontrollen med kommunen og kommunens virksomhet på vegne av kommunestyret. Utvalget rapporterer sine saker til kommunestyret løpende gjennom året, men for å oppsummere foregående års aktivitet og for å gi kommunestyret et innblikk i kontrollutvalgets virksomhet, utarbeider kontrollutvalget sin egen årsmelding som legges frem for kommunestyret til orientering.

Kommunestyret har til enhver tid, men kanskje særlig i tilknytning til behandlingen av årsmeldingen, anledning til å komme med synspunkter knyttet til kontrollarbeidet i kommunen.

Kontrollutvalgets arbeid krever et nært og godt samarbeid med kommunestyret, administrasjonen, revisjonen og sekretariatet, formålet er å bidra til en velfungerende forvaltning og tillit til kommunen.

Konklusjon

Kontrollutvalgets sekretariat anbefaler kontrollutvalget å oversende årsmeldingen til kommunestyret til orientering.



Konsek
TRØNDELAG IKS Kontrollutvalgenes sekretariat

Kontrollutvalgets årsmelding for 2024

Rana kommune



Innhold

Kontrollutvalgets arbeids- og ansvarsområder	3
Arbeid med lovpålagte oppgaver i 2024	4
Andre aktiviteter i 2024	6
Mer om kontrollutvalget.....	6

Kontrollutvalgets arbeids- og ansvarsområder

Kontrollutvalget er kommunestyrets kontrollorgan. Kontrollutvalget har én funksjon, kontrollfunksjonen. Kontrollutvalget er direkte underlagt kommunestyret og rapporterer bare til kommunestyret. Denne årsmeldingen er kontrollutvalgets rapport om kontrollarbeidet i 2024.

Kontrollutvalget har ifølge kommuneloven ansvar for

- Å påse at regnskapsrevisjonen gjennomføres etter gjeldende lover og forskrifter
- Å sørge for at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak
- Forvaltningsrevisjoner
- Eierskapskontroller
- Å følge opp kommunestyrets vedtak om revisjonsrapporter
- Å lage budsjett for kontrollarbeidet
- Å innstille på revisjonsordning og revisjonsselskap til kommunestyret når det er aktuelt.

I tillegg til de pålagte oppgavene, kan kontrollutvalget ta opp en hvilken som helst sak som utvalget mener har et kontrollperspektiv. Utvalget kan:

- holde seg orientert om resultatet av statlige tilsyn
- dra på virksomhetsbesøk for å bli kjent med kommunen og kommunens selskaper
- gjøre kontrolloppgaver på oppdrag fra kommunestyret
- holde seg orientert om kommunen som eier ved å følge med på møtene i generalforsamlinger, representantskap osv.
- bestille orienteringer om tjenestoområder, saker eller utvalgte rutiner fra kommunedirektøren
- behandle henvendelser fra publikum

Arbeidet med lovpålagte oppgaver i 2024

Regnskapsrevisjon

Kontrollutvalget behandlet i løpet av fjoråret flere saker om regnskapsrevisjon.

1. Kontrollutvalget har innhentet informasjon om at revisoren er uavhengig og kompetent til å utføre oppdraget.
2. Kontrollutvalget har holdt seg løpende orientert om revisjonsarbeidet. Kommunens revisor har blant annet orientert om sin vurdering av risikoene i kommunen og hvordan revisjonsarbeidet er lagt opp.
3. Kontrollutvalget har dessuten fått informasjon om hvordan revisjonsselskapet arbeider for å sikre kvaliteten i regnskapsrevisjonen.

Kontrollutvalget har dermed oppfylt tre plikter, som det er pålagt å utføre gjennom kommuneloven:

- Kontrollutvalget skal se til at kommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte, se regnskapsrevisorens uavhengighetserklæring, sak 43/24.
- Kontrollutvalget skal holde seg løpende orientert om regnskapsrevisjonen, se orientering om revisjonsstrategi, sak 44/24.
- Kontrollutvalget skal se til at revisjonen foregår i samsvar med lovene og regelverket, se kontrollutvalgets uttalelse om årsregnskapet og årsberetningen for 2023, sak 25/24.

Uttalelsen om årsregnskapet og årsberetningen

Kontrollutvalget skal hvert år uttale seg til kommunestyret om kommunens årsregnskap og årsberetning kan godkjennes. Uttalelsen ble lagt fram for formannskapet og var en del av beslutningsgrunnlaget da kommunestyret behandlet årsregnskapet og årsmeldingen for 2023. Kontrollutvalget hadde ingen merknader til regnskapet og anbefalte kommunestyret å godkjenne begge.

Forenklet etterlevelseskontroll

Dette er en form for stikkprøvekontroll av kommunens økonomiforvaltning. Kommunens regnskapsrevisor gjør én slik kontroll hvert år, og rapporterer til kontrollutvalget før 30. juni.

I 2024 kontrollerte revisoren om kommunens økonomiforvaltning for behandling av startlån fra Husbanken i hovedsak foregår i samsvar med bestemmelser og vedtak, herunder:

1. Er det utarbeidet skriftlige rutiner for saksbehandlingen, herunder eventuelle vurderingskriterier?
2. Hvordan sikrer kommunen at saksbehandlingen gjennomføres etter gjeldende rutiner ved eventuelle fravær eller overføring av saksbehandleransvar?
3. Hvem har ansvaret for oppfølgingen av låntaker?

Revisoren fant ingen feil.

Nye planer for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll

Kontrollutvalget skal utrede behovet for, planlegge og bestille forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll. Kontrollutvalget lager nye planer for begge i løpet av det første året av valgperioden.

Den nye planen ble fullført i løpet av fjoråret. Kontrollutvalget fikk innspill til planen fra

- Deloitte AS
- Kommunens administrative og politiske ledelse
- Hovedtillitsvalgte

Kommunestyret vedtok planen for 2024-2028 i møtet 18. juni 2024, sak 55/24.

Eierskapskontroll

Kontrollutvalget skal kontrollere at selskapene som kommunen eier blir drevet i samsvar med politiske vedtak og lover, og at eierstyringen er god.

I 2024 ble ingen eierskapskontroller behandlet av kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon er en undersøkelse av om kommunens virksomheter og selskaper er produktive, effektive og følger lover, regler og kommunestyrets vedtak.

I 2024 behandlet kontrollutvalget rapport fra en forvaltningsrevisjon av åpenhet og innsyn i utvalgte politiske møter. Rapporten viser at Rana kommune i hovedsak har praktisert åpenhet og innsyn i samsvar med kommuneloven, offentleglova og forvaltningsloven. Kommunens forbedringspunkter knytter seg særlig til hvordan kommunen praktiserer lukking av møter.

Kontrollutvalget sendte rapporten til kommunestyret for endelig behandling. Kommunestyret vedtok kontrollutvalgets innstilling, som var <X hvis kommunestyret ikke vedtok innstillinga kan vi droppe setningen>.

1. Kommunestyret tar rapport fra forvaltningsrevisjon om åpenhet og innsyn i utvalgte møter i Rana kommune til orientering.
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren om:
 - a. Å sikre tydeligere rutiner slik at saksbehandlere enklere kan vurdere når dokumenter skal og kan unntas offentlighet, hvordan meroffentlighet skal praktiseres og hvordan opplysninger eventuelt kan sladdes
 - b. Å sikre at de folkevalgte mottar fullstendig saksliste uten sladding
 - c. Å kommunisere tydelig til publikum og folkevalgte hvor de kan finne komplett oversikt over saksdokumenter i en sak.
 - d. Å vurdere muligheten for å offentliggjøre tittelen på dokumenter som er unntatt offentlighet, så langt dette lar seg gjøre uten at opplysninger unntatt offentlighet fremkommer.
 - e. Å sikre at det blir redegjort for fullstendig og presis hjemmel som begrunner lukking av møter.
3. Kommunestyret ber kommunedirektøren gi en skriftlig tilbakemelding innen den 28. august 2024 om hvordan punkt 2 i vedtaket er fulgt opp.

Kontrollutvalget skal følge med på at vedtaket blir fulgt opp.

Andre aktiviteter i 2024

Orienteringer fra kommunedirektøren

Kommunedirektøren orienterer i utvalgsmøtene. Tema har vært

- Status på oppfølging av vedtak om helse- og rustjenesten
- Oppfølging av etterkontroll av forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten
- Kommunens logopedtjeneste
- Kommunens rutiner for å behandle innbyggerforslag
- Åpenhet og innsyn i utvalgte politiske møter

Mer om kontrollutvalget

Møter og saksbehandling

Kontrollutvalget hadde ni møter i fjor. Utvalget sendte fire saker til kommunestyret for videre behandling.

Opplæring og faglig samarbeid

Medlemmene i kontrollutvalget får tilbud om opplæring og faglig samarbeid gjennom Konsek, NKRF – kontroll og revisjon i kommunen, og Forum for kontroll og tilsyn.

I løpet av fjoråret deltok tre medlemmer på FKTs fagkonferanse.

Faglige ressurser

Sekretariat. Kommunen er medeier i Konsek, som er sekretariat for 48 kontrollutvalg i Nordland, Trøndelag og Innlandet. Konsek er kontrollutvalgets administrasjon og tar seg av møteavviklingen, saksutredning og koordinering med administrasjonen, revisjonen og statlige tilsyn.

Revisjon. Kommunen har en avtale med Deloitte AS som leverer samtlige former for revisjon til kommunen.

Økonomiske ressurser

Kommunestyret vedtar budsjettet for kontrollarbeidet etter innstilling fra kontrollutvalget. Kostnadene omfatter honorar til kontrollutvalgets sekretariat og til revisjonen.

Budsjettet til kontrollarbeidet var på kr 2 508 074. Revisjonshonoraret utgjorde kr 1 723 313, mens honoraret til sekretariatet var på kr 400 000.

Det er et avvik mellom budsjett og regnskapet, særlig i post for godtgjørelser og sosiale utgifter. Dette skyldes at beløp for tapt arbeidsfortjeneste ikke var inntatt i regnskap oversendt til sekretariatet. Beløpet er sannsynligvis ført på feil funksjon og ikke i kontrollutvalgets regnskap.

Regnskap for kontrollarbeidet

Arts-gruppe	Tekst	Regnskap pr. 31.12.2024	Budsjett 2024
000 – 099	Godtgjørelser og sosiale utgifter	70 791	282 385
100 – 499	Driftsutgifter, kurs og reiser	93 937	102 376
	Sum kontrollutvalgets drift	164 728	384 761
	Honorar, revisjonen	1 222 074	1 723 313
	Honorar, sekretariatet	399 999	400 000
	Sum kontrollarbeidet	1 786 801	2 508 074

Kontrollutvalgets medlemmer

Det er strenge krav til hvilke roller kontrollutvalgets medlemmer kan ha mens de er medlem av utvalget. De kan ikke være ansatt i kommunen. De kan heller ikke ha en ledende rolle i selskaper som kommunen eier, for eksempel være styremedlem.

- Ingen av kontrollutvalgets medlemmer har en rolle som kommer i konflikt med vervet i utvalget.
- Kravet til kjønnsbalanse er oppfylt.

Faste medlemmer

Martin Bråteng, Sp, leder
Eve Rødfjell, FrP, nestleder
Gerd Jakobsen, Ap
Marte Præsteng, H
Ingrid Johannessen, R
Morten Einar Edvardsen, Ap
Sten Kyrre Killi, R

Varamedlemmer

For R, Inp, SV og KrF

1. Solveig Bratteng Rønning, Sp
2. Atle Hiller, R
3. Einar Bondevik, KrF
4. Kjersti Sletten, Sp

For H og Ap

1. Thomas Bohlin, H
2. Kjell Mjelle, Ap
3. Tove Jørgensen, H

Avslutning

Årsmeldingen er en oppsummering av fjorårets virksomhet i kontrollutvalget. Saksdokumentene ligger på sekretariatets hjemmesider, www.konsek.no/kontrollutvalg/rana/.

Kontrollutvalgets arbeid skal bidra til å styrke tilliten til kommunen og lokaldemokratiet. Utvalget håper at fjorårets virksomhet har bidratt til det, og vil takke kommunestyret og administrasjonen for samarbeidet.

Kontrollutvalget, 20. februar 2025

Innspill til kontrollarbeidet

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

20.02.2025

Saknr

06/25

Saksbehandler Kent Røstad

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 25/35 - 4

Forslag til vedtak

Saken legges fram uten forslag til vedtak.

Vedlegg

Trafikklysmodellen

Trafikklysmodellen

Sentrale spørsmål – «Trafikklysmodellen»	Ja	Delvis	Nei
Kryss på røde felt peker i retning av å ikke følge opp saken, mens kryss på grønne felt taler for å følge opp saken.			
Vedrører saken misnøye med et politisk fattet vedtak?	Ja	Delvis	Nei
Dreier saken seg om en klage på et enkeltvedtak som kommunen har fattet?	Ja	Delvis	Nei
Viser saken til lovbrudd, manglende etterlevelse av kommunale rutiner eller manglende oppfølging av kommunale vedtak?	Ja	Delvis	Nei
Viser saken til en risiko knyttet til system, rutiner, praksis i kommunen mer generelt innenfor et område?	Ja	Delvis	Nei
Dreier saken seg i hovedsak om en isolert hendelse?	Ja	Delvis	Nei
Er saken under annen behandling i et annet organ? (rettsapparat, sivilombud, statsforvalter, KOFA, klageorgan i kommunen, varslingskanal)?	Ja	Delvis	Nei
Er det annen naturlig behandlingsvei for saken (ref. organene nevnt over)?	Ja	Delvis	Nei
Kan saken, og sakens oppmerksomhet, bidra til at det stilles spørsmål om tilliten til kommunens saksbehandling av en type saker?	Ja	Delvis	Nei
Berører saken et tema som kontrollutvalget allerede har vurdert som aktuelt for oppfølging i sin risiko- og vesentlighetsanalyse?	Ja	Delvis	Nei
Foreligger området som et tema i plan for forvaltningsrevisjon eller plan for eierskapskontroll?	Ja	Delvis	Nei
Kan en gjennomgang bidra til læring og forbedring?	Ja	Delvis	Nei
Bør saken prioriteres foran andre planlagte oppgaver?	Ja	Delvis	Nei

Kilder:

- *Henvendelser til besvær – eller begjær?* Artikkel i Kommunerevisoren nr. 4/21 av Bjørkelo, Løvlie og Fiksdal i Deloitte
- *Håndtering av henvendelser til kontrollutvalget*, veileder fra Forum for kontroll og tilsyn, 2022

Referatsaker/folkevalgtopplæring

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

20.02.2025

Saknr

07/25

Saksbehandler Kent Røstad

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 25/35 - 3

Forslag til vedtak

Referatsakene tas til orientering.

Vedlegg

- Melding om politisk vedtak - Henvendelse om manglende behandling av innbyggerforslag
- Melding om politisk vedtak - Oppfølging av etterkontroll av forvaltningsrevisjonsrapport av barneverntjenesten
- Nye tolkninger fra departementet om valgbarhet til kontrollutvalget
- Regjeringen innfører plikt til å melde inn grunnundersøkelser og naturfareutredninger - regjeringen.no
- Bernt svarer - – Vi verken har eller bør ha rettslige regler om stillingsvern og krav til arbeidsmiljø for politiske ledere

Saksopplysninger

Saken er en del av kontrollutvalgets opplæring gjennom valgperioden. Sekretariatet legger fram artikler og dokumenter som kan være av interesse i kontrollarbeidet. Formålet er å bidra til faglig påfyll gjennom hele valgperioden.

Kommunestyrets behandling av sak 108/2024 i møte den 17.12.2024:

Vedtak

Kontrollutvalget sender saken til kommunestyret til orientering.

Behandling

Votering:

Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt (35-0).

Kommunestyrets behandling av sak 107/2024 i møte den 17.12.2024:

Vedtak

Kommunestyret bemerker at alle punkt i rapporten ikke er fulgt opp og forventer at det blir bragt i orden innen kort tid.

Kommunestyret ber kommunedirektøren rapportere skriftlig til kontrollutvalget om oppfølgingen av rapporten innen 30. september 2024.

Behandling

Votering:

Kontrollutvalgets innstilling ble enstemmig vedtatt (35-0).

Nye tolkninger fra departementet om valgbarhetsreglene for kontrollutvalg

Tolkningene er svar på henvendelse fra fra NKRF – kontroll og revisjon i kommunene. Henvendelsen dreier seg om valgbarhetsreglene i kommuneloven § 23-1 tredje ledd.

12.12.2024

Svar på spørsmål om valgbarhetsreglene for kontrollutvalg (002)

Departementets konklusjoner

Oppdragstakere og oppdragstakeravtaler (§ 23-1 tredje ledd bokstav f)

Departementet mener begrepet ansatte må tolkes som at det omfatter alle som har et slikt forhold til kommunen at de kan regnes som arbeidstaker og har kommunen som arbeidsgiver. Om ansettelsesavtalen kalles oppdragstakeravtale har ikke selvstendig betydning. Dersom personen anses som arbeidstaker vil personen være ansatt i kommunen og utelukket fra valg i kontrollutvalget, jf. kommuneloven § 23-1 tredje ledd bokstav f.

Fjellstyrer og nasjonalpark- og verneområdestyrer (§ 23-1 tredje ledd bokstav c)

Departementet antar at fjellstyrer er statlige og ikke kommunale organer. Statlige organer er ikke folkevalgte organer etter kommuneloven, selv om medlemmene av organet velges av kommunestyret. Departementet legger dermed til grunn at å være medlem av et fjellstyre eller nasjonalpark- og verneområdestyre ikke gjør at vedkommende er utelukket fra valg til kontrollutvalget etter § 23-1 tredje ledd bokstav c.

Samvirkeforetak (§ 23-1 tredje ledd bokstav g)

Samlet mener departementet det må legges til grunn samvirkeforetak ikke kan anses som et selskap som kommunen har eierinteresser i etter § 23-1 tredje ledd bokstav g. Personer med ledende stilling og medlemmer/varamedlemmer av styret, er dermed ikke utelukket fra å bli valgt inn i kontrollutvalget. Departementet understreker likevel at personer med sentrale verv i samvirkeforetak regelmessig kan komme i situasjoner hvor det blir stilt spørsmål om vedkommende er inhabil.

Representantskap til kommunalt oppgavefelleskap og interkommunale politiske råd (§ 23-1 tredje ledd bokstav h)

Departementets konklusjon er at representantskapsmedlemmer i interkommunale politiske råd og kommunale oppgavefelleskap ikke er utelukket fra verv i kontrollutvalget. En slik forståelse er også lagt til grunn i juridisk teori, se Roald Hopsnes i Karnov lovkommentar (note 15 til § 23-1 tredje ledd bokstav h, à jour 20. oktober 2023) og Bent Devik i Juridika (lovkommentar til § 23-1 tredje ledd, à jour per 1. juli 2023).



Regjeringen.no

Regjeringen innfører plikt til å melde inn grunnundersøkelser og naturfareutredninger

Pressemelding | Dato: 18.12.2024 | [Energidepartementet](http://www.regjeringen.no/no/dep/ed/id750/) (http://www.regjeringen.no/no/dep/ed/id750/)

Energidepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet har denne uken fastsatt en ny forskrift som gjør det obligatorisk å melde inn grunnundersøkelser og naturfareutredninger. Forskriften vil bidra til effektiv gjenbruk av data og forebygge mot ulykker fra flom og skred.

– Informasjon om grunnforhold og naturfare kan være livsviktig for å forebygge ulykker fra flom og skred. Jeg er derfor glad vi nå gjør det obligatorisk å melde inn grunnundersøkelser og naturfareutredninger til myndighetene til nytte også for andre aktører, sier energiminister Terje Aasland.

Tidligere har det vært frivillig å melde inn slike undersøkelser og utredninger. Erfaringer har vist at dette ikke har fungert godt nok, og at det var behov for å gjøre det obligatorisk å melde inn denne typen informasjon.

– Det brukes allerede store ressurser på å dokumentere at bygge- og anleggstiltak tilfredsstiller krav til sikkerhet mot naturfare. Det er en fordel for alle som har behov for denne informasjonen at vi får samlet dette og dermed kan gjenbruke informasjonen. Samtidig arbeider vi med løsninger for innrapportering slik at dette kan skje så effektivt som mulig, sier næringsminister Cecilie Myrseth.

Fremtidige grunnundersøkelser og naturfareutredninger skal meldes inn til henholdsvis Norges geologiske undersøkelse (NGU) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Data og rapporter som meldes inn blir dermed offentlig tilgjengelig og kan brukes av andre.

Lov og forskrift vil tre i kraft 1. januar 2025.

Bakgrunn:

Plikten til å melde inn grunnundersøkelser og naturfareutredninger kommer i en ny forskrift som ble fastsatt av Energidepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet denne uken.

En pliktig innmeldingsordning er omtalt i stortingsmeldingen om flom og skred som ble lagt fram før sommeren (Meld. St. 27 (2023–2024) Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred). Det var også noe Gjerdrumutvalget støttet i sin utredning (NOU 2022:3) om forebygging av kvikkleireskred i Norge.

Forskriften er gitt i medhold av en ny paragraf som kom inn i plan- og bygningsloven før sommeren. Lov og forskrift vil tre i kraft 1. januar 2025.

Les lovteksten til den nye forskriften her: [Forskrift om pliktig innmelding av grunnundersøkelser og naturfareutredninger](https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2024-12-17-3181). (https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2024-12-17-3181).

Energidepartementet

TEMA

Energi

Samfunnssikkerhet og beredskap

KONTAKT

[NFD Kommunikasjonsseksjonen](#)

(<http://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/org/avdelinger/kommunikasjonsseksjonen/id627207/>)

E-post: media@nfd.dep.no (mailto:media@nfd.dep.no)

Telefon: 902 51 303 (ikke SMS)

Adresse: Postboks 8090 Dep, 0032 Oslo

Besøksadresse: Kongens gate 8, 0032 Oslo

[Kommunikasjonseininga](#) (<http://www.regjeringen.no/no/dep/ed/org/avdelinger/komm/id86785/>)

E-post: info@ed.dep.no (mailto:info@ed.dep.no)

Telefon: 41 57 35 00 (ikkje SMS)

Adresse: Postboks 8148 Dep, 0033 Oslo

Besøksadresse: Akersgata 59, Oslo



Regjeringen.no

Ansvarlig for [Energidepartementets sider](#):

Ansvarlig redaktør: [Arvid Samland](#)

Nettredaktør: [Margrete Løbben Hanssen](#)

Tlf: 22 24 90 90

E-post: postmottak@ed.dep.no

Ansatte i ED: [Depkatalog](#)

[Personvernerklæring for Energidepartementet](#)

Organisasjonsnummer: 977 161 630

Bernt svarer: – Vi verken har eller bør ha rettslige regler om stillingsvern og krav til arbeidsmiljø for politiske ledere

Kan man varsle mot ordføreren eller andre folkevalgte?

Kommunal rapport 30.09.2024

SPØRSMÅL: Vi hører stadig om saker om «varsling» mot ordførere, andre folkevalgte og ledere i partier. Hva betyr dette, og hvilke rettsregler har om slike saker?

SVAR: I utgangspunktet betyr jo «varsling» bare at man gir beskjed om at man mener noe er farlig eller uheldig. Varsle kan vi alle, til den vi vil og om det vi vil.

Et juridisk begrep ble dette derimot først da vi i 2006 fikk et eget [kapittel 2A i arbeidsmiljøloven](#), om «rett til å varsle om kritikkverdige forhold», og om vern for varslere mot gjengjeldelse fordi de har varslet.

Senere har reglene om dette blitt bygget ut til et ganske omfattende regelsett som kan være krevende både å forstå og å praktisere. Vi ser nå at det også er ganske mye usikkerhet om når og hvor disse reglene gjelder. Det bærende hovedprinsippet for bestemmelsene om varslervern etter loven er fastslått i [§ 2A-1](#): «Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet». «Kritikkverdige forhold» er her forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet, herunder «myndighetsmisbruk» og «uforsvarlig arbeidsmiljø».

Dette er problemstillinger som kan være aktuelle ikke bare for tilsatte i kommunen, men også for folkevalgte og i politiske partier.

De tre grunnleggende spørsmålene er så hvilke typer «virksomhet» som loven gjelder for, hvem som er «arbeidstaker», og hvem som «arbeidsgiver». Virkeområdet for lovens regler fremgår av at dette er en «Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.» Loven gjelder etter [§ 1–2 nr. 1](#) «for virksomhet som sysselsetter arbeidstaker, med mindre annet er uttrykkelig fastsatt i loven». Her det rimelig klart at en folkevalgt verken er «arbeidstaker» eller «arbeidsgiver» etter arbeidsmiljøloven.

Folkevalgte er definert, i [kommuneloven § 5–1](#) fjerde avsnitt, som alle medlemmer av folkevalgte organer, noe som blant annet omfatter ordfører, som blant annet er medlem av kommunestyret, og medlemmer og leder av kommuneråd under parlamentarisk styringsform. Disse er ikke «arbeidstakere» etter arbeidsmiljøloven.

Dette gjelder også ordfører og andre folkevalgte som mottar godtgjøring for sine verv, også om de har vervet som hovedbeskjeftigelse. Vervet som folkevalgt er personlig, og den folkevalgte er ikke underlagt noen form for rettslig bindende styrings- og instruksjonsmyndighet, verken fra egen partigruppe og ledelsen av denne, eller fra kommunestyret eller fra kommunedirektøren. Det betyr at folkevalgte ikke har noen rett til å varsle etter reglene i arbeidsmiljøloven. De er heller ikke rette adressat for slike varsler fra andre folkevalgte eller tilsatte i kommunen.

Adressat for varsel er etter [§ 2A-2](#) «arbeidsgiver eller representant for arbeidsgiver», og de folkevalgte er altså ikke i noe tilsetningsforhold der de har en arbeidsgiver som kan varsles eller være gjenstand for varsel.

De folkevalgtes kanal for varsling om ulovlige, uetiske eller uforsvarlige forhold i kommunen vil måtte være innspill til ansvarlige folkevalgte organer eller tilsynsmyndigheter, eller utspill i den alminnelige offentlige debatt. Varsel etter arbeidsmiljøloven må altså gjelde forhold knyttet til varslersens tilsetningsforhold; «til arbeidsgiver eller representant for arbeidsgiver». Også folkevalgte og andre som ikke er tilsatt i kommunen, kan ta initiativ hvis det foreligger rettslig eller etisk problematiske forhold, men det må da behandles som personlige eller politiske innspill til kommunens ledelse eller tilsynsmyndigheter, ikke som varsling etter arbeidsmiljøloven.

Varsel må altså her komme fra tilsatte i kommunen. Adressat for dette er i siste instans kommunedirektøren, som etter [kommuneloven § 13-1](#) første avsnitt «skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon», og som etter siste avsnitt her selv «har det løpende personalansvaret for den enkelte». Unntak fra dette er bare varsel som helt eller delvis er rettet mot kommunedirektøren. Da vil hen være inhabil, og ansvaret for behandlingen av varslene vil ligge hos kommunestyret, som er tilsettingsmyndighet for kommunedirektøren etter første avsnitt.

Partigrupper i kommunestyret er ikke arbeidsgiver for sine medlemmer, heller ikke om de mottar godtgjøring eller andre fordeler fra gruppen. Hvis det derimot er tilsatt, og ikke bare valgt, en sekretær eller lignende for partigruppen, med definerte administrative oppgaver, vil hen kunne bli ansett som tilsatt. Men da må det være på det rene hvem som er arbeidsgiver i dette forholdet. Den som defineres som arbeidsgiver vil være adressat for varsel om ulovlige eller uforsvarlige forhold når det gjelder disse administrative funksjonene, men aldri om det politiske innhold av virksomheten. Politiske partier kan være organisert på ulike måter på det lokale plan.

Arbeidsmiljøloven vil klart nok gjelde for den tilsatte administrasjon, problemer kan oppstå først og fremst når det gjelder status og rolle til den øverste valgte ledelse; leder, nestledere og valgt sekretær. Her er det ikke naturlig å se disse vervene som tilsetningsforhold som går inn under arbeidsmiljølovens regler.

Det er tale om tillitsverv uten annen stillingsbeskyttelse enn det som følger av partiets egne regler om valg og utskifting av dem som sitter i slike verv. Det betyr at arbeidsmiljølovens regler om varslervern ikke kan brukes, og at varslere om og kritikk av arbeids- og samarbeidsforholdene for dette ledersjiktet, må behandles og vurderes etter partiets egne regler om akkurat dette.

Vi verken har eller bør ha rettslige regler om stillingsvern og krav til arbeidsmiljø for politiske ledere. Vi nøye oss med å forholde oss til etiske og politiske krav til ryddige organisatoriske forhold og troverdige beslutninger. Her er det lite rom for advokater og dommere.

Oppfølging av kontrollutvalgets saker

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

20.02.2025

Saknr

08/25

Saksbehandler Kent Røstad

Arkivkode FE-033, TI-&17

Arkivsaknr 25/35 - 2

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar oppfølging av saker til orientering.

Vedlegg

Oppfølging av saker Rana kommune 20.02.2025

Saksopplysninger

Saken blir satt på sakskartet i hvert møte, slik at kontrollutvalget har oversikt over saker som skal følges opp.

Møtedato	Saksnr.	Sakstittel	Vedtak	Kommentar	Dato for oppfølging
02.12.2022	63/22	Oppf. KST-vedtak 20/21 pkt 2 (vedr. PP-tjenesten)	<ul style="list-style-type: none"> Be om skriftl. status til - muntl. orient. - i møtet Innhent resultat fra bebudet tilsyn våren 2023 Statsforv. 		Siste møte 2023? (ikke tilsyn pr. 8/6-23, jfr. KU-sak 040/23)
24.03.2023	14/23	Evt. Etterktrl. av et invest.prosj. for test av rutiner mv.	Saken drøftes på ny våren 2024		20.02.2025
25.04.2023	21/23	FR-rapp., Kontroll/tilsyn med uteområde i barnehagene	Start oppfølging av KST-vedtak	Kommunedirektøren er bedt om å gi en skriftlig og en muntlig orientering i møte 20.02.2025. Utsatt etter ønske fra kommunens administrasjon.	10.04.2025
25.08.2023	42/23	Oppf. rev.brev nr. 8, Rana kommune fra rev.2022	Følg opp videre 2 påpekninger		20.02.2025
28.08.2023	44/23	Oppf. rev.brev nr. 2, Mo i Rana Havn KF, fra rev. 2022.	Legg frem foretakets svar til revisor når svar foreligger		?
20.09.2023	56/23	Oppf. rev.brev nr.1, Mo i Rana Havn, fra regnsk.rev. 2022	Utsettes i påvente av svar fra foretaket til mail 16/9-23		?
23.02.2024	02/24	Oppfølging av etterkontroll av forvaltningsrevisjonsrapport av barneverntjenesten	1. Kontrollutvalget tar notatet til orientering. Kontrollutvalget ber kommunedirektøren komme i utvalgets møte 12. april 2024 og legge fram en plan for hvordan de foreslåtte tiltak i rapporten skal følges opp.	Behandlet i kommunestyret 17.12.2024. Protokoll lagt ved som referatsak i møte 20.02.2025.	

			2. Kontrollutvalget legger rapporten fram for kommunestyret med følgende innstilling: Kommunestyret bemerker at alle punkt i rapporten ikke er fulgt opp og forventer at det blir bragt i orden innen kort tid. Kommunestyret ber kommunedirektøren rapportere skriftlig til kontrollutvalget om oppfølgingen av rapporten innen 30. september 2024.		
23.02.2024	04/24	Oppfølging av vedtak om Skonseng barneskole og Storforshei ungdomsskole	Saken utsettes.		?
12.04.2024	09/24	Orientering til kontrollutvalget - status på oppfølging av vedtak om helse- og rustjenesten	Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering. Kontrollutvalget ber om å få en oppdatert status av planen, supplert med muntlige orienteringer løpet av våren 2025.		Våren 2025
20.08.2024	31/24	Forlengelse av avtale med Deloitte	Kontrollutvalget tar sekretariatets redegjørelse til orientering og legger saken fram for kommunestyret med følgende innstilling: Kommunestyret ber ordføreren forlenge avtale med Deloitte AS til og med 30.06.2025. Kontrollutvalget ber sekretariatet legge fram sak om forlengelse av avtale med Deloitte AS i god tid før opsjon til å forlenge avtale til 30.06.2026 utløper		20.02.2025
13.11.2024	42/24	Kommunedirektørens orientering til kontrollutvalget - kommunens logopedtjeneste	1. Kontrollutvalget tar informasjonen til orientering 2. Kontrollutvalget ber kommunedirektøren gi kontrollutvalget en skriftlig tilbakemelding om kommunens kapasitet og ventetid innenfor		Høsten 2025

			logopedtjenester innen 1. september 2025.		
13.11.2024	51/24	Innspill til kontrollarbeidet	Kontrollutvalget ber kommunedirektøren gi en skriftlig orientering til kontrollutvalget innen 5. februar 2025 om hvordan kommunen sikrer selvkostsprinsippet i Helgeland Avfallsforedling IKS og i hvilket tidsperspektiv.	Kommunedirektøren er bedt om å gi en skriftlig orientering.	20.05.2025
06.12.2024	56/24	Kommunedirektørens orientering om oppfølging av forvaltningsrevisjon om åpenhet og innsyn i utvalgte politiske møter	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering 2. Kontrollutvalget ber kommunedirektøren sende en skriftlig orientering til sekretariatet innen den 8. mai 2025 og gir en muntlig orientering i kontrollutvalgets møte 23. mai 2025. 		23.05.2025
06.12.2024	57/24	Kommunedirektørens orientering til kontrollutvalget om oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport om vedlikehold av kostbar infrastruktur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering. 2. Kontrollutvalget ber kommunedirektøren gi en skriftlig orientering til kontrollutvalgets sekretariat innen den 24. oktober 2025 og en muntlig orientering i kontrollutvalgets møte 7. november 2025. 		07.11.2025
06.12.2024	58/24	Forvaltningsrevisors orientering om status for forvaltningsrevisjon om rapportering på ikke-økonomisk måloppnåelse	Kontrollutvalget tar redegjørelsen til orientering.	Rapporten er ferdig. Forvaltningsrevisor skal svare på høringssvar før rapporten sendes til kontrollutvalget.	Våren 2025
06.12.2024	61/24	Oppfølging av kontrollutvalgets saker	Kontrollutvalget tar oppfølging av saker til orientering	Sekretariatet og kontrollutvalgets leder skal ha en samtale om sak 14/23, 21/23 og	20.02.2025

				42/23 og hva som er status i disse i forkant av kontrollutvalgets møte 20. februar 2025.	
--	--	--	--	--	--

Godkjenning av protokoll fra dagens møte

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Rana kommune

Møtedato

20.02.2025

Saknr

09/25

Saksbehandler Kent Røstad**Arkivkode** FE-033, TI-&17**Arkivsaknr** 25/35 - 5

Forslag til vedtak

Møteprotokollen fra dagens møte i kontrollutvalget, 20.02.2025, godkjennes.