

Møteinnkalling - Kontrollutvalget i Malvik kommune

Arkivsak: 21/257
Møtedato/tid: 23.09.2021 kl. 18:00
Møtested: Formannskapssalen

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

Eventuelle forfall, eller spørsmål om habilitet, meldes til Konsek Trøndelag IKS
v/ Helene Hvidsten på telefon 472 97 371, eller e-post: helene.hvidsten@konsek.no

Varamedlemmer møter etter nærmere innkalling.

Trondheim, 16.09.2021

Frank Arne Hammer (sign.)
Leder av kontrollutvalget

Helene Hvidsten
rådgiver
Konsek Trøndelag

Kopi: Varamedlemmer, ordfører, rådmann og Revisjon Midt-Norge SA

Sakliste

Saksnr.	Sakstittel
26/21	Forvaltningsrevisjon av vann- og avløpsnettet
27/21	Rapport fra eierskapskontroll av Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS
28/21	Budsjettkontroll for kontrollarbeidet per august 2021
29/21	Budsjett for kontrollarbeidet for 2022 med økonomiplan 2023 - 2025
30/21	Virksomhetsbesøk 2021-2022
31/21	Referatsaker
32/21	Eventuelt
33/21	Godkjenning av møteprotokoll 23.09.21

Forvaltningsrevisjon av vann- og avløpsnett

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Malvik kommune

Møtedato

23.09.2021

Saknr

26/21

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 20/450 - 6

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar rapporten til orientering, og legger frem følgende forslag til vedtak for kommunestyret:

1. Kommunestyret tar rapport fra forvaltningsrevisjon av vann- og avløpsnett til orientering.
2. Kommunestyret ber rådmannen om å følge opp revisors anbefalinger i rapporten.

Kontrollutvalget ber kommunedirektøren orientere kontrollutvalget om oppfølging av rapportens anbefalinger innen juni 2022.

Vedlegg

Rapport fra forvaltningsrevisjon
Kortrapport

Saksopplysninger

Kontrollutvalget bestilte en forvaltningsrevisjon med tema vann- og avløp i sitt møte 3.11.20 (sak 34/20), og vedtok prosjektplanen i påfølgende møte 15.12.20 (sak 39/20).

Etter kontrollutvalgets ønske har revisor undersøkt tre problemstillinger:

- Har kommunen etablert rutiner, ressurser og kompetanse som sikrer en god prosjektstyring av større investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen?
- I hvilken grad gjennomføres investeringsprosjekter innen vann og avløp innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med hovedplan og vedtak?
- Benytter kommunen seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp?

Har kommunen etablert rutiner, ressurser og kompetanse som sikrer en god prosjektstyring av større investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen?

Revisor konkluderer med at kommunen til en viss grad har etablert rutiner, ressurser og kompetanse som sikrer en god prosjektstyring av større investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen.

Dette har bakgrunn i at kommunen har eller er i ferd med å etablere rutiner for å sikre en god prosjektstyring. Det er tilført mer ressurser, men hovedplanen legger opp til stor aktivitet i årene fremover. Et godt resultat av utviklingssystemet, herunder systemer og rutiner som fungerer samt sømløst samarbeid med andre avdelinger, er en forutsetning for at dagens ressurser skal være tilstrekkelig. Revisor utelukker ikke at det kan være behov for flere ressurser. Prosjektlederne som arbeider med investeringer, er kompetente ansatte. Det er et forbedringspotensial i å tilby tilstrekkelig kompetanseheving der det er behov for det.

I hvilken grad gjennomføres investeringsprosjekter innen vann og avløp innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med hovedplan og vedtak?

Revisor konkluderer med at investeringsprosjekter innen vann og avløp til en viss grad gjennomføres innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med hovedplan og vedtak.

Konklusjonen bygger på at det har skjedd store endringer i rutinene innen investeringsarbeidet for vann og avløp de siste få årene. Dette arbeidet pågår fortsatt. Revisor har undersøkt elementer i prosjektgjennomføringen i ulike faser. Både hovedplan og nye rutiner er såpass ferske at det ikke er prosjekter som er startet og avsluttet under samme forutsetninger og rutiner. Revisor har kjennskap til at flere prosjekter har blitt dyrere enn planlagt, og følges opp ekstra av politikerne. Revisor har inntrykk av at nye rutiner og ny organisering av arbeidet med investeringsprosjekt bidrar til en tydeligere og strammere prosjektstyring som vil kunne være enklere å følge opp i ettertid.

Benytter kommunen seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp?

Revisor konkluderer med at kommunen benytter seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp.

Revisor har følgende anbefalinger til kommunen:

- Kommunen bør etablere en god praksis for å evaluere gjennomførte prosjekter
- Kommunen bør sikre hensiktsmessige løsninger for å kunne ha oversikt over kompetanse og kompetansebehov
- Kommunen bør vurdere muligheten for å tilby flere kurs og kompetanseheving, samt etablere rutiner for å sikre intern kompetansedeling
- Økonomisk usikkerhet i investeringsprosjekter bør synliggjøres for politikerne
- Totalsum med sluttregnskap for avsluttede investeringsprosjekter over år bør synliggjøres for politikere

Vurdering og konklusjon

Rapporten svarer ut problemstillingene, og konklusjonene ser ut til å være tilstrekkelig dokumentert. Sekretariatet anbefaler utvalget å legge frem rapporten for kommunestyret. Utvalget må på selvstendig grunnlag vurdere hvilke anbefalinger de ønsker å ta inn i vedtaket.

UTBYGGING AV VANN- OG AVLØPSNETTET

ENDELIG RAPPORT



Malvik kommune

JUNI 2021

FR1151

FORORD

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

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger¹.

Revisjonsteamet har bestått av prosjektleder/oppdragsansvarlig Sunniva Tusvik Sæter, prosjektmedarbeider Line Johnsen Wirum, og kvalitetssikrere Arve Gausen, Johannes Olav Nestvold og Leidulf Skarbø. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Malvik kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

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

Verdal, 11.06.2021

Sunniva Tusvik Sæter

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført en forvaltningsrevisjon innen utbygging av vann- og avløpsnett i Malvik kommune, bestilt av kontrollutvalget i kommunen. Revisor undersøker system for prosjektstyring, gjennomføring av investeringsprosjekter og bruk av rammeavtaler.

Revisor har benyttet videointervjuer og dokumentgjennomgang som metode. Revisor har sett på et utvalg investeringsprosjekter, både i prosjektgjennomføringen og i bruk av rammeavtaler. Vår vurdering er at metodebruk og datagrunnlag gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

Den første problemstillingen er: *Har kommunen etablert rutiner, ressurser og kompetanse som sikrer en god prosjektstyring av større investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen?*

Revisor konkluderer med at kommunen til en viss grad har etablert rutiner, ressurser og kompetanse som sikrer en god prosjektstyring av større investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen.

Dette har bakgrunn i at kommunen har eller er i ferd med å etablere rutiner for å sikre en god prosjektstyring. Det er tilført mer ressurser, men hovedplanen legger opp til stor aktivitet i årene fremover. Et godt resultat av utviklingssystemet, herunder systemer og rutiner som fungerer samt sømløst samarbeid med andre avdelinger, er en forutsetning for at dagens ressurser skal være tilstrekkelig. Revisor utelukker ikke at det kan være behov for flere ressurser. Prosjektlederne som arbeider med investeringer, er kompetente ansatte. Det er et forbedringspotensial i å tilby tilstrekkelig kompetanseheving der det er behov for det.

Den andre problemstillingen er: *I hvilken grad gjennomføres investeringsprosjekter innen vann og avløp innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med hovedplan og vedtak?*

Revisor konkluderer med at investeringsprosjekter innen vann og avløp til en viss grad gjennomføres innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med hovedplan og vedtak.

Konklusjonen bygger på at det har skjedd store endringer i rutinene innen investeringsarbeidet for vann og avløp de siste få årene. Dette arbeidet pågår fortsatt. Revisor har undersøkt elementer i prosjektgjennomføringen i ulike faser. Både hovedplan og nye rutiner er såpass ferske at det ikke er prosjekter som er startet og avsluttet under samme forutsetninger og rutiner. Revisor har kjennskap til at flere prosjekter har blitt dyrere enn planlagt, og følges opp ekstra av politikerne. Revisor har inntrykk av at nye rutiner og ny organisering av arbeidet med investeringsprosjekt bidrar til en tydeligere og strammere prosjektstyring som vil kunne være enklere å følge opp i ettertid.

Den **siste problemstillingen** er: *Benytter kommunen seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp?*

Revisor konkluderer med at kommunen benytter seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp.

Revisor har følgende **anbefalinger** til kommunen:

- Kommunen bør etablere en god praksis for å evaluere gjennomførte prosjekter
- Kommunen bør sikre hensiktsmessige løsninger for å kunne ha oversikt over kompetanse og kompetansebehov
- Kommunen bør vurdere muligheten for å tilby flere kurs og kompetanseheving, samt etablere rutiner for å sikre intern kompetansedeling
- Økonomisk usikkerhet i investeringsprosjekter bør synliggjøres for politikerne
- Totalsum med sluttregnskap for avsluttede investeringsprosjekter over år bør synliggjøres for politikere

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Problemstillinger	8
1.3 Metode	8
1.4 Bakgrunn	9
1.5 Organisering	10
1.6 Rapportens oppbygging	11
2 Kommunens system for prosjektstyring	12
2.1 Problemstilling	12
2.2 Revisjonskriterier	12
2.3 Rutiner og system	12
2.4 Gjennomføring av prosjekt i ulike prosjektfaser	15
2.4.1 Valg av prosjekt/forstudie	18
2.4.2 Hovedplan vann, avløp og vannmiljø 2019-2030	19
2.4.3 Forprosjekt.....	20
2.4.4 Detaljprosjektering	20
2.4.5 Gjennomføringsfase.....	21
2.4.6 Avslutningsfase.....	21
2.5 Ansvarsfordeling.....	22
2.5.1 Organisering av FDV	22
2.5.2 Samarbeid med FDV	23
2.6 Ressurser	23
2.7 Kompetanse	24
2.7.1 Kompetanseheving	25
2.8 Vurdering.....	26
2.9 Konklusjon.....	28
2.10 Anbefalinger	28
3 Gjennomføring av investeringsprosjekt.....	29
3.1 Problemstilling	29
3.2 Revisjonskriterier	29
3.3 Planlegging av prosjekt	29
3.3.1 Usikkerheter i økonomiplanleggingen	29
3.3.2 System for økonomistyring.....	31
3.3.3 Kvalitetssikring av kalkyler	32
3.3.4 Endringer	32
3.3.5 Risikovurderinger og avvikshåndtering.....	33
3.3.6 Avvikshåndtering.....	33
3.4 Gjennomgang av investeringsprosjekt.....	34
3.4.1 Prosjektdirektiv	34

3.4.2	Økonomioppfølging	35
3.4.3	Sluttregnskap for kommunestyret	36
3.5	Vurdering	37
3.6	Konklusjon	39
3.7	Anbefalinger	39
4	Bruk av rammeavtaler	40
4.1	Problemstilling	40
4.2	Revisjonskriterier	40
4.3	Data	40
4.3.1	Om rammeavtalene	40
4.3.2	Bruk av rammeavtalene	41
4.3.3	Rammeavtale A: Rådgivning areal, vei, vann og avløp	42
4.3.4	Rammeavtale B: Rådgivning bygg	42
4.3.5	Rammeavtale C: Rådgivning prosjektadministrasjon	42
4.3.6	Gjennomgang av utvalgte prosjekter	43
4.4	Vurdering	44
4.5	Konklusjon	44
5	Høring	45
	Kilder	46
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier	47
	Vedlegg 2 – Høringssvar	55

Tabell

Tabell 1.	Ansvar tillagt Prosjekt og Utvikling	10
Tabell 2.	Prosedyrer PU	14
Tabell 3.	Gjennomgang av prosjektdirektiv og prosjekt i hovedplan	34
Tabell 4.	Gjennomgang av økonomiske vedtak i prosjekt	36
Tabell 5.	Gjennomgang av sluttregnskap	37
Tabell 6.	Gjennomgang av utvalgte prosjekter	43

Figurer

Figur 1.	Utdrag fra organisasjonskart	10
Figur 2.	Prosess og prosjektfaser del 1	16
Figur 3.	Prosess og prosjektfaser del 2	17
Figur 4.	Diagnose- og prognosetabell med trafikkløp	20

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Malvik kommune en forvaltningsrevisjon med tema oppfølging av hovedplan for vann, avløp og vannmiljø 2019-2030. Revisor ble orientert muntlig etter kontrollutvalgets møte om at det var interesse for å se på prosjektstyring og anskaffelser, da det har blitt foretatt større tilleggsbevilgninger på området. Kontrollutvalget vedtok prosjektplanen 15.12.2020 i sak 38/20 med en justering i første problemstilling; hvor det utdypes at man også skal se på ressurser og kompetanse.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstillinger vil bli besvart i rapporten:

- Har kommunen etablert rutiner, ressurser og kompetanse som sikrer en god prosjektstyring av større investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen?
- I hvilken grad gjennomføres investeringsprosjekter innen vann og avløp innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med hovedplan og vedtak?
- Benytter kommunen seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp?

1.3 Metode

Det er gjennomført oppstartsmøte med kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester, virksomhetsleder areal og samfunnsplanlegging, og avdelingsleder prosjekt og utvikling.

Det er gjennomført intervjuer med fem prosjektledere som arbeider med investeringer innen vann og avløp. I tillegg til dette har leder for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) blitt intervjuet. Alle intervju er gjennomført som videomøte, grunnet anbefalinger om å begrense sosial kontakt i forbindelse med Covid-19. Det er skrevet referat fra intervjuene som har blitt bekreftet av informantene.

Dersom datainnsamlingen hadde blitt gjennomført i en normal situasjon, kan det hende vi ville gjennomført fysiske intervjuer. Samtidig mener revisor at nettmøter har fungert godt som datainnsamlingsverktøy, og informantene har virket komfortable med verktøyet. Revisor har ikke inntrykk av at vi har gått glipp av data som følge av datainnsamlingsmetoden, men tar forbehold om at vi kunne fått mer eller annen informasjon ved fysisk tilstedeværelse.

Revisor har raskt mottatt alle etterspurte dokumenter fra vår kontaktperson, avdelingsleder prosjekt og utvikling. Revisor har inntrykk av at det har blitt informert godt om revisjonsprosjektet i organisasjonen, noe som har lettet vårt arbeid.

Revisor har foretatt en dokumentgjennomgang, og har blant annet sett på disse dokumentene:

- Kontrakt for rammeavtaler
- Avrop på rammeavtaler
- Interne rutiner
- Rollebeskrivelse
- Prosjektdirektiv
- Dokumentasjon for ulike faser i prosjekt
- Politisk saksbehandling og vedtak for investeringsprosjekter
- Økonomioppfølgingsdokumenter
- Hovedplan vann og avløp 2019-2030
- Økonomireglement

Revisor har undersøkt elementer i ulike faser av prosjekt. Utvalget av prosjekter er både nye og gamle prosjekter, og viser bruk av nye og gamle rutiner. Vi har sett nærmere på seks prosjekter. Det er noe utfordrende å gå gjennom prosjekter fra ulike tidsrom, da rutiner for behandling av prosjektene har endret seg fra de nyligst avsluttede prosjektene ble påbegynt. Regnskapsrevisor har foretatt et tilfeldig utvalg i regnskapet av prosjekter hvor vi har undersøkt om rammeavtalene er brukt.

Organisasjonen er i endring. Det er et pågående utviklingsprosjekt i enheten, som gjør at mange rutiner og arbeidsmetoder har vært i endring i løpet av prosjektet. Revisor har ikke hentet kriterier fra nye rutiner. Endring i rutiner har vært en utfordring, i form av at informasjon fra intervjuer raskt har blitt utdatert eller kanskje ikke stemmer lenger. Rapportens datadel ble sendt til kommunen for gjennomsyn i forkant av høringen. Da har man fått mulighet til å gi innspill på hva som er feil, utdatert eller misforstått av revisor. Kommunen hadde ingen tilbakemeldinger i denne gjennomgangen.

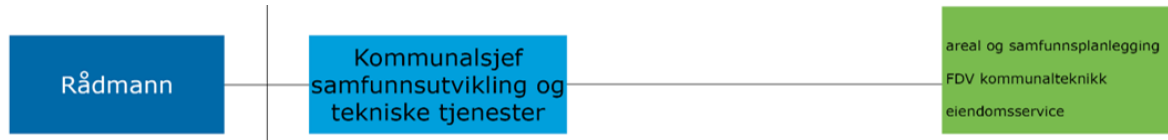
Revisor vurderer at den innsamlede dokumentasjonen i kombinasjon med intervjuer, gir et godt datagrunnlag. De innsamlede dataene gir et tilstrekkelig grunnlag til å gjøre vurderinger og svare ut problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

I 2019 ble det laget en hovedplan for vann, avløp og vannmiljø. I budsjett for 2020 framgår det at Malvik i dag har en infrastruktur innen vann og avløp som ikke er tilfredsstillende når det

gjelder dagens og fremtidig kapasitet og kvalitet. Kommunen har definert at vannforsynings sikkerheten ikke er tilfredsstillende og utgjør en samfunnsrisiko. Avløpssystemet i store deler av kommunen har ikke tilfredsstillende separering av spillvann og overvann. Rensekvalitet og kapasitet er i mange tilfeller ikke tilstrekkelig, og oppfyller ikke krav i forskrift. Samtidig er Malvik en kommune i vekst, noe som gir ytterligere utfordringer og muligheter på området.³

1.5 Organisering



Figur 1. Utdrag fra organisasjonskart

Kilde: Malvik kommunes hjemmeside

Et utdrag av kommunens organisasjonskart framgår av figur 1. Det er en avdeling under areal og samfunnsplanlegging (ARESAM) som heter Prosjekt og Utvikling (PU) som gjennomfører investeringer. Saksbehandling etter loven innen vei, vann, avløp og bygg gjennomføres også i ARESAM, med bistand fra fagansvarlige på FDV⁴. FDV og Eiendomsservice drifter den daglige forvaltningen av bygg, vei, vann og avløp, og gjennomfører ikke investeringer på egen hånd.

Tabell 1. Ansvar tillagt Prosjekt og Utvikling

Ansvarsområder	Utdyping av hva ansvaret innebærer	Roller på det enkelte ansvarsområde	Samarbeider med (roller i egen og andre virksomheter)
Utføre prosjekt fra bestilling	- Sørge for god kvalitet og effektivitet i utredninger og prosjekter innen kommunale bygg, vei, vann og avløp og planer - Planlegge og gjennomføre i tråd med mandat og budsjetttrammer - Sørge for at vedtatt prosjektmodell følges - Hente innspill fra riktige fagmiljøer - i tråd med faser i prosjektmodell	Prosjektleder Fagansvarlig prosjekt (avdelingsleder)	Prosesser og samarbeidsflater mot en rekke fagområder internt i kommunen (ikke hensiktsmessig å definere)

Kilde: Malvik kommune

³ Malvik kommune, «Handlings- og økonomiplan 2020-2023, budsjett 2020» <https://pub.framsikt.net/2020/malvik/bm-2020-rådmannens_forslag_2110/#/>.

⁴ Forvaltning, drift og vedlikehold

Det er fem ansatte som arbeider med investeringer innen vann og avløp. På avdelingen Prosjekt og Utvikling er det ti ansatte.

Prosjekt og utvikling er inne i en omstillingsprosess, hvor ansvar og oppgaver skal plasseres tydeligere og på nye måter. Omstillingsprosessen omtales som utviklingsprosjektet, og avdelingen får bistand fra PwC⁵. Prosjektet har hatt mindre framdrift enn planlagt grunnet Covid-19, da man ønsker å ha fysiske møter for å finne veien videre.

1.6 Rapportens oppbygging

Rapporten har fem kapitler:

1. Første kapittel omfatter bestilling, problemstillinger, metode og bakgrunn for undersøkelsen.
2. Andre kapittel omfatter første problemstilling; om kommunens system for prosjektstyring, herunder rutiner, prosjektfaser, ansvarsfordeling, ressurser og kompetanse.
3. Tredje kapittel omfatter andre problemstilling; om gjennomføring av investeringsprosjekt. Her undersøkes elementer i påbegynte eller gjennomførte prosjekt.
4. Fjerde kapittel handler om bruk av rammeavtaler.
5. I femte kapittel presenteres høringsprosessen.

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

⁵ PricewaterhouseCoopers, leverer tjenester innen revisjon og rådgivning

2 KOMMUNENS SYSTEM FOR PROSJEKTSTYRING

I dette kapittelet beskriver vi kommunens system for prosjektstyring, altså hvordan kommunen har etablert rutiner, ressurser og kompetanse for å utøve prosjektstyringen på en god måte.

2.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om system for prosjektstyring:

- Har kommunen etablert rutiner, ressurser og kompetanse som sikrer en god prosjektstyring av større investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen?

2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, forventninger eller referanser som innsamlet data vurderes opp mot. Kriteriene hentes for eksempel fra lov, forarbeider, veiledere eller politiske vedtak. Alle kriterier skal komme fra autoritative kilder.

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Det bør være etablert systematiske rutiner for planlegging, gjennomføring og avslutning/evaluering av investeringsprosjekt.
- Det bør være systemer som gir oversikt over kompetanse og kompetansebehov
- Det bør utarbeides en milepælsplanlegging som fastsetter mål i prosjektet. Målene må være kontrollerbare.
- Det bør utarbeides en aktivitetsplanlegging som fastsetter hvordan man skal oppnå målene.
- Ledere og ansatte med ansvar for innkjøp må tilegne seg nødvendig kunnskap
- Det bør være rutiner for å evaluere prosjekter etter ferdigstilling for å lære av gjennomføringen og dra nytte av dette i nye prosjekt
- Det må være tydelig ansvarsfordeling og tilstrekkelige ressurser for å kunne yte en effektiv tjenesteproduksjon

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.3 Rutiner og system

På kommunens hjemmeside er det en portal til kvalitetssikringssystemet. Noen dokumenter ligger på et lokalt mappesystem, S-Disk. I kvalitetssikringssystemet og på S-Disk ligger eksempelvis standarder, kontraktmaler og hjelpedokumenter. Organiseringen av dokumentene er under endring som følge av utviklingsprosjektet avdelingen arbeider med. Kvalitetssikringssystemet tas opp i Prosjekt og Utviklings fellesmøter på mandager.

Utviklingsprosjektet omfatter hvordan man skal arbeide, og det gjøres endringer i rutiner og retningslinjer. Nylig har man blitt enige om hvordan de ulike prosjektfasene skal drives. Prosjektfasene beskrives i kapittel 2.4.

Kommunens saksbehandlings- og arkivsystem ePhorte benyttes også i prosjektledernes arbeid. Her dokumenteres f.eks. dialog med eksterne konsulenter. Dersom en prosjektleder har behov for å få noe godkjent av andre, kan man kjøre det i dokumentflyt i ePhorte.

Det finnes et prosjektrum som er en delt mappe i skyen. Her har både eksterne og interne prosjektdeltakere tilgang. Prosjektleder gir tilgang til prosjektrummet. Alle på avdelingen har tilgang til alle prosjekt, og kan se avvikene. Det er fokus på å ha full åpenhet i alle ledd. Det er viktig å synliggjøre hvordan man tenker, spesielt når man lager budsjett. Dersom man har undervurdert, feilvurdert eller glemt noe, skal det være tydelig hva man har gjort og hvor det har gått feil.

Kommunen benytter kommunikasjons- og samarbeidsplattformen Teams. Det er etablert et regneark på Teams hvor saker legges inn. Regnearket administreres både av forvaltning, drift og vedlikehold (FDV), areal og samfunnsplanlegging (ARESAM) og prosjekt og utvikling (PU). Den enkelte som tar kontakt skal legge inn sakene. Eksempelvis, hvis ARESAM kommer med en plansak til drift, legges den inn i regnearket med dato, hva saken gjelder, gårds- og bruksnummer, hva man skal svare på, hvem som skal svare og svarfrist. Hver mandag møtes fagansvarlige og driftsleder for å gå gjennom saker som ikke er avsluttet og nye saker som har kommet inn. I Teams er det mulig å tagge den som skal svare ut saken. Ifølge leder FDV arbeides det med å opprette en felles epost for å motta henvendelser som skal legges inn i regnearket på Teams.

Kommunen selv har ikke mange systemer. Prosjektlederne benytter system som eksterne konsulenter eller byggelederne bruker og har lisens på, eksempelvis SmartSheet⁶ og Bimsync⁷. Dette gjør at man ender opp med å bruke det konsulentene bruker og ofte må sette seg inn i nye systemer. Samtidig har systemene vært til god hjelp. Flere prosjektledere skulle ønske det var bestemt hva slags systemer og hjelpemidler man skal bruke. En prosjektleder opplever at store deler av jobben utføres med bakgrunn i sunn fornuft. Manglende rutiner og ulik bruk av systemer gjør at prosjektlederne ikke jobber likt eller får med seg alt som skal med. Flere prosjektledere etterlyser mer intuitive systemer, samt flere maler for hvordan man skal arbeide i den enkelte fase. Andre mener man har de rutinene og sjekklister man trenger, men at de

⁶ Smartsheet er en programvare for samarbeid og arbeidsstyring som kan integreres i Teams.

⁷ Bimsync er et samarbeidsverktøy for bygningsinformasjonsmodeller.

må settes i bedre system og være lettere å finne frem til og bruke. En prosjektleder vi har spurt opplyser å savne klare retningslinjer for hva av intern prosjektdokumentasjon som skal kvalitetssikres.

Det er ingen egen rutine for dialog med byggeleder. Det er opp til den enkelte prosjektleder å finne en måte som fungerer. En prosjektleder forteller at han kjører en strikt linje, slik at all korrespondanse med entreprenør går via byggeleder. Dette kan medføre økte kostnader til byggeledelse, men skaper klarere linjer og ansvarliggjør byggeleder. Ifølge prosjektlederen sparer dette prosjektet for friksjon, uklarheter og gjør driften mer effektiv, samtidig som man får bedre fremdrift og økonomistyring.

Tabellen under viser ulike prosedyrer for arbeidet i Prosjekt og utvikling. Kommunen har knyttet kommentarer til de ulike prosedyrene, og det framgår at samtlige enten er utdaterte eller under arbeid.

Tabell 2. Prosedyrer PU

Virksomhet	ARESAM- Prosjekt og utvikling			
Navn på rutine/prosedyre/dokumentet	Formålet med prosedyren	Hvem omfattes av rutinen/prosedyren	Dato sist revidert	Kommentar
Prosedyre- Hovedprosess for gjennomføring av prosjekt	Utdype hovedprosessen for gjennomføring av prosjekt. Faser, mål med disse, hovedaktiviteter	Prosjekt og utvikling	2016	Utdatert, må oppdateres før det kan tas i bruk (dette har vi startet med i utviklingsprosjekt, vil være ferdig til KS-system er på plass). Denne er veldig stor og omfattende i dag, derfor har vi valgt å skille ut noen prosedyrer under som henger sammen med denne.
Prosedyre- Økonomi	Beskrivelse av økonomioppfølging gjennom et prosjekt	Prosjekt og utvikling Økonomi		Under arbeid, forbedres og utvikles (noe ligger inne i hovedprosessen)

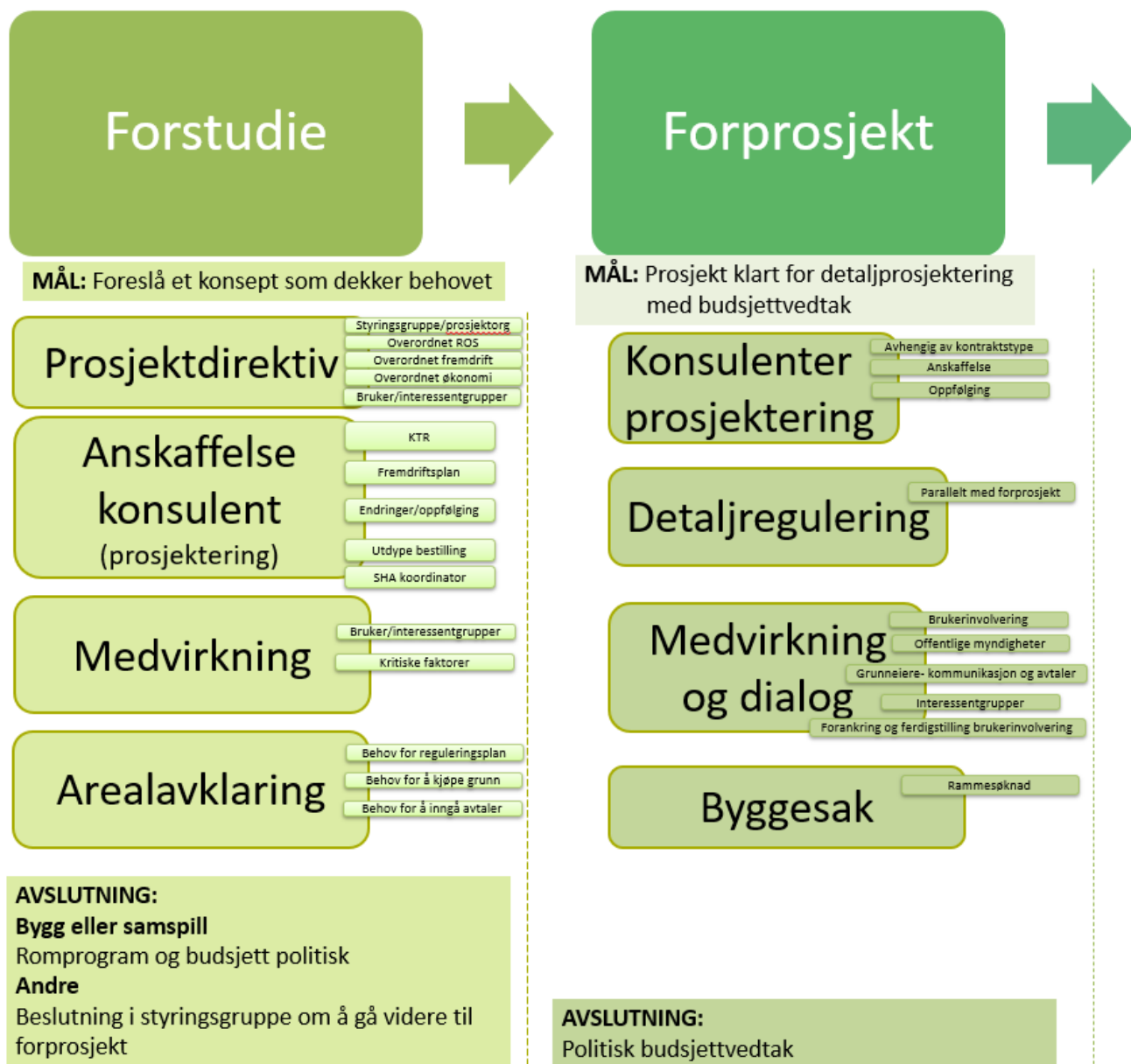
Prosedyre- Anskaffelser	Beskrivelse av anskaffelser gjennom et prosjekt • Avrop på rammeavtaler • Anskaffelse av entreprenør • Anskaffelse av byggeleder	Prosjekt og utvikling		Under arbeid, forbedres og utvikles (noe ligger i hovedprosessen)
Prosedyre- Arkiv og dokumenthåndtering	Beskrivelse av dokumentflyt, system og arkivering gjennom et prosjekt.	Prosjekt og utvikling Arkiv		Under arbeid, forbedres og utvikles (noe ligger i hovedprosessen)
Prosedyre- Endring og risikohåndtering	Beskrivelse av risikohåndtering og oppfølging av endringer gjennom et prosjekt.	Prosjekt og utvikling		Under arbeid, forbedres og utvikles (noe ligger i hovedprosessen)
Prosedyre-Involvering	Beskrivelse av ekstern og intern involvering av brukere og interessenter	Prosjekt og utvikling		Under arbeid, forbedres og utvikles (noe ligger i hovedprosessen)
Prosedyre-Kommunikasjon	Beskrivelse av kommunikasjonsstrategi gjennom et prosjekt	Prosjekt og utvikling		Under arbeid, forbedres og utvikles
Rutine-Beskrivelse av prosjektlederrollen	Beskrivelse av prosjektlederrollen	Prosjekt og utvikling		Under arbeid, forbedres og utvikles
Rutine-Økonomi	Rutine for økonomi i et prosjekt sett opp mot estimering, budsjett, regnskap.	Prosjekt og utvikling Økonomi		Under arbeid, forbedres og utvikles
Sjekkliste-Oppfølging av konsulent	Sjekkliste for oppfølging av konsulenter	Prosjekt og utvikling		Under arbeid, forbedres og utvikles

Kilde: Malvik kommune

2.4 Gjennomføring av prosjekt i ulike prosjektfaser

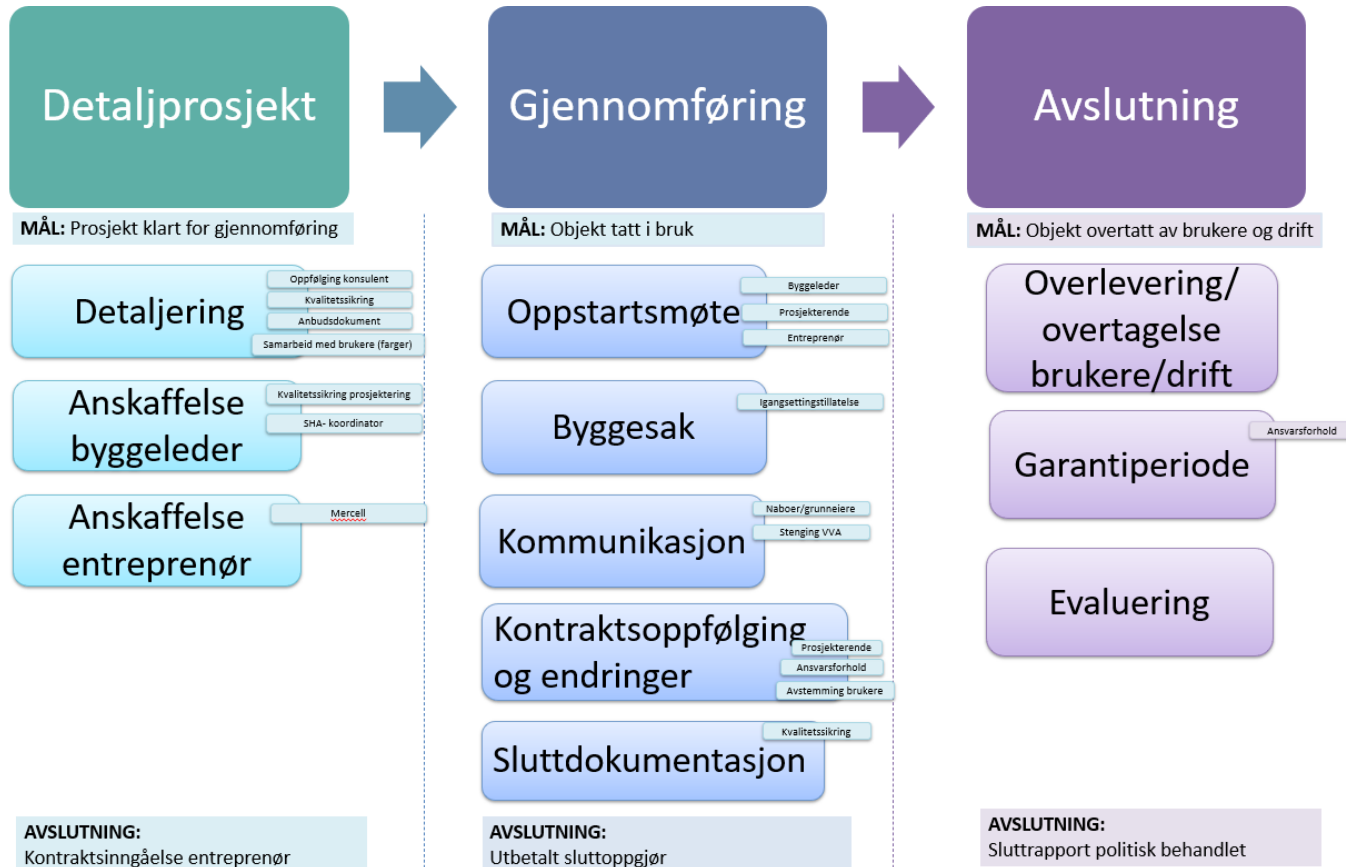
Investeringsprosjektene er delt inn i ulike faser. Denne faseinndelingen er relativt ny. Noen prosjektledere savner mer flyt og konkrete arbeidsoppgaver i fasene. Arbeidet med hva fasene skal inneholde er ikke ferdigstilt, og inngår som en del av utviklingsprosjektet. Figurene under viser hvordan rekkefølgen på prosjekt i Malvik er lagt opp.

Figur 2. Prosess og prosjektfaser del 1



Kilde: Malvik kommune

Figur 3. Prosess og prosjektfaser del 2



Kilde: Malvik kommune

Alle prosjekter har en prosjektleder. Prosjektlederne knytter til seg eksterne konsulenter som fungerer som byggeleder, bindeleddet mellom kommunen og entreprenør. Prosjektleder har ansvaret for arbeidsoppgaver tilknyttet økonomioppfølging, rapportering til styringsgruppa, og sørger for at prosjekter har riktig pris, kvalitet og framdrift. Det finnes pr. i dag ingen formelle eller skriftlige rutiner som sier noe om når FDV skal involveres i prosjekt, dette er under utarbeidelse. Oppfølging av sikkerhet på byggeplass er eksempel på en oppgave som er satt bort til konsulenter. Prosjektleder er byggherre, men har knyttet til seg byggherreombud og byggeledelse.

Det er etablert flere grupper som arbeider med investeringsprosjektene. Alle investeringsprosjekter som startes nå har:

- **Prosjektgruppe:** Gjennomfører prosjektet i sin helhet. Består av prosjektleder, eksterne konsulenter, byggeleder og lignende.
- **Styringsgruppe:** Har beslutningsmyndighet, er over prosjektgruppen. Prosjektgruppen utfører målet styringsgruppa ønsker. Styringsgruppen består gjerne av prosjektleder, kommunalsjef, virksomhetsledere og økonomisjef.

- Referansegruppe: Interne grupper som involveres i løpet av prosjektet. De har også rådgivningsfunksjon, og prosjektgruppen ber om innspill fra referansegruppen. Deltakere i referansegruppen kan være fagansvarlig vann/avløp, ansatte innen drift på FDV, jordbruksrådgivning, miljørett osv. Deltakere i referansegruppen kartlegges i prosjektdirektivet.

Prosjektlederne opplever at gruppene fungerer godt. Flere uttaler at det er positivt å sikre dialog med kommunalsjef og leder for FDV i styringsgruppa. Det oppleves som godt å kunne løfte utfordringer til styringsgruppa, og dermed sitte mindre alene. Flere er imidlertid usikre på hvordan styringsgruppa skal brukes og hva slags informasjon de skal ha.

Kommunalsjef og leder PU opplever at det er bedre styring i prosjektene nå. Det er mer avklaringer underveis, også opp mot det overordnende nivået. Utfordringer og tyngre avgjørelser løftes til styringsgruppa. Dette medfører at det kan gis lederstøtte til prosjektlederne. Lederne forteller at denne måten å jobbe på bedre oversikt over risiko og bidrar til å redusere usikkerhet. Endringer i måten å jobbe på krever noe tilvenningstid i organisasjonen. I sum har endringene fungert positivt, sett fra styringsgruppenivået.

Det finnes gamle prosjekter som har ligget i dvale noen år, og som nå har blitt tatt tak i. Disse følger ikke nødvendigvis den samme strukturen som de nye, med grupper etc. Så langt som mulig styres eksisterende prosjekter inn etter nye rutiner, og alle nye prosjekter følger de nye rutinene. Årsaken til at prosjekter ble liggende, var at man måtte prioritere opp andre prosjekter som var viktigere å få ferdigstilt.

Framdriftsplanen for prosjektene skal ligge i prosjektdirektivet. Det skal settes en framdriftsplan for de ulike fasene. Revisor har sett på eksempel på planlegging for forstudie, forprosjekt og detaljplanlegging. Det framgår ikke tydelig i planleggingsdokumentene at det er fastsatt konkrete mål for den enkelte fase. Dette framgår tydeligere av figurene for prosess og prosjektfase ovenfor. Noen av eksemplene er for prosjekter tilbake i tid, før det ble etablert nye rutiner for faser og planlegging. I eksempel på avtale med ekstern konsulent, er det utarbeidet milepælsplan for gjeldende fase.

Det gjennomføres mandagsmøter hvor hele prosjekt- og utviklingsavdelingen deltar. Her går man gjennom status for prosjekter på et overordnet nivå. Evaluering har vært tema i mandagsmøtene.

2.4.1 Valg av prosjekt/forstudie

Med utgangspunkt i hovedplanen lager man forstudie og forprosjekt som går til konsulenter. Man kan anse hovedplanen som en forstudie, som sier noe om muligheter og prioriteringer.

Det er politisk nivå eller andre avdelinger/virksomheter som bestiller prosjekt. Endelig vedtak om gjennomføring av prosjekt fattes i kommunestyret. Innen vann og avløp er det mange faktorer under bakken det er vanskelig å planlegge for. Samtidig er det viktig å sikre samkjøring mellom ulike avdelinger når det først skal graves. Det gir et dårlig omdømme for kommunen hvis man år etter år graver i samme område fordi man ikke har koordinert seg internt i kommunen.

Tidligere tok man over prosjekt som kunne ha ligget i mange år. Da er det utfordrende å vite hva som var bestilt, og forholdene kan ha endret seg. Det er viktig å vite hva som er hensikten med prosjektet, behovene, hva man skal oppnå og hvem som har bestilt det.

Når man starter prosjekt, starter prosjektleder med å utarbeide prosjektdirektiv og setter mål for prosjektet samt definerer hvem som deltar i de ulike gruppene. Prosjektleder involverer gruppene i beslutninger som skal tas i prosjektet. I brukergruppa eller prosjektgruppa har man med fagmiljøene man trenger ut ifra type prosjekt.

2.4.2 Hovedplan vann, avløp og vannmiljø 2019-2030

Hovedplanen er kommunens redskap for den overordnede styringen av vann- og avløpssektoren og et viktig grunnlag for kommunens budsjett- og økonomiarbeid. Hovedplanen er en grov oversikt over kommunens behov, som er beskrevet med tegninger og en grov kostnadsestimering. Kommuneplanen sin samfunnsdel og arealdel er rammeverk for hovedplan vann og avløp og legger føringer med målformuleringer, områdereguleringer og befolkningsutvikling. Handlings- og økonomiplanen skal stemme overens med hovedplanen. Når et prosjekt kommer inn i handlings- og økonomiplanen, kan man iverksette det.

Malvik hadde ingen hovedplan før 2019. Hovedplanen ble vedtatt i kommunestyret 30.09.2019 i sak 63/19. Før dette prioriterte man det man syntes var viktig. Før var det mange små prosjekt i stedet for få store prosjekt.

I hovedplanen ligger det noen forutsetninger for miljø og forurensning. Det er ikke noen overordnet strategi med tanke på miljø. I prosjektene skal man beskrive miljøbelastninger og miljøaspekt ved prosjektet skal belyses gjennom forprosjekt og politiske saksframlegg.

Ved gjennomføring av hele handlingsplanen nås alle myndighetskrav og de fleste mål, men dette forutsetter også økt bemanning/ressurser for gjennomføring.

I hovedplanen presenteres det oversikt over prioriterte investeringstiltak innen vann og avløp. Det presenteres også uprioriterte tiltak som har blitt vurdert i planarbeidet. Det er prioritert 23 investeringstiltak innen avløp og 25 innen vann. I hovedplanen er status og de ulike tiltakenes virkning presentert i en diagnose- og prognosetabell med trafikklys, på denne måten:

	GRØNT	GULT	RØDT
Diagnose 2018	tilfredsstillende og tiltak ikke nødvendig	lite tilfredsstillende og tiltak bør vurderes	ikke akseptabelt og tiltak må gjennomføres
Prognose 2030	Mål oppnådd	Uvisst om mål oppnås	Mål ikke oppnådd

Figur 4. Diagnose- og prognosetabell med trafikklys

Kilde: Malvik kommunes hovedplan for vann og avløp 2019-2030

Det hender at man må omprioritere fra det som ligger i hovedplanen. Dette kan være etter innspill fra utbyggere, som tar kontakt for utbyggingsprosjekter. Det kan oppstå en stor lekkasje et sted som får mye oppmerksomhet. En prosjektleder forteller at det da er godt å ha hovedplanen for å kunne se om det er noe som skal prioriteres over andre ting. Det legges i matrise og gis karakterer for å kunne prioritere riktig. Det kan være lett å konsentrere seg om utfordringer som nylig har oppstått, men det kan være f.eks. direkteutslipp til sjø som er viktigere andre steder.

Leder FDV forteller at hovedplanen er førende for FDVs planlegging. Hovedplanen må anses som et behovsdokument. Leder FDV mener hovedplanen må være et levende og dynamisk dokument ut ifra samfunnsutviklingen. Han er derfor ikke fornøyd med hvordan planen er satt opp, men er fornøyd med analysene. Siden drift har fått hovedplanen til «eie», foreslår leder FDV nye prioriteringer.

2.4.3 Forprosjekt

I forprosjektet er målet å definere hva prosjektet inneholder og få politisk avklaring. I denne fasen involveres grunneier og man anskaffer konsulent gjennom rammeavtale. Ekstern konsulent involveres i forprosjekt og detaljprosjektering. Flere forteller at det i dag er en strammere vei fram til byggestart enn det var for få år siden. Forprosjektet går til ARESAM for politisk behandling. Dersom prosjektet vedtas, setter man i gang med detaljprosjektering.

2.4.4 Detaljprosjektering

I detaljprosjekteringen vurderer man hvilken entrepriseform man skal benytte; om det skal være totalentreprise eller utførelsesentreprise⁸, og prosjektleder samarbeider med konsulenten for å definere prosjektet enda tydeligere. Trenden er at på store bygg som helse,

⁸ I en **totalentreprise** har totalentreprenøren ansvar for prosjektering og utførelse. Totalentreprenøren sitter med risikoen for prosjekteringen. I en **utførelsesentreprise** står entreprenøren kun for utførelsen, og har derfor bare risiko for selve utførelsen og valg av arbeidsmetode. Valg av entrepriseform kan derfor sies å være et valg av risikofordeling mellom byggherre og entreprenør.

skole og barnehage velger man totalentrepriser. I VVA⁹-prosjekt velges en mer tradisjonell kontraktsform, der man detaljprosjekterer prosjektet før det settes ut på anbud. I detaljprosjekteringen estimeres kostnader grundigere. I tillegg anskaffes byggelederoppdraget gjennom rammeavtalen. I detaljprosjekteringen er målet å anskaffe utførende entreprenør. I den forbindelse må anbud evalueres og kontrakt tildeles. Underveis har prosjektleder ukentlige møter med ekstern konsulent, hvor man går gjennom deres timeforbruk og økonomi. Det er mange faglige diskusjoner som går mellom prosjektleder og ekstern konsulent.

2.4.5 Gjennomføringsfase

I gjennomføringsfasen følger prosjektlederne opp økonomi og gjennomføring av prosjektet. Fasen omfatter igangsettingstillatelse, informasjon til publikum og dialog med ekstern konsulent (prosjekterende) og entreprenør, samt sikre framdrift i prosjektet. Når byggingen kommer i gang settes gjerne den eksterne konsulenten litt på siden. En prosjektleder forteller som eksempel at det i detaljprosjekteringsfasen kan være 15-20 konsulenter involvert, mens det tones ned til 1-2 konsulenter i gjennomføringsfasen.

En prosjektleder forteller om godt samarbeid med leverandøren som har rammeavtale på byggeleder. Prosjektlederen drar god nytte av deres kompetanse. Prosjektlederen bruker byggeleder til å følge opp endringsmeldinger. Byggelederen gir sin kommentar først og anbefaler godkjenning eller avvisning. En prosjektleder bruker SmartSheet i Teams til å kommunisere med byggeleder, og synes dette fungerer godt.

2.4.6 Avslutningsfase

Det gjøres endringer for hva avslutningsfasen inneholder gjennom utviklingsprosjektet. Man skal ha sluttrapport til styringsgruppa, og til politikerne på vedtatte prosjekt. Her følger vann og avløp samme system som de som arbeider med kommunale bygg. Kommunale bygg har gode rutiner som også fungerer for og benyttes av vann og avløp.

Flere prosjektledere har ikke avsluttet prosjekt etter nye rutiner, og har tidligere kun gjennomført muntlige evalueringer. En prosjektleder ønsker at evalueringer kan tas opp på mandagsmøtene slik at man kan lære av hverandres prosjekt.

Det har vært utfordringer i avslutninger av prosjekt, spesielt når det gjelder overlevering til FDV. Flere uttaler at FDV kom inn først i avslutningen i prosjektene, og at de da hadde korrigerende innspill som kunne føre til forsinkelse og budsjettsprikk. Dette førte til frustrasjon hos alle involverte, og er negativt for arbeidsmiljøet. Det er nå gjort endringer slik at FDV inkluderes i

⁹ Vei, vann og avløp

prosjektene fra start. Gjennom utviklingsprosjektet jobbes det med å forbedre rutiner for dokumentasjon og overlevering til FDV.

Det kan også være andre utfordringer i avslutningsfasen. I oppdelte kontrakter kan man oppleve at man har tatt over bygget, men ikke maskinene i bygget. I et prosjekt er det en utfordring med en leverandør som ikke har levert etter avtale og maskineriet fungerer ikke som det skal, noe som gjør at FDV ikke får driftet det. Det er en belastning for prosjektleder når prosjekter ikke avsluttes. En prosjektleder stiller spørsmål til når prosjektleders ansvar er over – er det ved overtakelse, eller etter garantiens slutt?

2.5 Ansvarsfordeling

Utviklingsprosjektet har gjort at det er store endringer det siste året innen ansvar og myndighet. Avdelingen har vært igjennom, og står fortsatt i, en stor endringsprosess. En prosjektleder forteller at det var nettopp uklar ansvarsfordeling som utløste behovet for utviklingsprosjektet. Resultatene fra 10-faktoranalysen¹⁰ viser at rolleklarheten var lav i PU.

Det har blitt etablert styringsgrupper, og en klarere avklaring av roller i forbindelse med dette. En prosjektleder forteller at man tidligere kun fikk ansvar for oppdrag, og ikke var involvert i forankringen oppover i systemet. Dette er annerledes i dag, med mer kontakt med lederne oppover.

2.5.1 Organisering av FDV

FDV er ikke en direkte del av denne undersøkelsen, men er relevant fordi prosjekt og utvikling er avhengig av dialog og samarbeid med FDV. Drift er ikke en del av organisasjons- og utviklingsprosjektet.

Leder FDV så forbedringspotensial i kommunikasjon, koordinering, planlegging og leveranse, både fra FDV, ARESAM og Prosjekt og utvikling. Han opplever at det tidligere ikke har blitt jobbet godt nok mellom avdelingene og investeringene har ikke blitt sikret godt nok. Han har utarbeidet forslag til ny arbeidsmetodikk og prosessstyring som skal innarbeides i løpet av 2021. Endringene er ikke en del av utviklingsprosjektet, men kan ses i sammenheng med det som gjøres der.

Leder FDV ser for seg at det skal være lettere å ta kontakt med FDV når man har fått på plass alle fagansvarlige og definert ansvar tydeligere.

¹⁰ 10-FAKTOR er et digitalt utviklingsverktøy som brukes av både kommunale og private virksomheter. Medarbeiderundersøkelsen har ti faktorer som undersøkes. De ti faktorene er viktige innsatsfaktorer for å oppnå organisasjonens mål og kvalitet på tjenestene.

2.5.2 Samarbeid med FDV

Før man hadde hovedplanen, ble nye prosjekter diskutert mellom forrige leder av Prosjekt og Utvikling og leder av FDV – som ble enige om prioriteringsrekkefølge av investeringer. Da ny leder startet så man behov for å ha mer informasjon om prosjektene og ha en hovedplan for arbeidet. Det var viktig å få oversikt som alle kunne forholde seg til.

Flere prosjektledere trekker fram at dialogen med og overleveringen av ferdige prosjekter til FDV ikke er sømløs. Noen prosjektledere omtaler det som at det ikke er noen fellesskapsfølelse eller felles kultur mellom Prosjekt og Utvikling og FDV, slik at man ikke alltid er omforente eller lojale mot beslutninger som er tatt. Dette har blitt bedre etter at det kom ny leder på FDV og felles kommunalsjef.

En prosjektleder gir uttrykk for at Prosjekt og Utvikling og FDV over tid, tidligere, har jobbet mer mot hverandre enn med hverandre. Det er to adskilte avdelinger som naturlig hører tettere sammen. Prosjektlederen etterlyser et forum hvor man får snakket godt sammen, slik at man eksempelvis får dra nytte av mulige synergier i prosjekt i hovedplanen.

2.6 Ressurser

Hovedplanen for vann og avløp legger opp til stor investeringsaktivitet i årene fremover.

Av de fem som arbeider med investeringer på vann og avløp, er tre relativt nyansatte (siden 2020). Flere av prosjektlederne har andre oppgaver ved siden av. En prosjektleder uttaler at dersom de fem som arbeider med investeringsprosjekter innen vann og avløp får arbeide med dette på fulltid, er man tilstrekkelig rigget ressursmessig for å løse oppgavene på en god måte.

Prosjektlederne har ulikt antall prosjekt i varierende størrelse. Flere opplever at de med mer erfaring involveres i mer. Noen av de ansatte opplever ikke arbeidspress, mens andre opplever at det kan bli mye. Dette kan skyldes store prosjekter som ikke har vært strømlinjeformet. En prosjektleder forteller at det kan være smigrende å få ansvar for store og utfordrende prosjekter, men samtidig kan det være fortvilende å over tid sitte med stor arbeidsbelastning, mens andre på avdelingen har betraktelig mindre. Prosjektlederen forteller at det i perioder blir mye overtid, og at det har blitt en vane å arbeide mer intensivt i perioder.

En prosjektleder savner mer forståelse for arbeidspresset lengre opp i organisasjonen. Arbeidspresset kommer i ulike former. En prosjektleder forteller at forventningene er høye på flere kanter; ledelsen, politikerne, samfunnet og brukergruppa, samt fra seg selv. Prosjektlederen mener man kan begrense misnøye med enhetlig informasjon og samhold på tvers av enhetene.

Det er lite gjennomtrekk av ansatte. De nyansatte kommer som økning i stillinger. En uttaler at det har vært utfordrende å rekruttere kompetente søkere til vakante stillinger. Det har i mindre grad vært en kamp for å få flere ansatte, men heller en kamp for å få kvalifiserte søkere. I privat sektor tjener man raskt mye mer enn i kommunen. Det uttales at arbeidspresset har blitt noe bedre etter at de tre nye ble ansatt.

PU arbeider tett med FDV, og ressursene hos FDV kan ha indirekte effekt på PU. FDV har en ny leder som startet i stillingen i august 2019. Da hadde avdelingen vært uten fulltidsleder i et helt år, og fagansvarlig for vann og avløp var konstituert som virksomhetsleder. I dag er det samme ansvaret den konstituerte lederen hadde, delt inn i tre fulltidsstillinger. Ingeniørleddet under administrasjonen har fått spesifikke fagområder, og er definert som fagansvarlige fra 01.04.2021, innen vann, avløp, veiforvaltning og trafiksikkerhet. De fagansvarlige støttes opp av driftslederne for vann, avløp og vei.

Leder FDV uttaler at personalressursen er for liten, og man klarer ikke å ta unna både saksbehandling, samarbeid med Prosjekt og utvikling og ARESAM, krav fra leder og krav fra politikerne. Det skal rekrutteres ny rådgiver innen vei, og det vurderes å rekruttere rådgiver innen vann og avløp. Kommunen er i stadig vekst, og det er merkbart at det er økende arbeidsmengde og kompleksitet omkring oppgavene. På grunn av noe fraværende styring og ikke tilstrekkelige ressurser, har ikke teknisk hatt kapasitet til å levere godt nok.

2.7 Kompetanse

Det er pr. i dag ingen oversikt over all kompetanse og kompetansebehov innen prosjekt og utvikling. I utviklingssamtaler diskuteres den enkeltes utviklingsbehov. Leder PU og kommunalsjef uttaler at det ikke er noe i veien for å lage oversikt over kompetansen, men at det er en utfordring å holde det oppdatert på en god måte. Det kan hende at det kommende kvalitetssystemet har gode moduler for dette.

Det finnes rollebeskrivelser, med oversikt over ansvarsoppgaver og hvilken kompetanse vedkommende i denne rollen bør ha. Rollebeskrivelsene er utarbeidet i forbindelse med utviklingsprosjektet.

I de nye ansettelsene så man etter blandet kompetanse. I en av ansettelsene var man spesielt på utkikk etter kompetanse i investeringsprosjekt, da man var godt rigget med kompetanse innen vann og avløp. Leder PU opplever at avdelingen nå besitter totalkompetansen. Det er variasjon i erfaring fra kommunal og privat sektor, varighet i ansettelse i kommunen, og ulike bakgrunner; sivilingeniør innen vann og miljø, byggingeniører, byggingeniør med spesialisering innen kommunalteknikk og materialingeniør.

Tidligere var det flere som tegnet og prosjekterte selv, og deretter var byggeledere. Dette har gradvis gått over til prosjektlederstillinger, hvor man ikke tegner eller er byggeleder, men kjøper inn prosjekterende og byggeleder.

Det har blitt gjennomført en 10-faktoranalyse i 2019. Resultatene fra denne for Prosjekt og utvikling viser at Prosjekt og Utvikling ligger lavere enn landet på rolleklarhet. Prosjekt og utvikling har en score på 3,4, sett opp imot landet på 4,3. På relevant kompetanseutvikling ligger Prosjekt og utvikling på 3,3, opp imot landet på 3,7. Samtidig scorer Prosjekt og utvikling høyt på mestringsorientert ledelse¹¹, med 4,4 opp imot landet på 4,0.

2.7.1 Kompetanseheving

Avdelingen Prosjekt og Utvikling deltar på flere arrangement, eksempelvis en fast vann- og avløpskonferanse på Stjørdal, eller arrangement opp mot leverandører, kommuner og bransjen generelt.

Flere forteller at man får kurs og kompetanseheving når man har behov for det. Det er opp til den enkelte å melde inn kompetansebehov. Noen har ikke jobbet i kommunen så lenge at de har benyttet seg av etter- eller videreutdanning. Det har blitt signalisert at arbeidsgiver støtter opp om kurs og videreutdanning. En prosjektleder forteller at det har blitt lettere å få dra på kurs med ny leder og mer digitale kurs. En prosjektleder forteller at det ikke er tid til å tenke på kurs, etter- eller videreutdanning blant alt som skal bli gjort. Prosjektlederen skulle ønske det var tid til å gå på kurs.

Flere prosjektledere uttaler at de ønsker at man var flinkere til å holde hverandre oppdatert og kunne lære mer av hverandre. En prosjektleder forteller at ikke alle får dra på kurs, selv om det er behov for det. Prosjektlederen opplever at dette ikke bidrar til å skape et solid fagmiljø. En prosjektleder ønsker mer åpenhet om hva som er i kurspotten, og åpenhet om hvem som har behov for kurs. Prosjektlederen tror det ville vært forståelse for hvem som får dra på kurs dersom det var åpenhet rundt det. Det er dumt hvis potten ikke brukes opp fordi folk ikke synes det er vits i å spørre om kurs.

En prosjektleder opplever at det er uoverensstemmelser mellom presset og kravene fra ledelsen, og hvor mye det investeres i kompetanse og kursing, så de ansatte kan levere. Prosjektlederen mener de ansatte i større grad bør forvaltes som ressurser, og mener det er

¹¹ Ledelse som vektlegger at den enkelte medarbeider skal få utvikle seg og bli best mulig ut fra sine egne forutsetninger, slik at medarbeideren opplever mestring og yter sitt beste.

mer kostbart for kommunen hvis investeringene forvaltes på en dårlig måte, enn å sende de ansatte på kurs.

2.8 Vurdering

- Det bør være etablert systematiske rutiner for planlegging, gjennomføring og avslutning/evaluering av investeringsprosjekt.

Investeringsprosjektene går over flere år. For en prosjektleder kan det derfor gå lang tid fra man gjør en arbeidsoppgave første gang, og til man skal gjøre den på nytt. Da er det behov for gode og grundige rutiner og retningslinjer som sikrer at man jobber mest mulig likt og riktig.

Organisasjonen gjennomgår for tiden et utviklingsprosjekt, som omfatter gjennomgang av alle rutiner, arbeidsmetoder og tydeliggjøring av ansvar. Uklare ansvarsforhold var en av årsakene til at utviklingsprosjektet ble satt i gang. Mange rutiner er under utarbeidelse, det er etablert nye arbeidsmetoder som informantene opplever som grundigere og bedre å jobbe etter, bedre verktøy og en klarere rollebeskrivelse. Revisor har inntrykk av at avdelingen har en flat struktur, og at det er gode muligheter for ansatte å komme med innspill på rutiner og systemer som kan forbedres eller endres. Det er forbedringspotensial i å gjøre ansvarsfordelingen enda tydeligere, eksempelvis når det gjelder hva som skal behandles i de ulike gruppene. Det er et forbedringspotensial i å etablere en tydelig rutine og forventning til at investeringsprosjekter skal evalueres, samt tydeliggjøre hva intern kvalitetssikring skal omfatte. En evaluering av det enkelte prosjekt vil kunne gi læringsutbytte for den enkelte prosjektleder. Hvis ambisjonen om å løfte evalueringene inn i møter realiseres, vil dette kunne gi et faglig utbytte for alle som arbeider med investeringer.

Flere av prosjektene man arbeider med nå, er startet før både hovedplan og nye rutiner. Dette medfører at prosjektene har ulik gjennomføring og følger ulike rutiner. Enheten forsøker å innlemme eldre prosjekter i nye rutiner så langt det er mulig, men det er ikke alltid hensiktsmessig.

- Det bør være systemer som gir oversikt over kompetanse og kompetansebehov

Det er ikke etablert en egen oversikt over kompetanse. Ledelsen uttaler at det er en liten og oversiktlig gruppe, og man har pr. i dag ikke gode nok systemer til å vedlikeholde en slik oversikt på en god måte. Revisor mener det er rasjonelt å ikke etablere en oversikt man vet man ikke kommer til å oppdatere på en god måte. Likevel bør det være fokus på å ha en slik oversikt tilgjengelig. Revisor oppfordrer derfor til å undersøke om det finnes moduler eller muligheter i noen av kommunens eksisterende systemer som kan brukes til å ha en praktisk kompetanseoversikt.

- Det bør utarbeides en milepælsplanlegging som fastsetter mål i prosjektet. Målene må være kontrollerbare.

Kommunen har tatt i bruk nye definisjoner på de ulike fasene i investeringsprosjektene. Det er utarbeidet en oversikt over hva den enkelte fase skal inneholde. Videre utarbeides det et prosjektstyringsdirektiv hvor målene fastsettes.

- Det bør utarbeides en aktivitetsplanlegging som fastsetter hvordan man skal oppnå målene.

Som følge av definisjonen av prosjektfasene og bruk av prosjektdirektiv, samt tydelig budsjettering og planlegging sammen med ekstern konsulent, ser det for revisor ut som at man har oversikt over aktiviteter som skal gjennomføres for å nå målene.

- Ledere og ansatte med ansvar for innkjøp må tilegne seg nødvendig kunnskap

Innsamlede data tyder på at flere kunne tenkt seg mer kurs. Noen informanter opplever at man ikke får etablert et solid fagmiljø internt i enheten. Samtidig er det data som tyder på at det har blitt større fokus på kursing de siste årene, og at flere digitale kurs har gjort mulighetene bedre. Revisor vurderer at de ansatte tilegner seg nødvendig kunnskap, men at det bør være større åpenhet rundt kursmuligheter og hvem som har behov. Det kan være hensiktsmessig å la flere ansatte delta på kurs for å styrke kompetanse, både på egen hånd og i fellesskap. Det kan videre være hensiktsmessig å etablere rutiner for å videreformidle det man lærer på kurs, til andre i gruppa.

- Det bør være rutiner for å evaluere prosjekter etter ferdigstillelse for å lære av gjennomføringen og dra nytte av dette i nye prosjekt

Det er få prosjekter som er ferdigstilt etter nye rutiner og etter at utviklingsprosjektet ble satt i gang. Det har blitt nevnt av informanter at evaluering av prosjekt har vært tema i mandagsmøtene. I oversikten over prosjektfasene går det fram at evaluering er en del av siste fase. Revisor mener det bør etableres faste fora hvor man evaluerer prosjektene sammen. Resultatene av evalueringen kan være hensiktsmessig å presentere for resten av faggruppen.

- Det må være tydelig ansvarsfordeling og tilstrekkelige ressurser for å kunne yte en effektiv tjenesteproduksjon

Det er etablert rollebeskrivelser for prosjektledere. Disse beskriver hva den enkelte prosjektleder har ansvar for. Det er også etablert ulike grupper i prosjektene, som har definerte ansvarsforhold. Innsamlet data tyder på at noen er usikre på hva som skal behandles i de ulike gruppene. Det er viktig å ha med seg at bruken av grupper er ganske ny, og dermed er det få erfaringer med bruk av gruppene samt vurderinger av hva som fungerer og ikke.

Gruppestrukturen skal etter revisors forståelse arbeides videre med og tydeligere defineres gjennom utviklingsprosjektet.

Hovedplanen legger opp til stor aktivitet fram til 2030. Det har kommet til nye ressurser det siste året. Tilførselen av ressurser var etter revisors syn prekær for å kunne utøve det planen legger opp til. Det er noe arbeidspress og ut fra oppgavemengden har man oppgaver til flere ansatte enn man har i dag. Samtidig kan tilførselen av tre nye prosjektledere samt bedre systemer og tilstrekkelig kapasitet innen FDV bidra til at prosjektgjennomføringen blir mer sømløs og praktisk for de ansatte. Revisor har inntrykk av at det kan være utfordringer med å tilpasse ressursen til arbeidsoppgavene det er lagt opp til i planen.

I rapportens kapittel fire kommer det fram at det er behov for mer kompetanse og ressurser til å ha en god oppfølging av eksterne konsulenter. Dette vil kunne gi en mer effektiv og bedre prosjektgjennomføring, med muligheter for innsparing.

2.9 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunen til en viss grad har etablert rutiner, ressurser og kompetanse som sikrer en god prosjektstyring av større investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen.

Dette har bakgrunn i at kommunen har eller er i ferd med å etablere rutiner for å sikre en god prosjektstyring. Det er tilført mer ressurser, men hovedplanen legger opp til stor aktivitet i årene fremover. Et godt resultat av utviklingssystemet, herunder systemer og rutiner som fungerer samt sømløst samarbeid med andre avdelinger, er en forutsetning for at dagens ressurser skal være tilstrekkelig. Revisor utelukker ikke at det kan være behov for flere ressurser. Prosjektlederne som arbeider med investeringer, er kompetente ansatte. Det er et forbedringspotensial i å tilby tilstrekkelig kompetanseheving der det er behov for det.

2.10 Anbefalinger

Revisor har følgende anbefalinger til kommunen:

- Kommunen bør etablere en god praksis for å evaluere gjennomførte prosjekter
- Kommunen bør sikre hensiktsmessige løsninger for å kunne ha oversikt over kompetanse og kompetansebehov
- Kommunen bør vurdere muligheten for å tilby flere kurs og kompetanseheving, samt etablere rutiner for å sikre intern kompetansedeling

3 GJENNOMFØRING AV INVESTERINGSPROSJEKT

I dette kapitlet belyser vi problemstilling to om kommunen har betryggende økonomisk styring og kontroll i investeringsprosjekter.

3.1 Problemstilling

- I hvilken grad gjennomføres investeringsprosjekter innen vann og avløp innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med hovedplan og vedtak?

3.2 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Ved oppstart av investeringsprosjekter må de økonomiske rammene bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, og vurderingene av usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger må være dokumenterte.
- Kommunen må ha god oppfølging av økonomien i investeringsprosjekt.
- Sluttregnskap for investeringsprosjekter skal behandles av kommunestyret
- Investeringsprosjekter skal gjennomføres innen den fastsatte tidsrammen
- Investeringsprosjekter skal gjennomføres innenfor den fastsatte kostnadsrammen

Utleddningen av kriterier finnes i vedlegg 1.

3.3 Planlegging av prosjekt

Hovedplanen er fra 2019, noe som gjør at få prosjekter med bakgrunn i planen er ferdigstilt.

Samtlige investeringsprosjekt har fastsatte tids- og kostnadsrammer. Tidsrammer kan framgå av handlingsplan og økonomiplan. Datoer er ikke så detaljert på alle prosjektene på overordnet nivå, men ca. byggestart og byggeslutt skal være oppført. I noen tilfeller må man regulere området før prosjektene starter, noe som påvirker oppstartstidspunkt.

Kommunen har en målsetting om at alle prosjektene innen vann og avløp blir utført innenfor de målsetningene man har definert i prosjektdirektivet, både oppnåelse på kostnad, tid og kvalitet.

3.3.1 Usikkerheter i økonomiplanleggingen

I planperioden er det totale estimerte investeringsbehovet på 614 millioner kroner for vann og 527 millioner kroner for avløp. I hovedplanen presenteres grunnlag for kostnadsberegning av investeringstiltak. Her framgår modell for kostnadsberegning, hvor man ved hjelp av erfaringsbaserte enhetspriser har beregnet entreprisekostnad for hvert investeringstiltak. I tillegg til de spesifiserte kostnadene (elementkostnadene) er det tatt med 10 prosent for rigg

og drift og 15 prosent for usikkerhet. Anleggskostnader er entreprisekostnaden pluss generelle kostnader som prosjektering, byggeledelse og kontroll (10 prosent av entreprisekostnadene) og en reserve på 5 prosent.

Kommunen benytter erfaringstall fra tidligere prosjekter, som eksempelvis gir enhetspris pr. meter på avløpsledninger i grøft ved vei, vannledning i grøft i landbruksområde og lignende. Denne kostnadsberegningen anses som grov, og mer nøyaktige tall kommer frem når man har detaljprosjektert. Usikkerheten til den grove kostnadsberegningen anses å være 30-50 prosent, mens kostnadsberegningen ved utarbeidelse av forprosjekt reduserer usikkerheten til 20-30 prosent. Når man tar prosjektet videre i detaljprosjektering, ser man tydelig hva prosjektet vil koste. Når man så anskaffer konsulent, ser man sammen på oppdatert kostnadsoverslag fra avgjørelse av hva prosjektet skal inneholde. Dersom prosjektet har blitt endret fra hovedplanen må dette presenteres. Hvis man endrer budsjettet, må man ha ny godkjenning av dette. Budsjettestimering gjøres fortløpende for hver fase fram til politisk vedtak. I politisk vedtak har man behov for en budsjettramme som man ikke skal ha behov for å utvide.

Noen ganger inneholder prosjekt andre tiltak enn hva som står i hovedplanen. Det kan også være avvik fra planen, som inneholder 2018-tall, til dagens tall. Dersom prosjektene skal inneholde noe annet enn det som står i planen, er dette ofte som følge av at man ser synergier med andre prosjekter. Eksempelvis kan en grøft som graves benyttes til andre ledninger eller lignende. Den overordnede ROS-analysen skal vise hvilke muligheter det er for å ha en effektiv prosjektutførelse. Dersom prosjektleder og konsulent er enige om at det effektivt å løse det på en annen måte, legges dette fram for styringsgruppen. Anbefaling om å gjøre det annerledes kommer ofte fra konsulenten. Dette skjer i forstudiet. Når man har besluttet hva prosjektet skal inneholde, går man videre til forprosjektet.

Tidligere jobbet man under rammebevilgninger, eksempelvis fikk man 10 millioner å bygge vann og avløp for et år. Tidligere kunne man balansere i rammen, hvis man bommet på kalkylene. Det kan man ikke nå. Nå skal hver enkelt prosjektleder ha en styringsgruppe, løfte saker dit, og deretter behandle investeringene politisk. Prosjektlederne forteller at dette oppleves som ryddig, og at det er godt å vite at man har det rette mandatet.

Prosjektlederne bruker konsulenter til estimering av prosjektkostnader. Når man står midt i et byggeprosjekt kan man ikke stoppe hele prosjektet grunnet f.eks. pris. Prosjektlederne har eierskap til summene, men har ikke utarbeidet de selv. Samtidig må man kunne stole på de eksterne konsulentene sine priser, da de benytter prisbank når de estimerer. Man legger inn uforutsette utgifter, men de spises raskt opp. På renseanlegget var det en kommafeil i beregningen i anbudet, som medførte mange millioner ekstra. Slike detaljer kan være

vanskelige å oppdage. Det er tungt å be om mer penger i slike tilfeller. Samtidig ønsker politikerne gjerne å se den eksterne konsulentens sine tall. Dersom prosjektleder legger på 20 prosent oppå disse tallene for å ha mer sikkerhet, kan det bli mye spørsmål. Prosjektlederne opplever lite forståelse for at byggeprosjekt ikke er en hyllevare. En prosjektleder opplever at prisene man opererte med for noen år siden, var veldig optimistiske og urealistiske. Noen politikere kan reagere på at dagens prosjektoppdaterede estimeringer har høye kostnader, er dyre, men de er mer realistiske.

Konsulentene prosjekterer tiltakene som skal utføres og lager da mengdebeskrivelser og produktbeskrivelser som gir grunnlag for en antatt kostnad for byggeriet. De legger da frem sine egne kostnader. Prosjektlederne lager totalbudsjettet selv. Da tar de med alt det konsulentene ikke har oversikt over; interne kostnader, finansielle kostnader, prosjektadministrasjon, involveringsprosesser osv.

En prosjektleder forteller at det er vanskelig å overprøve tallene fra rådgiverne. Samtidig kan prosjektlederne oppleve å få kritikk for rådgivernes tall. Det kan være mye støy dersom man ikke treffer på budsjett. Det er lite forståelse for at man ikke vet hva man finner når man graver i bakken. Prosjektlederen forteller at man sover ikke så godt på natta når det blir sånn.

3.3.2 System for økonomistyring

Det har blitt utarbeidet nytt system for økonomistyring. Revisor har fått tilsendt Excelskjema som benyttes til estimering. Arket gir antatt kostnad/verdi på prosjektet. Alle prosjekt har noe usikkerhet. I PU har man nettopp blitt enige om at alle prosjekt av en viss størrelse skal budsjetteres etter anslagsmodellen. Der vurderer man usikkerhet etter prosent. Når man lager budsjett, tar man stilling til hvor mye usikkerhet man er villig til å ta. Hvis man har en P50-pris, er det 50 prosent sannsynlighet for at man kommer over prisen. Hvis man ber om P85, er det 15 prosent sannsynlig å komme over prisen. Når politikerne vedtar en P85-pris, vedtar de også usikkerheten. Dersom man skal ha P100, må man kanskje doble summen. Det første prosjektet som bruker anslagsmodellen er Saksvik renseanlegg. Her har man en P85-pris.

Prosjektlederne opplever at skjemaet fungerer godt, og at det er god kontroll på økonomistyringen. Tidligere hadde hver prosjektleder sin måte å gjøre det på. Regnearket kommer egentlig fra kommunale bygg, og er justert til behov innen vann og avløp. En prosjektleder opplever økonomioppfølgingen som tung. Prosjektlederen er vant til å ha oppfølging i et innkjøpssystem som er samkjørt med fakturaer og timeregistreringer, slik at man har ajourførte kostnader til enhver tid. I dag meldes kostnader til prosjektlederen som har oversikt i Excel. Prosjektlederen opplever dagens system som sårbart. En medarbeider på økonomi må hente ut hvilke utgifter man har hatt. Økonomisjef opplyser at prosjektlederne

henter ut informasjon fra Visma til skjemaet, samt at de skal godkjenne alle fakturaer i Visma. For å kunne budsjettere godt nok, holde oversikt over faser i prosjektene, løpende endringsmeldinger m.m., er skjemaet laget for å sørge for at økonomistyringen blir enda bedre. Det er ikke mulig å estimere budsjetter i detalj i Visma. Prosjektledere kan hente ut oversikt over økonomisk status på prosjekter ved bruk av Visma eller Framsikt, men Excelskjemaet vil vise detaljene bedre.

En prosjektleder stiller spørsmål til hvordan prosjekter som ikke er vedtatt, finansieres. Det betyr hvordan prosjektene til og med forprosjektfasen finansieres, altså før vedtak om investering er gjort. Kommunalsjef og leder PU forteller at dette finansieres over rammen i handlings- og økonomiplanen.

Det er oversikt over økonomi i SmartSheet. En prosjektleder stipulerer mye priser her. Endringsmeldinger kan komme med eller uten pris. De siste prosjektene med leverandøren Opak som byggeleder har benyttet SmartSheet.

3.3.3 Kvalitetssikring av kalkyler

Prosjektleder jobber tett med konsulenten. Det er prosjektleder og byggeleder som kjenner prosjektet best. Det er vanskelig for andre å kvalitetssikre momenter som entreprise og kostnad, men kan gjerne kvalitetssikre at man har fått med f.eks. moms og byggelånsrente.

Prosjektdirektivet legges frem for styringsgruppa. Prosjektleder kan gå gjerne gjennom det med avdelingsleder i forkant, slik at man ikke bruker unødvendig tid i styringsgruppa.

En prosjektleder opplever at man har blitt mye bedre på å utarbeide anbud, og bruker gode konsulenter. Prosjektleder har også brukt advokat til å se gjennom konkurransegrunnlag og kontraktsbestemmelser. Dette gjorde at man fikk et godt grunnlag, skryt fra entreprenør og mange ga pris. Det var kun firma med høy kompetanse som ga pris. I ettertid ser man at konkurransegrunnlaget var godt, men at man kunne vært bedre på noen beskrivelser. Det har ikke hatt økonomisk konsekvens for prosjektet.

Flere prosjektledere forteller at de opplever å stå alene med vurderinger av kalkyler, men mener at dette kan bli bedre når man får tatt i bruk det nye regnearket. Flere etterlyser sjekklister for å sikre at man har fått med alle utgifter. En prosjektleder forteller at det er et forbedringspotensial i å dokumentere hvorfor man har estimert som man har gjort. Dette bør gjøres slik at det er både etterprøvbart og lettere å ta over andres prosjekter.

3.3.4 Endringer

Hvis det er endring i omfang eller store endringer i de ulike fasene, vurderer prosjektleder om det godkjennes eller ikke. Hvis det er en stor endring, må det behandles i styringsgruppa. Det

er ikke satt noen spesifikk sum som grense for når det skal behandles av prosjektleder og når det skal behandles av styringsgruppa. En prosjektleder oppfatter det slik at prosjektleder kan gjøre vurderingene så lenge det er innenfor budsjetttramma.

Leder FDV forteller at i noen investeringsprosjekter har økonomien sklidd ut. Han mener dette kan skyldes at samarbeidsprosessen ikke har fungert godt nok, sammen med fraværende ledelse. Da man satte i gang prosjekter, hadde man ikke gjort et grundig nok forarbeid. Leder FDV har inntrykk av at man tidligere i mange tilfeller har hatt fokus innenfor planavgrensningen, men ikke løftet blikket utenfor planområdet og sett på ringvirkningene.

3.3.5 Risikovurderinger og avvikshåndtering

Det gjennomføres nå risikoanalyser tidlig i prosjektene. Kommunalsjef forteller at de ønsker å gjennomføre mer risiko- og sårbarhetsanalyser, men at man ikke har kommet så langt med dette arbeidet enda.

En prosjektleder forteller at det er flere risikovurderinger som gjøres i prosjekt. Det er gjort ROS-analyse for hovedplanen. Man skal også tenke ROS i det enkelte prosjekt. Det har tidligere ikke vært gjennomført overordnet ROS i hvert enkelt prosjekt. Dette skal gjøres fremover, ifølge kommunalsjef og leder PU. Det gjøres risikovurderinger i forprosjekt eller detaljprosjekt, hvor man kartlegger konsekvenser de ulike løsningene har for vann- og avløpssystemet. Alle løsninger som sendes til styringsgruppen har risikovurderinger. I forprosjektet har man en rapport som går til styringsgruppen har risikovurderinger. Rapporten inneholder ulike alternativer, og synliggjør hvorfor en løsning er bedre enn andre. Risikovurderinger gjøres så tidlig som mulig i prosjektet, og inneholder både økonomiske konsekvenser, innvirkning på vann- og avløpsnett etc.

Prosjektlederne prøver å vise fram risikoer i prosjektene. For Stavsjødammen prøvde prosjektleder å løfte fram ulike risikoer for politikerne. I løpet av prosjektet viste det seg at den største risikoen ikke hadde blitt løftet fram; det var større masser enn man først hadde antatt, når det gjelder å grave seg ned til fast fjell. Samtidig var det tatt høyde for mengdereguleringer i budsjettet. Man endte innen budsjetttramma.

3.3.6 Avvikshåndtering

Ulike avvik håndteres ulike steder. Det er rutiner for avvikshåndtering på overordnet nivå (innen økonomi og framdrift). Dette rapporteres til styringsgruppen. Styringsgruppa vurderer om avviket skal rapporteres politisk. Det er avviksregistrering for hvert prosjekt. Alle avvik, som enten entreprenøren eller kommunen oppdager, legges inn i kvalitetssystemet. Ellers rapporteres det kvartalsvis til politisk nivå på de største prosjektene. Det er ikke definert hva som utgjør større og mindre prosjekt. Prosjekter som rapporteres er eksempelvis

hovedvannledning Torp-Betania og Saksvik renseanlegg. Avvik på et lavere nivå håndteres i det interne kvalitetssystemet. Avvik forsøkes løst på lavest mulig nivå.

Mange avvik håndteres i byggemøter. Avvik er en viktig del av byggeleders oppgaver. Hvor flinke man er til å håndtere avvik, er til dels avhengig av hvor gode byggeledere man har, forteller en prosjektleder.

Prosjektlederne opplever det er god styring og kontroll på avvik. Det er forbedringspotensial i å lære av avvikene og ting som ikke gikk som planlagt i prosjektene. Det løses godt i det enkelte prosjekt, men bør læres av for å kunne planlegge bedre i andre prosjekt.

3.4 Gjennomgang av investeringsprosjekt

3.4.1 Prosjektdirektiv

Tabell 3. Gjennomgang av prosjektdirektiv og prosjekt i hovedplan

Prosjektnummer	Prosjektnavn	Prosjektdirektiv	Finnes prosjektet i hovedplanen
4300	Torp-Betania	Ja	Ja
4306	Lia høydebasseng	Ja	Ja
4308	Stavsjøen damanlegg	Ja	Nei ¹²
4506	HARA ¹³	Har ikke, gammelt prosjekt	Ja
4532	Saksvik RA	Nei, har kun kommet til forprosjektfase	Ja
4744	Svebergmarka 3 – område 5 VVA og lekeplasser	Nei, har kun kommet til forprosjektfase	Nei, kommer fra gammelt prosjekt

¹² I prosjektdirektivet og i behandling av investering i kommunestyret framgår det at NVE har kommet med pålegg om varsel for retting. Dette grunnet for dårlig sikkerhet som ikke tilfredsstiller damsikkerhetsforskriften.

¹³ Hommelvik renseanlegg

Prosjektdirektivet ble innført i 2019. Her presenteres gruppene, målsettinger, tiltak og rammer. Tabellen over viser et utvalg prosjekter, om de har prosjektdirektiv og om prosjektet finnes i hovedplanen.

3.4.2 Økonomioppfølging

Prosjektlederne benytter Excelskjema som viser påløpte kostnader. Her dokumenteres også endringsmeldinger.

Prosjektlederne gir uttrykk for at det nye skjemaet gir bedre oversikt over økonomi, både når det gjelder planlegging og oppfølging. Revisor har fått tilsendt eksempler på skjemaet. Det er tett dialog med økonomirådgiver, som også kan delta i mandagsmøter om f.eks. utfordringer i økonomioppfølging, orienterer om endringer i systemer og lignende. Den nye gruppestrukturen i investeringsprosjektene gjør at økonomisjef involveres i styringsgruppene. Dette gir økonomisjef oversikt over økonomi og fremdrift i alle prosjekt.

Det rapporteres månedlig ift. budsjett på investeringsprosjektene. Da rapporterer man i Framsikt¹⁴.

Noen prosjekt har egne bestemmelser for orientering. Eksempelvis har prosjektet Torp-Betania kvartalsvis rapportering til ARESAM og formannskapet. Da rapporteres det på aktivitet, økonomi, og hva som skjer framover.

Ingen av de vi har intervjuet kjenner til prosjekter som er gjennomført uten vedtak i kommunestyret. Det er viktig å skille på prosjekter som ble startet før og etter bestemmelsen kom inn i økonomireglementet, samt skillet fra da man investerte fra en ramme, kontra dagens ordning med vedtak for det enkelte prosjekt. Avdelingsleder opplyser at det var en glidende overgang fra 2019 til 2021 fra ramme til vedtak for det enkelte prosjekt. Det har vært større enkeltprosjekter tidligere som ikke inngikk i rammebevilgningen.

¹⁴ Framsikt er et verktøy for analyse, planlegging, budsjettering, rapportering og virksomhetsstyring. Her kan man presentere f.eks. kommunale planer, årsregnskap og årsberetning.

Tabell 4. Gjennomgang av økonomiske vedtak i prosjekt

Prosjekt nr.	Prosjektnavn	Vedtak i kommunestyret	Synliggjøring av usikkerhet i prisestimat	Vedtatt kostnadsramme ¹⁵
4300	Hovedvannledning Torp-Betania	PS 93/2019, 11.11.2019	Nei	42,9 millioner
4306	Lia høydebasseng	Kun detaljregulering, 2021	-	-
4308	Stavsjøen, sikring av damanlegg	PS 41/2020, 25.05.2020	Nei, men det presenteres i saksframlegget at det er et foreløpig overslag og man vil komme tilbake med endelig beregning.	15 millioner
4506	HARA	Nei	Vedtatt før 2019	-
4532	Saksvik renseanlegg	PS 117/2020, 07.12.2020	Presentasjon i saksframlegg at tall er utarbeidet etter anslagsmetoden	146,7 millioner
4744	Svebergmarka 3 – område 5 VVA og lekeplasser	PS 114/2020	Nei. Presentert som en del av budsjett 2021. ¹⁶	Totalsum ikke presentert

3.4.3 Sluttregnskap for kommunestyret

Det er krav om at sluttregnskap for prosjektene skal behandles i kommunestyret. Det kan være naturlig at behandlingen skjer i årsregnskapet.

¹⁵ Eksklusive merverdiavgift

¹⁶ Kilde: [Investeringer i 2021 \(framsikt.net\)](https://framsikt.net)

Tabell 5. Gjennomgang av sluttregnskap

Prosjekt nr.	Prosjektnavn	Prosjekt-regnskap	Årsberetning	Årsregnskap	Avvik fra budsjett 2020 ¹⁷
4300	Hovedvannledning Torp-Betania	Ja	Ja, ikke ferdigstilt	Ja, ikke ferdigstilt	-22 193
4306	Lia Høydebasseng	Ja	Ja, ikke ferdigstilt	Ja, ikke ferdigstilt	-11 987
4308	Stavsjøen	Ja	Ja	Ja	-1 992 430
4506	HARA	Ja	Ja	Ja	-93 085,3
4532	Saksvik renseanlegg	Ja	Nei, ikke ferdigstilt	Nei, ikke ferdigstilt	-
4744	Svebergmarka 3. etappe	Ja	Ja	Ja	- 4 931 688,41

Revisor har undersøkt om prosjektene ligger i regnskapet, samt undersøkt årsregnskap og årsberetning for 2020. Årsberetning og årsregnskap er pr. 04.05.2021 ikke behandlet i kommunestyret enda. Revisor legger til grunn at årsregnskap og årsberetning som revisor har fått tilsendt, legges fram i kommunestyret. I årsregnskap og årsberetning presenteres resultat opp mot budsjett for året. Revisor har ikke sett sluttregnskap for prosjektet som helhet. I tabellen vises merforbruk med positivt fortegn og mindreforbruk med negativt fortegn. Avdelingsleder opplyser at det ikke finnes sluttregnskap for alle prosjekter, men at det nå er et krav om dette i økonomireglementet. For større investeringsprosjekter skal sluttregnskapet fremmes for politisk behandling så snart som mulig etter at reklamasjonsbefaringen har funnet sted.

3.5 Vurdering

- Ved oppstart av investeringsprosjekter må de økonomiske rammene bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, og vurderingene av usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger må være dokumenterte.

¹⁷ Beløp i 1000

Kommunen har utarbeidet skjema for beregning av kostnader i prosjekt. Videre benytter man eksterne konsulenter som har erfaringstall de benytter i detaljberegningene. Revisor vurderer at de økonomiske rammene bygger på realistiske kostnadsoverslag.

Det er nylig tatt i bruk en ny metode for å synliggjøre usikkerheten i investeringsprosjekter. Denne usikkerheten bør være tydelig ovenfor politikerne som skal vedta investeringen. Revisor kan ikke se at usikkerheten er tilstrekkelig tydeliggjort i saksframlegg og gjort kjent for politisk behandling.

- Kommunen må ha god oppfølging av økonomien i investeringsprosjekt.

Det er etablert skjema for oppfølging av økonomien i investeringsprosjekt. Skjemaet fylles ut manuelt av prosjektleder og er ikke tilknyttet regnskapssystemet. Dette er en sårbarhet i systemet, og gjør at økonomioppfølgingen som ligger til prosjektleder er avhengig av at man klarer å fange opp alle transaksjoner. Noen prosjektledere uttaler at de skulle ønske det gikk an å ha en mer automatisert økonomioppfølging, men har forståelse for at dagens systemer ikke tillater dette. Prosjektlederne godkjenner fakturaer og kan hente rapporter fra Visma og Framsikt. Skjemaet er relativt nytt, og praksis for bruk er enda ikke godt innarbeidet. Revisor vurderer kommunen har lagt til rette for god oppfølging av økonomien i investeringsprosjekt, men at rapporteringen kunne vært en automatisk del av regnskapssystemet.

- Sluttregnskap for investeringsprosjekter skal behandles av kommunestyret

Prosjektene er lagt inn i årsregnskapet som pr i dag ikke er behandlet av kommunestyret. Årsregnskapet vil behandles i løpet av våren 2021. Fram til 2019 var det krav om at fullstendig prosjektrengnskap skulle framgå i note. Kravet er ikke lenger gjeldende. Likevel stiller økonomireglementet krav til at det for større investeringsprosjekt skal legges fram et samlet sluttregnskap så snart som mulig etter reklamasjonsbefaringen. Revisor har ikke undersøkt prosjekter som er ferdigstilt og hvor garantitiden har gått ut.

- *Investeringsprosjekter skal gjennomføres innen den fastsatte tids- og kostnadsrammen*

For nye investeringsprosjekter er det utarbeidet prosjektdirektiv som sier noe om fastsatt tids- og kostnadsramme. Disse investeringsprosjektene er ikke ferdigstilt. For eldre investeringsprosjekter, som er ferdigstilt eller nærmer seg ferdigstilling, er ikke planleggingsdokumentene tydelige. Disse prosjektene har dermed vært lite etterprøvbare for revisor. Utarbeidelse av prosjektdirektiv og behandling av investeringer pr. prosjekt i kommunestyret har vært praksis kun en kort tid. Det er derfor utfordrende å kunne vurdere om investeringsprosjekter er gjennomført innenfor den fastsatte tids- og kostnadsrammen. Totalsum for investeringsprosjekter over år kunne vært synliggjort for politikerne i større grad ved behandling av sluttregnskap.

3.6 Konklusjon

Det har skjedd store endringer i rutinene innen investeringsarbeidet for vann og avløp de siste få årene. Dette arbeidet pågår fortsatt. Revisor har undersøkt elementer i prosjektgjennomføringen i ulike faser. Både hovedplan og nye rutiner er såpass ferske at det ikke er prosjekter som er startet og avsluttet under samme forutsetninger og rutiner.

Revisor har kjennskap til at flere prosjekter har blitt dyrere enn planlagt, og følges opp ekstra av politikerne.

Revisor har inntrykk av at nye rutiner og ny organisering av arbeidet med investeringsprosjekt bidrar til en tydeligere og strammere prosjektstyring som vil kunne være enklere å følge opp i ettertid.

På bakgrunn av de undersøkte elementene i prosjekter i dette kapittelet, konkluderer revisor med at investeringsprosjekter innen vann og avløp til en viss grad gjennomføres innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med hovedplan og vedtak.

3.7 Anbefalinger

Revisor har følgende anbefalinger:

- Økonomisk usikkerhet i investeringsprosjekter bør synliggjøres for politikerne
- Totalsum med sluttregnskap for avsluttede investeringsprosjekter over år bør synliggjøres for politikere

4 BRUK AV RAMMEAVTALER

I dette kapittelet beskriver vi kommunens bruk av rammeavtaler innen området vann og avløp.

4.1 Problemstilling

Det er utarbeidet følgende problemstilling om rammeavtaler:

- Benytter kommunen seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp?

4.2 Revisjonskriterier

Det er definert i rammeavtalene som presenteres under hvilke leverandører som kan brukes innen det enkelte område. Revisjonskriteriene i dette kapittelet følger rammeavtalen som er inngått, og kriteriet er derfor som følger:

- Rammeavtalene skal benyttes. Avvik skal dokumenteres.

4.3 Data

4.3.1 Om rammeavtalene

Malvik kommune har fram til 2021 hatt en rammeavtale i tre deler. Rammeavtalene ble inngått i 2017 og har hatt en varighet på fire år. Kommunen er i prosess med å inngå nye rammeavtaler for en fireårsperiode. De tre delene er følgende:

1. Rådgivning areal, vei, vann og avløp
2. Rådgivning bygg
3. Rådgivning prosjektadministrasjon (byggeleder)

En ansatt på Prosjekt og utvikling har ansvar for å følge opp rammeavtalene. Han tok over ansvaret etter en annen, som var med på å inngå avtalene. Siden det har kommet til nye prosjektledere i Prosjekt og utvikling skal man vurdere på nytt hvem som skal ha ansvar for å følge opp avtalene. Det er den enkelte prosjektleder som har ansvar for å følge opp bruken av avtale i det enkelte prosjekt, altså se til at f.eks. byggeleder gjør det som man har avtalt.

Rammeavtalene ligger i ePhorte. Her finnes også oversikt over oppdateringer av avtalene, hvilke konsulenter man skal kontakte og så videre. Det finnes også en oversikt over rammeavtalene i kvalitetssikringssystemet.

Det er ikke skriftlig rutine for å sjekke rammeavtalene, men innarbeidet praksis. Kommunen arbeider med å utvikle nye rutiner for dette. I prosjektene har man identifisert en overordnet

flyt for prosjektene hvor anskaffelse av konsulent er definert, altså når man har behov for å bruke rammeavtalene.

Kommunen arbeider med å bruke Mercell¹⁸ i større grad. I dette programmet kan kontraktene opprettes på en mer profesjonell måte, og hvor det er direktekobling mot ePhorte. Kommunalsjef og leder PU forteller at dette systemet skal brukes mer aktivt fremover.

4.3.2 Bruk av rammeavtalene

I rammeavtale for byggeledelse er det tre tilbydere/firma, som er rangert fra 1-3. Den som er rangert som nr. 1 skal spørres først. Dersom nr. 1 sier at de ikke har kapasitet, går man til nr. 2. Prosjektlederne opplever at den som er først prioritert alltid svarer ja, uavhengig av om de har tilstrekkelig kapasitet eller ikke. Dette medfører i neste omgang at leverandøren ikke leverer helt etter kommunens forventninger. Flere opplever at rammeavtalene ikke fungerer optimalt med tanke på konsekvenser for dårlig tjeneste og levering. En prosjektleder forteller at kommunen ikke alltid har nok kompetanse til å kunne si når noe ikke er godt nok fra konsulentene. Prosjektlederen etterlyser en verktøykasse eller kompetanseheving om hvordan dette skal håndteres. Det brukes en del tid på oppvaskmøter med konsulentene. Samtidig kan det være krevende å bruke ekstra tid og ressurser på å vurdere om de har levert godt nok, samtidig som prosjekt skal leveres og nye prosjekter venter. En prosjektleder mener at prosjektlederne må settes i stand til å kunne kreve mer fra konsulentene, og samtidig ha kontroll på bruk av offentlige midler. Prosjektlederen opplever at søkelyset på kompetanseheving på dette området har blitt bedre den siste tiden, og skryter av kommunalsjefens fokus på området.

Etter at tilbyder har svart ja, må man ha et møte hvor man beskriver hva man vil ha i prosjektet. Deretter lager tilbyder skjema for hvilke folk de skal bruke, tidsramme, tidsbruk og dermed antatt verdi/sum.

Ingen av de vi har intervjuet kjenner til at man har unngått å bruke rammeavtalene. Det er mer praktisk å bruke de, enn å ikke gjøre det. En informant uttaler at det har vært en befrielse å kunne sette ut prosjektering og byggeledelsesoppdrag uten å måtte arrangere full anbudsrunde for hvert prosjekt. I noen tilfeller har man satt i gang prosjekter som har ligget på vent i mange år. Da har man fortsatt med tilbyderen som var på prosjektet i utgangspunktet. Noen ganger har engasjementet av de som deltok tidligere blitt forlenget for å holde kontinuiteten på igangsatt arbeid, da det er uhensiktsmessig og fordyrende å skulle ta inn nye.

¹⁸ Mercell er en elektronisk anbudsløsning for innkjøpere og leverandører.

Prosjektlederne opplever at rammeavtalene i hovedsak fungerer godt. Det arbeides med nye avtaler nå, da rammeavtalene har gått ut. Nå avventer man anskaffelse i prosjekter til nye rammeavtaler er på plass. Kommunen inngår nå kortere rammeavtaler (2 år med opsjon på 1 + 1 år forlengelse). Slike avtaler legger bedre til rette for å evaluere underveis. For anskaffelser med verdi under 750 tusen kroner kan man gå ut med mini-konkurranse.

I avtalene framgår at det årlig skal skje en evaluering av rangering, i forhold til eventuell utskifting av personell. Evalueringen kan endre prioriteringsrekkefølgen. Det ble gjennomført en slik evaluering midt i fireårsperioden.

4.3.3 Rammeavtale A: Rådgivning areal, vei, vann og avløp

Malvik kommune inngikk i 2017 en rammeavtale på anleggsteknisk prosjektering. Her er tre tilbydere prioritert i rekkefølge. Rammeavtalen omtales som rammeavtale A.

Avrop skal gjennomføres slik at prosjektleder fyller ut en mal med beskrivelse av oppdraget. Deretter skal tilbyder 1 få forespørsel om de har kapasitet til å ta på seg oppdraget. Hvis det er kapasitet, settes det budsjett for arbeidet. Hvis de ikke har kapasitet, skal forespørselen gå videre til tilbyder 2 og 3. Avropet ferdigstilles med en kontrakt etter mal.

Den prioriterte rekken av tilbydere i denne rammeavtalen er:

1. Asplan Viak AS
2. Cowi AS
3. Multiconsult AS

4.3.4 Rammeavtale B: Rådgivning bygg

Malvik kommune inngikk i 2017 en rammeavtale på byggteknisk prosjektering. Her er tre tilbydere prioritert i rekkefølge. Rammeavtalen omtales som rammeavtale B. Avrop fungerer på samme måte som i rammeavtale A.

Den prioriterte rekken av tilbydere i denne rammeavtalen er:

1. Rambøll AS
2. Asplan Viak AS
3. Multiconsult AS

4.3.5 Rammeavtale C: Rådgivning prosjektadministrasjon

Malvik kommune inngikk i 2017 en rammeavtale på rådgivning av prosjektadministrasjon (byggeleder). Her er tre tilbydere prioritert i rekkefølge. Rammeavtalen omtales som rammeavtale C. Avrop fungerer på samme måte som i rammeavtale A og B.

Den prioriterte rekken av tilbydere i denne rammeavtalen er:

1. Opak AS
2. Rambøll AS
3. WSP AS

4.3.6 Gjennomgang av utvalgte prosjekter

Gjennomgangen av utvalgte prosjekter er gjort gjennom uttrekk av prosjekter fra regnskapet i perioden 2018-2020. I denne perioden var de ovenfor nevnte rammeavtalene gjeldende.

Tabell 6. Gjennomgang av utvalgte prosjekter

Prosjektnummer	Prosjektnavn	A: Anleggsteknisk prosjektering	B: Byggteknisk prosjektering	C: Prosjektadministrasjon
4300	Rehab. vannledning Torp-Betania	<u>Asplan Viak</u>	Ikke relevant	Rammeavtale ikke benyttet ¹⁹
4301	Rehab.vannledning Torp-Betania del 2	Asplan Viak	Ikke relevant	<u>Opak</u>
4308	Sikring av damanlegg - Stavsjøen	Rammeavtale ikke benyttet ²⁰	Rammeavtale ikke benyttet	Rammeavtale ikke benyttet
4506	Hommelvik RA - nytt kloakkrenseanlegg i Hommelvik	Inngått før gjeldende rammeavtale (2008)	Inngått før gjeldende rammeavtale (2008)	Opak
4522	Nytt renseanlegg Karlstad/Bakken	<u>Asplan Viak</u>	Ikke kommet så langt	Ikke kommet så langt
4532	Saksvik renseanlegg	Asplan Viak	Ikke relevant ²¹	<u>Opak</u>

¹⁹ Kommunen opplyser at rammeavtalen for prosjekt 4300 ikke ble benyttet i delramme C. Dette begrunnes med at benyttet ressurs/ansatt hos Asplan Viak startet eget firma underveis i prosessen og kommunen vurderte det slik at de måtte benytte hans spesialkompetanse på no-dig pga. kostnad/risiko opp mot et evt. bytte og fordi kompetansefeltet no-dig lå utenfor det kommunen hadde ramme på. Revisor har mottatt et notat som dokumenterer vurderingen opp mot forskrift om offentlige anskaffelser. Revisor har ikke undersøkt lovligheten av unntaket.

²⁰ Kommunen opplyser at rammeavtalene ikke ble benyttet for prosjekt 4308. Dette begrunnes med at leverandørene i rammeavtalene ikke har spesialkompetanse til denne type prosjekt, som NVE stiller krav om. Man måtte derfor gå til anskaffelse av denne spesifikke kompetansen.

²¹ Kommunen opplyser at dette ikke var relevant da det er snakk om bygging av prosessanlegg for avløp.

Det foretas avrop av rammeavtaler, det vil si bestillinger på grunnlag av rammeavtalen. Revisor har sett i ePhorte etter dokumentasjon av avrop for det enkelte prosjekt. Understreket tekst i tabellen betyr at avropet var dokumentert i ePhorte. Andre avrop har blitt tilsendt revisor via epost. Det varierer om dokumentasjonen er signert av begge parter.

4.4 Vurdering

- Rammeavtalene skal benyttes. Avvik skal dokumenteres.

Gjennomgangen viser at rammeavtalene benyttes. Avvik fra bruk av rammeavtalene er godt dokumentert. Revisor har ikke undersøkt lovligheten av unntakene. Ikke all informasjon om rammeavtalene finnes i ePhorte. Kommunen har nylig tatt i bruk Merccell for å håndtere dokumentasjon rundt rammeavtaler. Fra 2018 er det krav om at offentlige oppdragsgivere med anskaffelser omfattet av del II og III i forskrift om offentlige anskaffelser, må ha tilgang til en elektronisk løsning for utveksling av anskaffelsesdokumentene, forespørsel om å delta i konkurranse, bekreftelse av interesse og innlevering av tilbud.²²

Gjennomgangen viser at første prioriterte tilbyder mottar forespørsel. Gjennomgangen viser også at første prioriterte sjelden sier nei. Innsamlede data tyder på at det kan være en utfordring at eksterne konsulenter i noen tilfeller takker ja til prosjekt selv om de ikke har god nok kapasitet. Noen prosjektledere etterlyser mer kompetanse og ressurser til å ha en bedre kontraktsoppfølging med tilbyderne. Revisor har inntrykk av at også ledelsen ønsker større fokus på dette. Revisor vurderer at kriteriet er oppfylt.

4.5 Konklusjon

Revisor konkluderer med at kommunen benytter seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp.

²² Anskaffelser.no, «Fagsystemer for elektronisk handel» <<https://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/fagsystemer-elektronisk-handel-e-handel>>.

5 HØRING

Rapporten ble sendt på høring 19. mai. Høringssvar ble mottatt 8. juni. Høringssvaret har ikke medført endringer i rapporten. Høringssvaret finnes i sin helhet i vedlegg 2.

KILDER

Anskaffelser.no, «Fagsystemer for elektronisk handel» <<https://www.anskaffelser.no/hva-skall-du-kjope/fagsystemer-elektronisk-handel-e-handel>>

Malvik kommune, «Handlings- og økonomiplan 2020-2023, budsjett 2020» <https://pub.framsikt.net/2020/malvik/bm-2020-rådmannens_forslag_2110/#/>

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

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

- Kommuneloven
- Andersen, Erling S., Kristoffer V. Grude og Haug, Tor (2002) Måltrettet prosjektstyring. NKI Forlaget.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011) Veileder: Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet.
- Malvik kommunes økonomireglement
- Forskrift om offentlige anskaffelser
- Drikkevannsforskriften
- Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 45 fra forskningsprogrammet Concept. (2015), Welde, Aksdal og Grindvoll
- Prosjektveiviseren, Digitaliseringsdirektoratet

Problemstilling 1: Har kommunen etablert rutiner, ressurser og kompetanse som sikrer en god prosjektstyring av større investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen?

Kommuneloven § 25-1 fastsetter at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Dette er kommunedirektørens ansvar. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Loven stiller krav til at kommunedirektøren skal:

- a) Utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) Ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) Dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) Evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

I boken *Måltrettet prosjektstyring*²³ framgår det at prosjekter bør planlegges i to nivåer; milepælsplanlegging, som er den overordnede planleggingen, og aktivitetsplanlegging, som er den detaljerte planleggingen. I milepælsplanleggingen finner man ut hva man vil oppnå, og i aktivitetsplanleggingen diskuterer man hvordan man skal oppnå det. I milepælsplanleggingen definerer man dermed hvilke mål man har. Disse målene må være kontrollerbare for å kunne følge opp prosjektet. Milepælene skal fungere som kontrollstasjoner i arbeidet. For å ta stilling til om et prosjekt skal startes eller ikke, trenger oppdragsgiveren en beskrivelse av de viktigste elementene i prosjektet. Prosjektbeskrivelsen bør inneholde:

- Prosjektets navn
- Oppdragsgiver
- Bakgrunnen for prosjektet
- Prosjektets mål
- Rammebetingelser
- Prosjektets bidrag til virksomheten
- Økonomi

En vellykket prosjektgjennomføring er et prosjekt som leverer til rett tid, med riktig ytelse og innenfor den vedtatte kostnadsrammen. Et godt styringsgrunnlag og realistiske planer kan innebære riktig budsjett og avsetninger, korrekte fremdriftsplaner og en hensiktsmessig organisering, risikostyring med mer. Innholdselementer i et prosjektsstyringsgrunnlag vil normalt være følgende momenter²⁴: Initiating/planlegging, gjennomføring, avslutning og evaluering. Her har kommunene et investeringsreglement for gjennomføring av kommunale investeringsprosjekter. Reglementet definerer roller, krav til beslutningsunderlag og beslutningspunkter mellom ulike faser.

Den usikkerheten som er iboende i ethvert prosjekt gjør det vanskelig å estimere et beløp på forhånd om hvor mye et prosjekt kommer til å koste når det er ferdig. Man skiller mellom to måter for estimeringsarbeidet: tradisjonell estimering av kostnader eller et stokastisk (sannsynlighetsbasert) kostnadsestimat²⁵. Skille mellom modellene er ved kostnadsestimat som er sannsynlighetsbasert, synliggjøres risikoen i kostnadsestimatet til beslutningstakerne.

For å vurdere økonomistyringen i et prosjekt er det av interesse å se på kostnadsutviklingen i selve prosjektet – fra prosjektet kommer inn i økonomiplanen til prosjektet er ferdigstilt.

23 Andersen, Erling S., Grude, Kristoffer og Tor Haug (2002) *Måltrettet prosjektstyring*. Kampen Grafisk: Oslo.

24 DNV: Kvalitetssikring av prosjekter ISO 9001

25 Kostnadsestimering under usikkerhet, Concept temahefte nr. 4:

https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010610/CONCEPT_kostnadsestimering_til+WEB.pdf/7fe95f32-0477-4468-b0e5-54589687c16d

Økonomireglementet stiller krav til at det utarbeides sluttregnskap som behandles av kommunestyret, når det gjelder investeringer. Dette kommer i praksis fram av årsregnskapet. For større byggeprosjekter fremmes sluttregnskapet for politisk behandling så snart som mulig etter at reklamasjonsbefaringen (1 år) har funnet sted. Det er ellers byggherren/eier av investeringen som har ansvaret for at sluttregnskap utarbeides og fremlegges for kommunestyret. Sluttregnskapet skal inneholde forslag til vedtak om å dekke inn overskridelse eller å disponere eventuell overfinansiering.

På vann- og avløpsområdet stilles det krav til kompetanse innen spesifikke fagområder. Eksempelvis stiller drikkevannsforskriften § 8 krav til kompetanse gjennom at vannverkseieren skal sikre at vannforsyningssystemet har, eller gjennom avtale har tilgang til, nødvendig kompetanse. Vannverkseieren skal sikre at alle som deltar i aktiviteter omfattet av forskriften gis opplæring som står i forhold til arbeidsoppgavene. Revisor trekker dette videre til at også de som arbeider med prosjektstyring innen vann og avløp må ha tilstrekkelig kompetanse. Dette kan forstås som at kommunen må sikre at deltakere i prosjektstyringsgruppa må ha kompetanse til oppgavene de er satt til, og eventuelt gjøre kompetansehevende tiltak eller innkjøp av kompetanse der det er nødvendig. For å kunne identifisere områder hvor det er behov for kompetanse, bør kommunen ha oversikt over eksisterende kompetanse og kompetansebehovet i organisasjonen.

Det framgår av kommunens økonomireglement at både ledere og medarbeidere med ansvar for innkjøp skal ha fokus både på det formelle og på den praktiske gjennomføringen. Dette innebærer å sette seg inn i gjeldende regelverk, behovene som skal dekkes av anskaffelsen, pris, kvalitet, leveringsdyktighet, kontraktsinngåelse, kontraktsoppfølging og leverandørutvikling. Innkjøpsansvarlig i Malvik kommune kan kontaktes ved behov for rådgivning og bistand ved anskaffelser.

Digitaliseringsdirektoratet har utarbeidet en prosjektveiviser.



Prosjektveiviseren er en overordnet modell for prosjektstyring. I siste fase, realiseringsfasen, skal man realisere mål og gevinster, samt måle gevinster. For å lære av

prosjektgjennomføringen, vil man gjennom måling av gevinster kunne identifisere hva som gikk bra og dårlig i prosjekter. Dette bør også gjennomføres i investeringsprosjekt.

Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030 har åtte delmål. Delmål åtte er at Malvik kommune er en profesjonell og utviklingsrettet organisasjon. Delmål 8.1. slår fast at Malvik kommune skal ha en effektiv tjenesteproduksjon med god kvalitet. Videre at en god styring av aktiviteten med et langsiktig perspektiv skal øke kommunens handlingsrom for å møte de omstillingene samfunnsutviklingen krever. Revisor vurderer ut ifra dette delmålet at det er hensiktsmessig at ansatte i organisasjonen forholder seg til tydelige ansvarsfordelinger, og at det er tilstrekkelige ressurser for å kunne ha en effektiv tjenesteproduksjon.

Concept er et forskningsprogram ved NTNU som utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer. Concept skriver i sin rapport nr. 45 om bruken av prosjektmodeller i kommunale investeringsprosjekt. En prosjektmodell deles opp i ulike faser, hvor fasene er knyttet til oppgaver, eierskap eller ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. En prosjektmodell kan være gitt i form av et investeringsreglement med samlede rutiner og prosedyrer for investeringsprosjekter i kommunen.

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

Figuren nedenfor illustrer de ulike prosjektfasene og beslutningspunkter.



Kilde: Concept, rapport nr. 45

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

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

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

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

I rapporten til Concept pekes det på at de folkevalgte må være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i. Samtidig bør det være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.

Utlede revisjonskriterier:

- Det bør være etablert systematiske rutiner for planlegging, gjennomføring og avslutning/evaluering av investeringsprosjekt.
- Det bør være systemer som gir oversikt over kompetanse og kompetansebehov
- Det bør utarbeides en milepælsplanlegging som fastsetter mål i prosjektet. Målene må være kontrollerbare.
- Det bør utarbeides en aktivitetsplanlegging som fastsetter hvordan man skal oppnå målene.
- Ledere og ansatte med ansvar for innkjøp må tilegne seg nødvendig kunnskap
- Det bør være rutiner for å evaluere prosjekter etter ferdigstillelse for å lære av gjennomføringen og dra nytte av dette i nye prosjekt
- Det må være tydelig ansvarsfordeling og tilstrekkelige ressurser for å kunne yte en effektiv tjenesteproduksjon

Problemstilling 2: I hvilken grad gjennomføres investeringsprosjekter innen vann og avløp innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med hovedplan og vedtak?

I denne problemstillingen vil investeringsprosjektene vurderes opp imot vedtatte tids- og kostnadsrammer for det enkelte prosjekt.

Kommunen har et reglement for investeringsprosjekter inntatt i økonomireglementet. Veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» fra 2011 er førende for kommunens generelle oppfølging av investeringsprosjekter. Her framgår det at alle investeringsprosjekter skal vedtas av kommunestyret. Investeringer gjelder anskaffelse av varige driftsmidler som koster over 100 000 kr eks. mva., og hvor investeringsobjektet har en forventet levetid på minst 3 år. Økonomireglementet stiller krav til at bevilgningsforslaget til kommunestyret må inneholde:

1. Totalbevilgning for hele prosjektet basert på et realistisk kostnadsoverslag. Netto bevilgning aksepteres ikke- dvs. at eventuelle tilskudd og gaver skal også innarbeides. Uforutsette tilskudd og gaver kan ikke brukes til å øke investeringsrammen uten kommunestyrets godkjenning.
2. Kontostreng, det vil si art, ansvar, tjeneste/funksjon og prosjekt/objekt.
3. Fullstendig finansiering. Rådmannen delegeres fullmakt til å godkjenne lånebetingelsene.
4. I bevilgningssaken skal det skilles mellom bygninger/tomtekostnader/fast utstyr etc. og inventar/maskiner/transportmidler etc. Summen av disse postene utgjør investeringsens totalbevilgning.
5. Fremdriftsplan og likviditet. For investeringer bør det i bevilgningsvedtaket oppgis antatt fremdriftsplan og oversikt over utbetalinger der det er mulig.
6. Ved alle bevilgningssaker må driftsmessige konsekvenser oppgis.

Forslag til investeringer fremmes av rådmannen i forbindelse med årlig rullering av handlings- og økonomiplanen over en fireårsperiode. Her skal prioriteringer av investeringer framgå sammen med kostnadsestimer som er kjent på tidspunktet for fremleggelsen. Når Kommunestyret har vedtatt handlings- og økonomiplan med forslag til årsbudsjett kan forprosjekt settes i gang for de investeringer som har fått bevilgning. Bevilgning er gitt kun til de investeringer som inngår i vedtatt årsbudsjett. For investeringer som går over flere budsjettår er det bare gitt bevilgning i forbindelse med de enkelte årsbudsjetter.

Prosjektene i årsbudsjettet skal ha mer sikre kostnadsestimer. For større investeringer skal bevilgninger til forprosjekt være inntatt i årsbudsjettet før planlegging og detaljprosjektering iverksettes. Endelig investeringsramme inntas i årsbudsjettet når forprosjektet er avsluttet og klart for anbudsinnhenting. Prosjekter med kostnad over ti millioner kroner legges fram som enkeltsak til kommunestyret. Investeringer kan legges fram utenom den vanlige planleggingsprosessen.

Økonomiplanen skal vise hvordan kommunens investeringer i bygg og anlegg vil påvirke kommunens økonomi de neste fire årene, og gi en realistisk oversikt over sannsynlige

inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Årsbudsjettet er som regel første året i økonomiplanen, og beskriver ressursfordelingen i detalj for det gjeldende året.

Når det kommer til styring og organisering av investeringsprosjekter, har kommuneloven ingen bestemmelser eller standarder som pålegger kommunen å styre eller organisere investeringsprosjekter på en bestemt måte. Loven har imidlertid et generelt krav til at «Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges» Herunder skal kommunedirektøren blant annet ha nødvendige rutiner og prosedyrer, avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, dokumentere internkontrollen, og evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Hva er betryggende kontroll av investeringsprosjekter?

En vellykket prosjektgjennomføring er et prosjekt som leverer til rett tid, med riktig ytelse og innenfor den vedtatte kostnadsrammen. Et godt styringsgrunnlag og realistiske planer kan innebære riktig budsjett og avsetninger, korrekte fremdriftsplaner og en hensiktsmessig organisering, risikostyring med mer. Innholdselementer i et prosjektsstyringsgrunnlag vil normalt være følgende momenter²⁶: Initiating/planlegging, gjennomføring, avslutning og evaluering. Her har kommunene et investeringsreglement for gjennomføring av kommunale investeringsprosjekter. Reglementet definerer roller, krav til beslutningsunderlag og beslutningspunkter mellom ulike faser.

Den usikkerheten som er iboende i ethvert prosjekt gjør det utfordrende å estimere et sikkert beløp på forhånd for hvor mye et prosjekt kommer til å koste når det er ferdig. Man skiller mellom to måter for estimeringsarbeidet: tradisjonell estimering av kostnader eller et stokastisk (sannsynlighetsbasert) kostnadsestimat²⁷. Skille mellom modellene er ved kostnadsestimat som er sannsynlighetsbasert, synliggjøres risikoen i kostnadsestimatet til beslutningstakerne.

Kommunens økonomireglement stiller noen krav til investeringsprosjekter. Økonomireglementet er vedtatt 29.04.2019 av kommunestyret. For å vurdere økonomistyringen i et prosjekt er det av interesse å se på kostnadsutviklingen i selve prosjektet – fra prosjektet kommer inn i økonomiplanen til prosjektet er ferdigstilt. Det er krav i økonomireglementet om at det skal utarbeides sluttregnskap for investeringsprosjekter som skal behandles av kommunestyret. I praksis vil disse behandles i regnskapet.

26 DNV: Kvalitetssikring av prosjekter ISO 9001

27 Kostnadsestimering under usikkerhet, Concept temahefte nr. 4:

https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010610/CONCEPT_kostnadsestimering_til+WEB.pdf/7fe95f32-0477-4468-b0e5-54589687c16d

Kriterier oppsummert

Nedenfor er det konkretisert hvordan revisjonskriteriene ovenfor brukes for å for å vurdere om kommunen har en tilfredsstillende gjennomføring av investeringsprosjekt.

- Ved oppstart av investeringsprosjekter må de økonomiske rammene bygge på kostnadsoverslag som er realistiske, og vurderingene av usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger må være dokumenterte.
 - Kommunen må ha god oppfølging av økonomien i investeringsprosjekt.
 - Sluttregnskap for investeringsprosjekter skal behandles av kommunestyret
 - Investeringsprosjekter skal gjennomføres innen den fastsatte tidsrammen
 - Investeringsprosjekter skal gjennomføres innenfor den fastsatte kostnadsrammen
-

Problemstilling 3: Benytter kommunen seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp?

Bruk av rammeavtaler er hjemlet i forskrift om offentlige anskaffelser. I § 26-1 3. punkt slås det fast at «Bare de leverandørene som er parter i rammeavtalen, kan tildeles kontrakter under rammeavtalen». Det kan inngås rammeavtale med flere leverandører, jf. § 26-3. Da fordeles kontraktene enten gjennom fordelingsnøkkel eller gjennom konkurranse mellom leverandørene det er inngått avtale med.

Kommunens økonomireglement har et kapittel om systemer for kjøp og salg av varer og tjenester. Det slås fast at innkjøp i Malvik kommune skal skje i henhold til gjeldende lover, forskrifter, rutiner og vedtatt innkjøpsstrategi. Inngåtte innkjøpsavtaler skal følges. Oversikt over innkjøpsavtaler finnes på kommunens intranettside.

Utlede revisjonskriterier:

- Rammeavtalene skal benyttes. Avvik skal dokumenteres.

VEDLEGG 2 – HØRINGSSVAR



MALVIK KOMMUNE
Areal og samfunnsplanlegging

REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Deres ref:

Vår ref:
2020/8707-3

Saksbehandler:
Willy Stork

Dato:
07.06.2021

Høringssvar til foreløpig rapport fra forvaltningsrevisjon av utbygging av vann- og avløpsnett

Vi viser til brev av 19. mai vedrørende høringsutkast til rapport fra forvaltningsrevisjon av utbygging av vann- og avløpsnett. Ved en inkurie kommer vårt svar noe senere enn opprinnelig tilbakemeldingsfrist, men i dialog med revisor har man blitt enig om en viss utsettelse.

Rådmannen vurderer at rapporten samlet sett gir et godt situasjonsbilde på temaet, både i et historisk perspektiv og ikke minst i forhold til de utviklingsgrep som er tatt og iverksatt innenfor området.

Rådmannens utgangspunkt er at prosjekter innenfor dette meget viktige området skal gjennomføres både effektivt og planmessig. Dette er særlig viktig sett i lys av at kostnadene i all hovedsak er gebyrfinansiert.

Nedenfor kommenteres kort rapportens kapitler 2, 3 og 4.

Kapittel 2 – Kommunens system for prosjektstyring

Rådmannen merker seg at revisor påpeker at det har vært et «skifte» med tanke på systematikk og rutiner i virksomheten. Dette har vært en helt nødvendig omlegging og utvikling, og rådmannen merker seg at revisor også konkluderer med at dette bidrar til å sikre god prosjektstyring.

Samtidig er det slik at man i en overgangsfase fortsatt vil ha enkelte prosjekter som ikke er etablert innenfor de nye metodiske rammene. Rådmannen understreker at også disse prosjektene følges opp på en adekvat måte.

I sin rapport trekker revisor frem behovet for systemer som skal gi oversikt over kompetanse og kompetansebehov. Slik rådmannen ser det er dette en relativt liten og meget oversiktlig gruppe personell, som isolert sett ikke utløser behov for en egen oversikt. Samtidig er rådmannen enig med revisor i at det generelt sett er viktig å ha slik kunnskap, nettopp for å sikre best mulig ressursutnyttelse og derigjennom effektiv gjennomføring av prosjektene.

Postadresse	Besøksadresse	Telefon	Bank
Postboks 140, 7551 HOMMELVIK	Torggata 7	73 97 20 00	4218 07 50309
E-post			Org.nr
postmottak@malvik.kommune.no	www.malvik.kommune.no	73 97 20 01	971 035 560

I et læringsperspektiv er evaluering av gjennomførte prosjekter viktig. Rådmannen slutter seg til revisors vurdering av dette.

Det er generelt sett et løpende behov for kompetanseheving blant ansatte i en kommuneorganisasjon. Dette er man bevisst, og det gjøres derfor kontinuerlige vurderinger rundt dette, da selvsagt sett opp mot den samlede ressursituasjonen. Et enda sterkere fokus på evaluering, jf. avsnittet over, vil også bidra til økt kompetanse.

Revisor indikerer i sin rapport at ressursituasjonen kan være utfordrende. Som revisor riktig påpeker er området tilført ressurser i løpet av det siste året. Dette har vært helt nødvendig. Rådmannen gjør løpende vurderinger av situasjonen, men understreker at man også her er helt avhengig av å gjøre prioriteringer med utgangspunkt i de samlede økonomiske rammer.

Kapittel 3 – Gjennomføring av investeringsprosjekt

Rådmannen registrerer at revisors vurdering er at de økonomiske rammene i de investeringsprosjektene som er gjennomgått bygger på realistiske kostnadsoverslag. Dette er betryggende og helt fundamentalt.

Samtidig påpeker revisor viktigheten av at man tydelig kommuniserer usikkerhet i investeringsprosjektene overfor beslutningstakerne. Rådmannen er enig i dette, og ser at både usikkerhet knyttet til økonomi og fremdrift i prosjektene må vektlegges i sakene som legges frem for politisk beslutning.

Rådmannen registrerer at revisor vurderer at det er lagt til rette for god oppfølging av økonomien i investeringsprosjekt. Dette er viktig, og man søker kontinuerlig å gjøre denne oppfølgingen så effektiv som mulig.

Som revisor påpeker ligger det et forbedringspotensial i den generelle rapporteringen knyttet til investeringsprosjektene, særlig knyttet til de prosjektene som strekker seg over flere år. Rådmannen er enig i dette og vil ha oppmerksomhet på dette fremover.

Kapittel 4 – Bruk av rammeavtaler

Rådmannen merker seg revisors konklusjon om at kommunen benytter seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp. Det er betryggende.

Med hilsen

Anne Irene Enge
kommunalsjef

Gisle Bakkeli
virksomhetsleder
FDV kommunalteknikk

Willy Stork
avdelingsleder
Prosjekt og utbygging

Dokumentet er elektronisk godkjent og kan være uten underskrift.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

2021

Utbygging av vann- og avløpstjenesten

Forvaltningsrevisjon i Malvik kommune

Rm Revisjon
Midt-Norge

Skann QR-koden for å lese
fullstendig rapport.
Rapporten finnes også på
www.revisjonmidt norge.no



Malvik er en kommune i vekst. Vann- og avløpsnettet tilfredsstiller ikke dagens behov for rent vann og trygt avløp, og med vekst i kommunen i årene fremover er det nødvendig å gjøre tiltak på området. Kommunen har definert at vannsikkerheten ikke er tilfredsstillende og utgjør en samfunnsrisiko.

I 2019 ble det laget en hovedplan for vann, avløp og vannmiljø. Hovedplanen ligger til grunn for investeringene som skal gjøres på området i perioden 2019-2030.



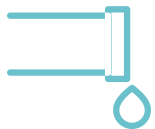
614 000 000 kr



Estimert investeringsbehov innen vann



527 000 000 kr



Estimert investeringsbehov innen avløp

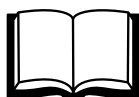
Investeringer innen vann og avløp gjennomføres av avdelingen Prosjekt og Utvikling, som er organisert under Areal og samfunnsplanlegging (ARESAM). Området er organisert under kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester.

Prosjekt og Utvikling er inne i en omstillingsprosess, hvor ansvar og oppgaver skal plasseres tydeligere og på nye måter. Avdelingen har i perioden revisor har arbeidet med dette prosjektet, arbeidet med å utarbeide og implementere nye rutiner. Dette arbeidet er pr. juni 2021 ikke ferdigstilt.



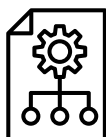
8 videointervju

5 prosjektledere, avdelingsleder prosjekt og utvikling, leder FDV, virksomhetsleder areal og samfunnsplanlegging og kommunalsjef samfunnsutvikling og tekniske tjenester



Dokumentgjennomgang

Gjennomgått dokumenter vedrørende rammeavtaler, rollebeskrivelser, interne rutiner, prosjektdirektiv, hovedplan vann- og avløp, økonomireglement med mer.



Prosjektgjennomgang

Undersøkt seks investeringprosjekter innen vann og avløp, som er startet og avsluttet i ulike rutiner, av ulike prosjektledere og for ulike områder.



Kommunens system for prosjektstyring

FUNN

Mange rutiner er under utarbeidelse eller har blitt etablert. Man har nye arbeidsmetoder som informantene opplever som bedre å jobbe etter. Det er forbedringspotensial i å gjøre ansvarsfordeling tydeligere i bruk av grupper. Prosjekter bør evalueres etter ferdigstillelse. Prosjektlederne benytter prosjektdirektiv hvor man fastsetter mål og ansvar for prosjektet. Her planlegges også aktiviteter som må gjennomføres for å nå målene. Flere ønsker mer kurs, og noen informanter opplever at man ikke får etablert et solid fagmiljø.

Hovedplanen legger opp til stor aktivitet fram til 2030. Tilførsel av ressurser i 2020 var prekær for å kunne utøve det planen legger opp til. Det er noe arbeidspress. Ut fra planen har man oppgaver til flere ansatte enn man har i dag. Et godt resultat av utviklingsprosjektet, herunder systemer og rutiner som fungerer, samt et sømløst samarbeid med andre avdelinger, er en forutsetning for at dagens ressurser skal være tilstrekkelig.

ANBEFALINGER

- ★ Kommunen bør etablere en god praksis for å evaluere gjennomførte prosjekter
- ★ Kommunen bør sikre hensiktsmessige løsninger for å kunne ha oversikt over kompetanse og kompetansebehov
- ★ Kommunen bør vurdere muligheten for å tilby flere kurs og kompetanseheving, samt etablere rutiner for å sikre intern kompetansedeling

Revisor konkluderer med at kommunen til en viss grad har etablert rutiner, ressurser og kompetanse som sikrer en god prosjektstyring av større investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen.



Gjennomføring av investeringsprosjekt

FUNN

Det er lagt til rette for god økonomioppfølging i prosjekter. Man har tatt i bruk en metode for å synliggjøre usikkerhet i prosjekt, denne usikkerheten bør synliggjøres også for politikerne. Sluttregnskap for prosjekter behandles gjennom at det synliggjøres i årsregnskapet. Revisor mener at totalsum for investeringsprosjekter over år i større grad kunne vært synliggjort for politikerne ved behandling av sluttregnskap.

Nyere investeringsprosjekter har et prosjektdirektiv hvor tids- og kostnadsramme er fastsatt. Disse prosjektene er ikke ferdigstilt. Eldre prosjekter som er ferdigstilt eller nærmer seg ferdigstillelse, har ikke like tydelige planleggingsdokumenter og er derfor lite etterprøvbare. Det er derfor utfordrende å vurdere om ferdigstilte prosjekter er gjennomført innenfor den fastsatte tids- og kostnadsrammen.

ANBEFALINGER

- ★ Økonomisk usikkerhet i investeringsprosjekter bør synliggjøres for politikerne
- ★ Totalsum med sluttregnskap for avsluttede investeringsprosjekter over år bør synliggjøres for politikerne

Revisor konkluderer med at investeringsprosjekter innen vann og avløp til en viss grad gjennomføres innenfor tids- og kostnadsrammer i samsvar med hovedplan og vedtak.



Første prioriterte tilbyder i rammeavtalen mottar forespørsel. Gjennomgangen viser at første prioriterte sjelden sier nei. Data kan tyde på at det kan være en utfordring at eksterne konsulenter i noen tilfeller takker ja til prosjekt selv om de ikke har god nok kapasitet. Noen prosjektledere etterlyser mer kompetanse og ressurser til å kunne ha bedre kontraktsoppfølging med tilbyderne.



Revisor konkluderer med at kommunen benytter seg av gjeldende rammeavtaler for anskaffelser innen vann og avløp.

Rapport fra eierskapskontroll av Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Malvik kommune

Møtedato

23.09.2021

Saknr

27/21

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 217, TI - &58

Arkivsaknr 21/78 - 8

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar rapport fra eierskapskontroll av Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS til orientering, og legger frem følgende forslag til vedtak for kommunestyret:

1. Kommunestyret tar rapport fra eierskapskontroll av Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS til orientering.
2. Kommunestyret ber rådmannen om å følge opp revisors anbefalinger i rapporten.

Kontrollutvalget ber kommunedirektøren orientere kontrollutvalget om oppfølging av rapportens anbefalinger innen juni 2022.

Vedlegg

Rapport fra eierskapskontroll

Saksopplysninger

Kontrollutvalget vedtok i møte 16.2.21 (sak 2/21) å bestille en eierskapskontroll av Trøndelag Brann- og redningstjeneste IKS. Selskapet er prioritert i plan for eierskapskontroll 2020 - 2024.

Revisor har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Er innholdet i eierskapsmeldingen i samsvar med gitte føringer?
2. Gis folkevalgte tilstrekkelig opplæring om eierstyring?
3. Sikrer kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret en aktiv eierstyring?
4. Er eiers føringer for utvelgelse av styremedlemmer i selskapet, herunder prosess for valg og habilitetsvurderinger i samsvar med gitte føringer?

For å undersøke problemstillingene har revisor gjennomført intervju med sentrale personer knyttet til kommunens eierstyring av selskapet. Revisor har også gått gjennom kommunens eiermelding og andre selskapsdokumenter som er relevante for kommunens eierstyring i Trøndelag Brann- og redningstjeneste.

Når det gjelder innholdet i eierskapsmeldingen er denne i samsvar med kommunelovens krav og hovedsakelig i samsvar med anbefalte føringer fra KS for utøvelse av aktiv eierstyring. Kommunen mangler å rullere eierskapsmeldinga årlig for innhente oppdatert økonomisk informasjon og informasjon om eventuelle styrevalg i selskapene. I tillegg mangler kommunen å informere om hvem som er styremedlemmer og kommunens eierrepresentant.

Det er mangler i kommunes opplæring om eierstyring til folkevalgte. En slik opplæring bør blant annet omfatte kommunens system for eierstyring og ulike roller i kommunens eierskap. Revisor ser det imidlertid som positivt at kommunen har startet med opplæring av eierrepresentanter.

Revisor finner at det er flere mangler i kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret ut fra anbefalingene om en aktiv eierstyring. Eierrepresentanten er ikke et valgt medlem i kommunestyret, og det er heller ikke etablert rutiner for kommunikasjon når

saker knyttet til eierstyring behandles. Det er ikke etablert dialog mellom eierrepresentant og kommunestyret for behandling av eiersaker.

Den siste problemstillingen revisor har undersøkt er om eiers føringer for utvelgelse av styremedlemmer i selskapet, herunder prosess for valg og habilitetsvurderinger er i samsvar med gitte føringer. Revisor finner at det ikke er gitt føringer for bruk av valgkomite eller instruks for dens arbeid i selskapsavtalen eller i vedtekter. Revisor mener eierrepresentanten bør ta opp dette i representantskapsmøte, for å sikre at både valg av valgkomite og instruks for dets arbeid er gitt i selskapsavtalen/vedtekter. Dette sikrer åpenhet om etablering, valg og føringer for valgkomiteens arbeid. Det er likevel en praksis i selskapet for bruk av valgkomite, samt at det er gitt krav til kompetanse knyttet til styrevalg i selskapsavtalen, som er i tråd med anbefalingene.

Kommunen mangler rutiner som sikrer at habilitetsvurderinger blir gjort og av riktig kompetanse. Rutiner vil være med å sikre en habil saksbehandling knyttet til eiersaker i kommunestyret. Denne vurderingen bør gjøres for valgte representanter i eide selskap fra Malvik kommune. Eiermeldinga bør også belyse habilitetsforhold knyttet til valg av kommunens administrative ledere som styrerepresentanter i eide selskap, noe som mangler i dag.

Det er videre funnet mangler i registrering av roller i Styrevervregisteret knyttet til styremedlemmer og Trøndelag brann- og redningstjeneste som selskap ikke er registrert i registeret.

Revisor anbefaler kommunen følgende:

- Vurdere at deler av eiermeldinga revideres årlig, for å synliggjøre økonomisk informasjon og styrevalg fra eide selskap. Videre å informere om hvem som er styremedlemmer og kommunens eierrepresentant i eide selskap
- Etablere folkevalgtopplæring knyttet til kommunens eierskap og eierstyring
- Etablere rutiner for kommunikasjon mellom eierrepresentant og kommunestyret knyttet til å utøve aktiv kommunikasjon og eierstyring
- Kommunestyret bør ta en prinsipiell diskusjon rundt hvem som bør sitte som representanter i eide selskap, og hvorfor vedkommende blir valgt. Det bør gjøres en vurdering av hvor ofte representanten vill bli inhabil ved behandling av saker i kommunen

Vurdering og konklusjon

Revisors undersøkelser viser at det er noen mangler i hvordan kommunens utøver sitt eierskap i Trøndelag Brann- og redningstjeneste. Det dreier seg blant annet om å oppdatere eiermeldingen med aktuell informasjon, og kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret ved behandling av eiersaker. Det mangler også føringer og instruks for valgkomite og registrering av roller i Styrevervregisteret.

Rapporten svarer ut problemstillingene på en god måte, og konklusjonene ser ut til å være tilstrekkelig dokumentert. Sekretariatet anbefaler utvalget å legge frem rapporten for kommunestyret.

Kommunens eierstyring av Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS



Malvik kommune

August 2021

EK 1005

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne eierskapskontrollen på oppdrag fra Malvik kommunes kontrollutvalg i perioden mars 2021 til august 2021.

Kontrollutvalget skal påse at eierskapskontroll gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-4 første avsnitt. Eierskapskontroll innebærer å kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser, gjør dette i samsvar med lover og forskrifter, kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Arve Gausen, prosjektmedarbeider Unni Romstad, og kvalitetssikrer Sunniva Tusvik Sæter. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Malvik kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Eierskapskontrollen er gjennomført i henhold til NKRFs¹ standard for eierskapskontroll, RSK 002.

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

Orkanger, 30.8.2021

Arve Gausen

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Hensikten med undersøkelsen var å finne svar på om Malvik kommune utøver eierskapet i Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS i samsvar med kommunestyrets vedtak og relevante normer for aktiv eierstyring. Vi konkluderer med at det er etablert system for eierstyring i Malvik kommune, men at det er relevante mangler i denne knyttet til en aktiv eierstyring, gitt i anbefalinger fra KS. Manglene er nærmere belyst i fire delproblemstillinger:

1. Er innholdet i eierskapsmeldingen i samsvar med gitte føringer?

Innholdet i kommunens eierskapsmelding er i samsvar med kommunelovens krav og i hovedsak i samsvar med anbefalte føringer fra KS for å utøve en aktiv eierstyring. Det er imidlertid noen mangler knyttet til anbefalingene som kommunen bør rette oppmerksomheten mot i kommunens Eiermelding. Dette for å utøve en aktiv eierstyring i samsvar med anbefalingene. Kommunen mangler å:

- Rullere deler av eierskapsmeldinga årlig knyttet til det å innhente økonomisk informasjon og valg til styre fra eide selskap.
- Å informere om hvem som er styremedlemmer og kommunens Eierrepresentant i eide selskap.

2. Gis folkevalgte tilstrekkelig opplæring om eierstyring?

Det er mangler i kommunes opplæring om eierstyring til folkevalgte. En slik opplæring bør blant annet omfatte kommunens system for eierstyring og ulike roller i kommunens eierskap. Det er imidlertid positivt at kommunen har startet med opplæring av Eierrepresentanter om kommunens eierstyring.

3. Sikrer kommunikasjonen mellom Eierrepresentant og kommunestyret en aktiv eierstyring?

Kommunikasjon mellom Eierrepresentant og kommunestyret har mangler ut fra anbefalingene om en aktiv eierstyring. Følgende mangler er funnet:

- Eierrepresentanten er ikke et valgt medlem i kommunestyret, og det er heller ikke etablert rutiner for kommunikasjon når saker knyttet til eierstyring behandles. Revisor kan ikke se at Eierrepresentanten har deltatt i kommunestyret i sentrale eiersaker og orienteringer.
- Skjema som skal fylles ut og oversendes kommunestyret etter møter i Eierorganet er ikke fylt ut av Eierrepresentanten.
- Det er ikke etablert dialog mellom Eierrepresentant og kommunestyret for behandling av eiersaker.

4. Er eiers føringer for utvelgelse av styremedlemmer i selskapet, herunder prosess for valg og habilitetsvurderinger i samsvar med gitte føringer?

Det er ikke gitt føringer for bruk av valgkomite eller instruks for dens arbeid i selskapsavtalen eller i vedtekter. Dette bør eierrepresentanten ta opp i representantskapsmøte, for å sikre at både valg av valgkomite og instruks for dets arbeid er gitt i selskapsavtalen/vedtekter. Dette sikrer åpenhet om etablering, valg og føringer for valgkomiteens arbeid. Det er likevel en praksis i selskapet for bruk av valgkomite, samt at det er gitt krav til kompetanse knytte til styrevalg i selskapsavtalen, som er i tråd med anbefalingene.

Rådmannen i kommunen er styreleder i Trondheim brann- og redningstjeneste IKS. Dette gir habilitetsutfordringer. Kommunen mangler rutiner som sikrer at habilitetsvurderinger blir gjort og av riktig kompetanse. Rutiner vil være med å sikre en habil saksbehandling knyttet til eiersaker i kommunestyret. Denne vurderingen bør gjøres for valgte representanter i eide selskap fra Malvik kommune. Eiermeldinga bør også belyse habilitetsforhold knyttet til valg av kommunens administrative ledere som styrerepresentanter i eide selskap, noe som mangler i dag.

Det er videre funnet mangler i registrering av roller i Styrevervregisteret knyttet til styremedlemmer og at Trøndelag brann- og redningstjeneste som selskap ikke er registrert der. Dette bør ha kommunens oppmerksomhet, da dette er anbefalt av KS og vedtatt i kommunens eiermelding.

Vi anbefaler kommunen følgende:

- Vurdere at deler av eiermeldinga revideres årlig, for å synliggjøre økonomisk informasjon og styrevalg fra eide selskap. Videre å informere om hvem som er styremedlemmer og kommunens eierrepresentant i eide selskap
- Etablere folkevalgtopplæring knyttet til kommunens eierskap og eierstyring
- Etablere rutiner for kommunikasjon mellom eierrepresentant og kommunestyret knyttet til å utøve aktiv kommunikasjon og eierstyring
- Kommunestyret bør ta en prinsipiell diskusjon rundt hvem som bør sitte som representanter i eide selskap, og hvorfor vedkommende blir valgt. Det bør gjøres en vurdering av hvor ofte representanten vill bli inhabil ved behandling av saker i kommunen

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	7
1.1 Bestilling	7
1.2 Problemstillinger	7
1.3 Metode	7
1.4 Bakgrunn.....	8
2 Innholdet i kommunens Eiermelding	11
2.1 Revisjonskriterier	11
2.2 Innsamlet informasjon	11
2.3 Revisors vurdering.....	14
3 Opplæring om Eierstyring	16
3.1 Revisjonskriterier	16
3.2 Innsamlet informasjon	16
3.3 Revisors vurdering.....	17
4 Kommunikasjon om Eierstyring av TRBT.....	18
4.1 Revisjonskriterier	18
4.2 Innsamlet informasjon	18
4.3 Revisors vurdering.....	20
5 Eiers føringer for valg av styret i eide selskaper	23
5.1 Revisjonskriterier	23
5.2 Innsamlet informasjon	23
5.3 Revisors vurderinger	26
6 Høring	29
7 Konklusjoner og anbefalinger	30
7.1 Konklusjon.....	30
7.2 Anbefalinger	31
Kilder	32
Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	33
Vedlegg 2 - Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS	38
Vedlegg 3 – Høringssvar	39

1 INNLEDNING

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

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for eierskapskontroll, bestilte kontrollutvalget i Malvik kommune en undersøkelse av Malvik kommunes eierstyring av Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS i sak 2/21. Kontrollutvalget vedtok i sak 8/21 en prosjektplan som utledet bestillingen.

1.2 Problemstillinger

Utøver Malvik kommune sin eierstyring av Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS i samsvar med gitte føringer og anbefalinger?

Undersøkelsen avgrenses til å belyse følgende delproblemstillinger:

- 1. Er innholdet i eierskapsmeldingen i samsvar med gitte føringer?*
- 2. Gis folkevalgte tilstrekkelig opplæring om eierstyring?*
- 3. Sikrer kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret en aktiv eierstyring?*
- 4. Er eiers føringer for utvelgelse av styremedlemmer i selskapet, herunder prosess for valg og habilitetsvurderinger i samsvar med gitte føringer?*

I en eierskapskontroll som denne ser revisor på kommunens system for oppfølging av Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS. Kontrollen vil ikke rette seg mot selskapet, men mot kommunens system for eierstyring, og hvordan denne utføres av eierrepresentant og formidles til eier. Dette vil i praksis si at vi kontrollerer om kommunens eierutøvelse i selskapet skjer i tråd med gitte føringer.

1.3 Metode

Undersøkelsen er bestilt som en eierskapskontroll. Standard for eierskapskontroll, RSK 002, er førende for arbeidet som utføres. Standarden sikrer at undersøkelsen utføres i henhold til krav til god kommunal revisjonsskikk. Dette medfører blant annet at Trøndelag brann- og redningstjeneste skal ha rett til uttale seg om rapporten selv om selskapet ikke er underlagt nærmere undersøkelse.

Det er gjennomført intervju med sentrale personer knyttet til kommunens eierstyring av selskapet, samt ansatte i administrasjonen som utarbeider kommunens eierskapsmelding. Disse er:

- Eierrepresentant
- Ordfører
- Rådmann
- Saksbehandler Eiermelding
- Styreleder TRBT

Det er gjennomført en dokumentgjennomgang av kommunens Eiermelding, samt andre selskapsdokumenter som er relevante knyttet til kommunens Eierstyring av TRBT.

Vi mener at de innsamlede dataene er tilstrekkelig for å besvare problemstillingene opp mot revisjonskriteriene, og at kombinasjonen av ulike metoder for datainnsamling har vært hensiktsmessig for å få belyst kommunens Eierstyring.

1.4 Bakgrunn

Kommunestyret har i utgangspunktet full beslutningsmyndighet for virksomhet som er organisert som en del av kommunens organisasjon. Slik er det ikke når virksomhet er organisert i selvstendige rettssubjekt, eksempelvis interkommunalt selskap (IKS). Dette medfører at kommunen må ha oppmerksomhet på sin utøvelse av Eierstyring. Betingelsene for folkevalgt styring og kontroll endres, når virksomheter eller tjenester skilles ut og legges i selskaper. Lovfestede bestemmelser og normer for god selskapsstyring setter grenser for hvor mye kommunene som eier disse selskapene, kan og bør involvere seg i selskapenes virksomhet. Aktivt eierskap innebærer at de folkevalgte bruker de mulighetene styringssystemene gir til å utøve Eierstyring.

Kommunestyret må forholde seg til de styringssystemene som gjelder for den aktuelle organisasjonsformen, og lovgivningen som regulerer denne.

Eierstyringen i eksempelvis aksjeselskap og interkommunale selskap² skal skje gjennom det øverste Eierorganet. Generalforsamlingen er øverste Eierorgan for aksjeselskap; tilsvarende representantskapet for interkommunale selskap. For begge selskapsformer skal det velges et styre, som skal fastlegge selskapets strategi og ha tilsyn med daglig ledelse og selskapets virksomhet. Styreverv er personlig, og det påhviler et personlig styreansvar. Et styremedlem skal ivareta selskapets interesser i utøvelsen av vervet.

Kommuneloven har egne bestemmelser knyttet til at det minst en gang i valgperioden skal utarbeides en eierskapsmelding som skal vedtas av kommunestyret jf. § 26-1. I KS sine Eieranbefalinger vises det til behovet for å revidere deler av eierskapsmeldingen årlig, knyttet

² Selvstendige rettssubjekt

til å ha oppdatert økonomisk informasjon samt styrerepresentasjon i eide selskaper. Det er videre anbefalt at kommunen har et administrativt eiersekretariat for å sikre at saker som skal til politisk behandling er forsvarlig utredet, jfr. kommuneloven § 13-1, tredje avsnitt. Eierskapssaker omfattes av kravet.

Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS leverer en viktig tjeneste for sine eierkommuner. Selskapet har ansvar for å forvalte brann- og eksplosjonsvern, feiing og tilsyn, ulykkes- og katastrofesituasjoner jf. brannloven, for sine eierkommuner. Selskapet eies av:

- Trondheim kommune - 85,79 %,
- Indre Fosen kommune - 4,24 %,
- Oppdal kommune - 2,96 %,
- Rennebu kommune - 1.06 %,
- Malvik kommune - 5,95 %.

Interkommunale selskap er pliktige til å ha et styre. Styret skal gjenspeile og representere selskapets behov, og styremedlemmene skal som hovedregel velges av representantskapet.

For kommunen som deleier av et selskap, er det viktig at både eierorgan og styret forvalter selskapets interesser på en hensiktsmessig måte. Etter IKS-loven har styret ansvar for en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet. Styret har påseansvar for at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål med videre.

Det er avgjørende med en god sammensetning av styret for å sikre en god ivaretagelse av selskapet og kommunens eierinteresser. KS har uttrykt i anbefaling nr. 9 om sammensetning av styret, at det er kommunen sitt ansvar som eier å sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset selskapets formål og virksomhet. Det bør tilstrebes en sammensetning med komplementær kompetanse og erfaring. Styreverv er personlig. Medlemmer av styret skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne, ut fra selskapets formål og innenfor lovens rammer.

Styresammensetning i TRBT er som følger:

- Carl-Jakob Midttun – styrets leder
- Monica Rolfsen – nestleder i styret
- Cathrine Berger Steen – styremedlem
- Willy Nettet – styremedlem
- Tore Solli – styremedlem
- Oddbjørn Ressem – styremedlem
- Nina Kristine Reitan – styremedlem

- Erik Reppe Sorken – styremedlem
- Stein Yttereng – styremedlem
- Cecilie Bragstad Lamvik – styremedlem
- Morten Knutsen - styremedlem

2 INNHOLDET I KOMMUNENS EIERMELDING

I dette kapittelet utleder vi delproblemstilling en. Den omfatter følgende: *Er innholdet i eierskapsmeldingen i samsvar med gitte føringer?*

2.1 Revisjonskriterier

Vi ser nærmere på følgende utvalgte områder knyttet til kommunens eiermelding:

- Kommunestyret skal vedta en eierskapsmelding en gang i valgperioden
- Eierskapsmeldingen skal etter loven, som et minimum, inneholde:
 - Kommunens prinsipper for eierstyring,
 - oversikt over virksomheter kommunen har eierinteresser i,
 - formål med eierinteresser
- Anbefalte krav knyttet til KS-anbefalingene om aktiv eierstyring:
 - Deler av eierskapsmeldingen anbefales å rulleres årlig (selskapsinformasjon)
 - Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps - og samarbeidsformene
 - Kommunens oppfatning av selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet og etikk
 - Organisere en administrativ støttefunksjon som sikrer betryggende saksbehandling av eiersaker
 - Informasjon om eierrepresentant og styremedlemmer i eide selskaper – sikre åpenhet.

2.2 Innsamlet informasjon

Politisk behandling av kommunens eiermelding

Malvik kommune reviderte sin eierskapsmelding 7. desember 2020 i sak 122/20. Tidligere eierskapsmelding ble utarbeidet i juni 2015, sak 32/15 og revidert i mars 2017, sak 15/17. Dette var en oppfølging av vedtak i K-sak 11/19 – Rapport fra selskapskontroll, Innherred Renovasjon IKS.

Kommunens eiermelding

Revisor har gått igjennom kommunens eierskapsmelding.

I eierskapsmeldingen beskriver Malvik kommune hvilket formål dokumentet har:

- sikre nødvendige styringssignaler til selskapene
- klargjøre lokalpolitikernes ansvar

- gi oversikt over og bidra til mer åpenhet omkring kommunens samlede virksomhet
- vise styringsmuligheter i ulike selskapsformene

Kommunens formål med Eiermeldingen er å gi mer overordnede styringssignaler til selskapsstyrene, og peker på at Eiermeldingen også kan omhandle selskapenes samfunnsansvar og reflektere det rettslige ansvarsforholdet mellom selskapsform og eier. Endelig skal Eiermeldingen bidra til å sikre samhandling og kommunikasjon mellom eierorgan og kommunestyret.

Eiermeldingen presenterer teori omkring eierstrategi og sammenhengen mellom Eiermålsetting og virksomhetsmålsettinger. Videre presenteres ulike motiver for selskapsdannelse. I Eiermeldingen heter det at når kommunen etablerer et foretak eller går inn som deleier i et foretak er dette for at kommunen skal oppnå noe. Det pekes på at motiv og mål med selskapet får følger for hvordan Eierstyringen innrettes.

Eierskapsmeldingen presenterer også en kort omtale av de enkelte organisasjonsformene som kan benyttes når kommunale oppgaver legges inn i en virksomhet. Det gis også en vurdering av når det er mest hensiktsmessig å benytte de enkelte selskapsformene, og en presentasjon av likheter og forskjeller mellom eierorganene i ulike selskapsformer.

Styrearbeid og habilitet er tatt opp som egne tema i Eiermeldinga.

Kommunens rolle som eier og ivaretagelse av rollen er definert og utøvelse av delegert myndighet er beskrevet. Videre er kontrollutvalgets rolle, rollen som Eierrepresentant, rådmannens rolle og folkevalgtes rolle som styremedlem beskrevet. Rådmannens rolle beskrives til å være: Rådmannen har ingen formell rolle knyttet til kommunens eierskap og Eierstyring, men som kommunens øverste administrative leder har rådmannen ansvar for forsvarlig utredning av alle saker som skal til politisk behandling, også eierskapssaker, jfr. kommuneloven § 13-1, tredje avsnitt.

Eierskapsprinsippene er de overordnede premissene eller prinsippene kommunen legger til grunn for forvaltning av sine selskaper. Malvik kommunes eierskapsprinsipper presenteres i Eierskapsmeldingen og omfatter både krav til kommunen som eier og krav rettet mot selskapene. Krav til kommunen som eier er åpenhet rundt kommunens eierskap, analyse av hva kommunen ønsker å oppnå med sitt eierskap, forhold omkring aksjonær – og/eller Eieravtaler, hvordan kommunen som eier skal framstå, og strategi knyttet til styresammensetning (representanter). Krav rettet mot selskapene er tydelig formålsparagraf, forsvarlig kapital, kriterier for styresammensetning, meroffentlighet, bevissthet omkring samfunnsansvar, registrering i styrevervregisteret og retningslinjer for rapportering av finansiell og annen informasjon basert på åpenhet.

Kommunen eierstrategi framgår av eierskapsmeldingen, og er de prioriteringer og tiltak kommunen har ovenfor de ulike selskapene for å sikre at eiernes målsettinger ivaretas. Hovedfokus for eierstrategi skal være:

- selve eierskapet (om det skal etableres eller videreføres)
- formålet med eierskapet (hva ønskes oppnådd)
- samfunnsansvarlig forretningsdrift
- om drifta er i overensstemmelse med vedtatt forretningsplan

Det er ifølge eiermeldingen vesentlig at det utarbeides en tydelig eierstrategi for hvert enkelt selskap. Eierstrategien skal tydeliggjøre eiers styringssignaler til selskapets styre. Eierstrategien for de enkelte selskapene bør inneholde en kort beskrivelse av bakgrunnen for eierinteressen, beskrivelse av de senere års utvikling og aktuelle punkter for vurdering av framtidig eierskap. Eierskapsmeldingen peker også på andre kriterier som kan legges til grunn ved vurdering av eierskapet.

Gjeldende eierskapsmelding for Malvik kommune inneholder en samlet selskapsoversikt pr 01.01.2020 og omfatter 3 aksjeselskaper og 7 interkommunale selskaper. Malvik kommune har ingen kommunale foretak. Videre beskrives hvert enkelt selskap. Informasjonen omfatter

- formell informasjon om selskapet
- oversikt over eiere og eierandeler
- styringsdokumenter som foreligger
- visjon og formål
- rolle – og styreinformasjon
- nøkkeltall
- rapportering til kommunen
- bakgrunn for eierskapet
- kommunens vurdering og eierstrategi

Det er fastsatt konkrete kriterier for vurdering av selskapene. Eierskapsmeldinga informerer ikke om hvem som er styremedlemmer og kommunens eierrepresentant i det enkelte selskap.

Eierskapsmeldingens kapittel fire viser handlingsplan og årshjul for kommunens eierstyring. Handlingsplanen oppstiller konkrete tiltak om kommunikasjon mellom eier (kommunestyret) og eierrepresentant, arkivering av selskapenes styringsdokumenter og politikeropplæring.

Malvik kommune har utarbeidet rapportskjema for tilbakemelding fra eierrepresentant til kommunestyret. Eiermeldingen har ikke informasjon om hvem som er eierrepresentant og styremedlemmer i eide selskaper.

Kommunens egen oppfatning av Eiermeldingen

Rådmannen mener kommunens Eiermelding er et godt gjennomarbeidet dokument, og at det inneholder relevant informasjon. Rådmannen peker særlig på at begrunnelsen og kommunens motivasjon for eierskap i de ulike selskapene er sentrale tema. Det sammen gjelder beskrivelsen av de ulike selskapene. Administrasjonen mener at Eiermeldingen inneholder mer enn minimumskravene; eksempelvis er tema som samfunnsansvar og miljø tatt inn. Det er ingen oppfatning av at det er tema som mangler i Eiermeldingen.

Både ordfører, administrasjonen og Eierrepresentanten mener at det er etablert administrativ støttefunksjon som sikrer betryggende saksbehandling av Eiersaker.

Eiermeldingens oppsummering av kommunens eierskap i Trøndelag brann- og redningstjeneste er vist i vedlegg 2.

2.3 Revisors vurdering

- Kommunestyret skal vedta en Eierskapsmelding en gang i valgperioden
- Eierskapsmeldingen skal som et minimum inneholde:
 - *Kommunens prinsipper for Eierstyring,*
 - *oversikt over virksomheter kommunen har Eierinteresser i,*
 - *formål med Eierinteresser*

Kommunestyret har vedtatt en Eiermelding som revideres jevnlig. Eiermeldinga omfatter informasjon om kommunens prinsipper for Eierstyring, oversikt over virksomheter kommunen har Eierinteresser i og formål med Eierinteressene. Kommunens Eiermelding er innholdsmessig i samsvar med kommunelovens krav.

- Anbefalte krav knyttet til KS anbefalingene om aktiv Eierstyring:
 - Deler av Eierskapsmeldingen anbefales å rulleres årlig - selskapsinfo
 - Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps – og samarbeidsformene
 - Kommunens oppfatning av selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet og etikk
 - Organisere en administrativ støttefunksjon som sikrer betryggende saksbehandling av Eiersaker
 - Informasjon om Eierrepresentant og styremedlemmer i eide selskaper – sikre åpenhet.

Deler av Eierskapsmeldinga rulleres ikke årlig i kommunen. Dette medfører at blant annet økonomisk informasjon og eventuelle styrevalg i selskapene ikke oppdateres i kommunens Eiermelding, noe som er anbefalt. Dette gjelder for alle selskap kommunen har eierskap i.

Juridisk styringsgrunnlag knyttet til ulike selskapsformer, krav knyttet til selskapenes samfunnsansvar og organisering av administrativ støttefunksjon vurderes av revisor å være i samsvar med anbefalte krav.

Det er revisors vurdering at Eiermeldingen burde inneholde opplysninger om hvem som er styremedlemmer og kommunens eierrepresentant i det enkelte selskap. Dette for å sikre åpenhet om kommunens selskapsstyringen.

3 OPPLÆRING OM EIERSTYRING

I dette kapittelet utleder vi delproblemstilling to. Den omfatter følgende: *Gis folkevalgte tilstrekkelig opplæring om eierstyring?*

3.1 Revisjonskriterier

Vi ser nærmere på følgende utvalgte områder knyttet til opplæring av kommunestyret og eierstyring

- Kommunen bør gjennomføre opplæring for kommunestyrerepresentantene
 - Opplæringen bør starte i løpet av de første 6 månedene av valgperioden
 - Den bør omfatte opplæring om blant annet eierskap og ulike roller knyttet til kommunens eierstyring
 - Det bør vurderes årlige eierskapsseminar knyttet til saker om kommunens eierskap

3.2 Innsamlet informasjon

Ifølge administrasjonen i Malvik kommune har det ikke vært gjennomført opplæring for alle kommunestyrerepresentantene etter valget i 2019. Ordfører sier at det var gitt generell opplæring i folkevalgopplæringa til kommunestyrerepresentantene i møte den 4. og 5. november 2019 fra KS. Presentasjonen fra KS viser til følgende om eierstyring:

- Eierskapsmeldinga er en av ti styrende dokumenter i kommunen - lysbilde 55.
- Styremedlem blir automatisk inhabil i saker som behandles av kommunestyret - lysbilde 30.

Det var presentert 72 lysbilder i presentasjonen fra KS i Folkevalgtopplæringen. Alle nye kommunestyrerepresentanter samt eierskapsrepresentanter deltok i opplæringen. Fire representanter med erfaring fra flere perioder som kommunestyrerepresentanter hadde gyldig forfall, ifølge ordfører.

Ordfører sier videre at kommunen burde vært mer offensiv i forhold til opplæring og at den burde vært gjennomført nærmere konstitueringen i tid.

Det ble gjennomført en digital opplæring for eierrepresentanter i januar 2021. Alle fikk tilbud om å delta, og de som ikke hadde anledning til å delta fikk tilsendt presentasjonen i etterkant sammen med tilbud om en gjennomgang. Ordfører og administrasjon sier at den digitale opplæringa la vekt på å informere om de ulike rollene i kommunens eierstyring; herunder informasjon om rollen som kommunestyremedlem, eierrepresentant og styremedlem.

Administrasjonen peker på at kommunestyrets behandling av Eiermeldingen i desember 2020 også kan ses på som opplæring. Eiermeldingen har en beskrivelse av de ulike rollene. Det er en oppfatning av at det er viktig å være bevisst sin rolle, og ordfører sier at de fleste er kjent med sin rolle.

Malvik kommunes eierrepresentant i TBRT IKS deltok ikke i den digitale opplæringa, men har tidligere deltatt i kommunens folkevalgtopplæring. Representanten mener at folkevalgtopplæringen er generell og ikke går i dybden når det gjelder rollen som eierrepresentant i kommunalt eide selskaper. Eierrepresentanten mener at det ikke har vært diskusjoner omkring ulike roller i eierstyringen og at det kunne vært ønskelig med ytterligere opplæring. Eierrepresentanten er ikke valgt inn i kommunestyret og var ikke til stede da kommunestyret behandlet Eiermeldingen. Han fikk ikke saken tilsendt i ettertid, og har heller ikke etterspurt den.

3.3 Revisors vurdering

- Kommunen bør gjennomføre opplæring for kommunestyrerepresentantene
 - Opplæringen bør starte i løpet av de første 6 månedene av valgperioden
 - Den bør omfatte opplæring om blant annet eierskap og ulike roller knyttet til kommunens eierstyring
 - Bør vurderes årlige eierskapsseminar knyttet til saker om kommunens eierskap

Kommunestyrerepresentantene er gitt noe opplæring om eierstyring etter valget høsten 2019, men denne har etter revisors vurdering mangler. Det er heller ikke gjennomført jevnlig eierskapsseminar for kommunestyret, noe som er anbefalt og bør ha kommunens oppmerksomhet. En klargjøring av ulike roller i kommunens eierstyring bør være en naturlig del av opplæringa. Det er ikke tilstrekkelig å informere om de ulike rollene knyttet til eierstyring i Eiermeldinga. Det er imidlertid positivt at kommunen har gitt digital opplæring til kommunens eierrepresentanter. Den ble første gang gjennomført i januar 2021, og kan med fordel gjentas jevnlig. Dette bevisstgjør eierrepresentantene på hvordan kommunens eierskap skal utøves i selskapenes eierorgan.

4 KOMMUNIKASJON OM EIERSTYRING AV TRBT

I dette kapittelet utleder vi delproblemstilling tre. Den omfatter følgende: *Sikrer kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret en aktiv eierstyring?*

4.1 Revisjonskriterier

Vi ser nærmere på følgende utvalgte områder knyttet til kommunikasjon om eierstyringen:

- Kommunestyret bør velge sentrale folkevalgte som sine representanter i selskapets eierorgan eller ansatte i kommunen dersom formålet med eierskapet er knyttet til driftsoppgaver
- Kommunestyret må delegere myndighet til eierrepresentanten
- Det må velges eierrepresentanter med varamedlemmer i kommunestyret
- Det bør være systemer som sikrer at eierrepresentanten får signaler om hvordan vedkommende skal opptre i eierorganet; særlig ved stemmegivning
- System som sikrer at eierrepresentantene gir tilbakemelding til kommunestyret i forkant/etterkant av representantskap/eiermøter praktiseres

4.2 Innsamlet informasjon

- Kommunestyret bør velge sentrale folkevalgte som sine representanter i selskapets eierorgan eller ansatte i kommunen dersom formålet med eierskapet er knyttet til driftsoppgaver

Eierstrategien oppfattes som et godt og tydelig verktøy for å sikre kommunikasjon og effektiv eierstyring. Det ligger også en forventning om at kommunens eierrepresentant har god kjennskap til strategien. Samtidig er det slik at hvis kommunen ønsker å påvirke selskapets retning, kreves det god kontakt med kommunestyret som eier. Administrasjonen peker på at erfaringer tilsier at eierrepresentanter burde vært valgt blant formannskapet eller kommunestyrets representanter. Dette for å sikre nødvendig nærhet til eier. Dersom eierrepresentanten ikke sitter i kommunestyret må det legges vekt på hvordan få til en god relasjon, hvordan eiersignaler blir gitt og hvordan dialogen tilbake til eier skal være.

Eierrepresentanten for TBRT er ikke kommunestyremedlem, men er politisk aktiv. Eierrepresentanten er kjent med innholdet i eiermeldingen og har dokumentet tilgjengelig, og mener at han som eierrepresentant får tydelige eiersignaler.

- Kommunestyret må delegere myndighet til eierrepresentanten

Det er ordfører som er eierrepresentant for Malvik kommune dersom ikke noe annet er bestemt. Eierrepresentanten har ingen formell myndighet ut over rollen som valgt eierrepresentant. Kommunestyret har delegert myndighet til eierrepresentanten med varamedlem i kommunestyrets sak 80/2019 og i vedtak av kommunens Eiermelding i sak 122/20.

Administrasjonen viser til at det er gitt føringer i Eiermeldingen. Dette er nærmere beskrevet under delkapitlet om «Eierrepresentant i operative eierorganer» hvor blant annet følgende er beskrevet: *Det vil være opp til kommunestyret å ta stilling til hvor mye som skal være forankret eller diskutert i kommunestyret i forkant av behandling i det operative eierorganet. Det er også den enkeltes representants sitt selvstendige ansvar å innhente tilstrekkelig informasjon til å kunne utøve sin rolle som eierrepresentant for kommunen i det aktuelle selskapet.*

- Det må velges eierrepresentanter med varamedlemmer i kommunestyret
- Det bør være systemer som sikrer at eierrepresentanten får signaler om hvordan vedkommende skal opptre i eierorganet; særlig ved stemmegivning

Kommunestyret i Malvik valgte følgende representant til representantskapet i Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS, i sak 80/2019:

- Halvard Dale ble valgt som eierrepresentant
- Brit R. Aune ble valgt som vara

Administrasjonen viser til at Eiermeldingens kapittel 2.5.2 omhandler krav som Malvik kommune stiller til selskaper de eier, og at det er eierrepresentantens ansvar å jobbe for at selskapet møter disse. Ordfører sier at det ikke er gitt føringer til eierrepresentanten for å sikre at krav i kommunens Eiermelding blir vedtatt i eide selskapers eierorgan.

Malvik kommune har ikke eierutvalg. Det er i stedet bestemt at ordfører skal være kontaktpunkt for eierrepresentantene. Eierrepresentanten sier at i eventuelle politiske saker er det naturlig at disse tas opp med ordfører for å bli kjent med hvordan Malvik kommune som eier ønsker å stemme. Ordfører peker på at det kunne vært hensiktsmessig med en arena for å samle eierrepresentanter og avklare eierutøvelse på vegne av Malvik kommune.

Både administrasjon og eierrepresentant peker på at styringssignaler gis gjennom Eiermeldingen, og at Eierstrategien for TBRT er godt nok utredet i Eiermeldingen. Samtidig kommer det fram at ikke alle oppfatter Eiermeldingen som et levende dokument. Ifølge eierrepresentanten gis det i liten grad gir styringssignaler ut over dette, og for TBRT ikke har vært saker som krever særlige signaler.

- System som sikrer at eierrepresentantene gir tilbakemelding til kommunestyret i forkant/etterkant av representantskap/eiermøter praktiseres

Malvik kommune har utarbeidet eget skjema for rapportering fra eierrepresentant til kommunestyret, men skjemaet har ikke blitt benyttet. Videre er det praksis at protokoller fra møter i eierorganer refereres i kommunestyret, og det åpnes for spørsmål til eierrepresentanten.

Eierrepresentanten mener det ikke er gitt signaler om at eier har ytterligere behov for informasjon fra eierrepresentanten, og det er derfor ikke andre måter eierrepresentanten rapporterer tilbake til eier på.

Etter eierrepresentantens mening får Malvik kommune grundig rapportering på alt selskapet jobber med og det er tydelig fokus på at TBRT skal være bevisst sitt samfunnsansvar og skal ha forsvarlig drift ut fra etiske retningslinjer, miljøkrav, arbeidstakerrettigheter og innkjøpspolitikk.

Ordfører er ikke kjent med om selskapet oppfyller de krav som eiermeldinga krever, og sier samtidig at her kunne man i større grad etterspurt at dette kommer på plass. Ordfører regner med at selskapet har en årsrapport som dekker opp føringer til etikk, miljø, innkjøp, åpenhet etc. Kommunen får kopi av innkalling til eiermøter for eide selskap og der vedlegges ofte årsberetninga som svarer ut slike forhold.

Eierrepresentanten i TBRT møter ikke i kommunestyret når saker som gjelder selskapet blir behandlet.

Det er eierrepresentantens oppfatning at styrets økonomiske rapportering er tilfredsstillende. Eierrepresentanten er ikke kjent med om eller hvilke retningslinjer styret har etablert om finansiell informasjon, øvrig informasjon, eller selskapets kontakt med eier ut over representantskapets møter.

4.3 Revisors vurdering

Vi ser nærmere på følgende utvalgte områder knyttet til kommunikasjon om eierstyringen:

- Kommunestyret bør velge sentrale folkevalgte som sine representanter i selskapets eierorgan eller ansatte i kommunen dersom formålet med eierskapet er knyttet til driftsoppgaver
- Kommunestyret må delegere myndighet til eierrepresentanten

- Det må velges eierrepresentanter med varamedlemmer i kommunestyret
- Det bør være systemer som sikrer at eierrepresentanten får signaler om hvordan vedkommende skal opptre i eierorganet; særlig ved stemmegivning
- System som sikrer at eierrepresentantene gir tilbakemelding til kommunestyret i forkant/etterkant av representantskap/eiermøter praktiseres

Kommunestyret har ikke valgt en sentral folkevalgt som eierrepresentant, og eierrepresentanten er ikke medlem av kommunestyret. Dette samsvarer ikke med anbefalingene. Kommunen har ikke gitt føringer for når valgte eierrepresentant som ikke er en del av kommunestyret, skal være til stede i kommunestyret i eiersaker. Dette gjelder for saker i kommunestyret hvor eierskap generelt behandles, og i valgte selskap spesielt.

Kommunestyret har delegert myndighet til eierrepresentanten i samsvar med gitte føringer. Kommunestyret har også valgt eierrepresentant med varamedlem i samsvar med krav til dette.

Kommunens eiermelding gir generelle føringer for hvordan eierrepresentanten skal opptre i eierorganet, dette er i samsvar med gitte anbefalinger. Det er ordfører som skal være kontaktpunkt, hvis det er behov for ytterligere eierføringer ved spesielle saker i selskapets eierorgan. Kommunen har valgt ikke å etablere et politisk eierutvalg til behandling av slike saker, noe som bør være gjenstand for oppmerksomhet. Kommunestyret får i hovedsak kjennskap til hva som er aktuelt i selskapene i forbindelse med behandling av eierskapsmeldingen. Revisor har inntrykk av at kommunestyret i liten grad benyttes i forkant av generalforsamlinger eller lignende. Revisor mener at eierrepresentanten, i den grad det er mulig med tanke på innkallingsfrist til generalforsamlinger, bør prioritere å hente innspill fra kommunestyret, i det minste formannskapet - (eierutvalg). Det er viktig at politikerne, som eier, både får mulighet til å gi innspill i forkant av møter, og orienteres i etterkant av gjennomførte møter. Dokumenter fra generalforsamlinger og lignende er tilgjengelig på nett, noe som gir politikerne mulighet til å kunne orientere seg om hva som har skjedd. Likevel er det viktig å presisere at revisor ikke mener det er tilstrekkelig at informasjon gjøres tilgjengelig. Det essensielle i eierstyringa er å legge opp til aktive politiske prosesser som gjør at de folkevalgte får god kjennskap til selskapet, kan få mulighet til å diskutere innretningen av eierstyringen (hvorfor eier man, og hva vil man med selskapet) i gruppemøter eller i kommunestyret som helhet. Desto mer kjennskap kommunestyrets medlemmer har om sine eierskap, dess bedre vil debatter og beslutninger bli. Et passivt kommunestyre gir ikke et godt eierskap. Det er viktig at politikerne får anledning til å sette seg inn i sine eierskap, og aktivt foreta folkevalgt styring og kontroll. Dette er tidkrevende. Det er ikke alltid det er mulig eller praktisk å involvere hele

kommunestyret. Det kan da vært et godt alternativ å ta opp eierskapssaker i formannskapet som har hyppigere møter.

Malvik kommune har utarbeidet et skjema som eierrepresentant skal fylle ut etter eiermøte, men dette er ikke benyttet for eiermøter i Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS. Protokoller fra eiermøter legges frem til orientering i kommunestyret, noe som er anbefalt. Eierrepresentant har ikke møtt når protokoller fra eiermøter legges frem til kommunestyret, noe som savnes da det kan komme spørsmål til denne. Det mangler videre en systematisk rapportering til kommunestyret om hvorvidt eiermeldingens føringer for eide selskap følges opp av selskapet.

5 EIERES FØRINGER FOR VALG AV STYRET I EIDE SELSKAPER

I dette kapitlet utleder vi delproblemstilling fire. Den omfatter følgende: *Er eiers føringer for utvelgelse av styremedlemmer i selskapet, herunder prosess for valg og habilitetsvurderinger i samsvar med gitte føringer?*

5.1 Revisjonskriterier

Vi ser nærmere på følgende utvalgte områder knyttet til eiers føringer for valg av styrer til eide selskaper.

- Eier bør vedtektsfeste bruk av valgkomite i kommunalt eide selskaper
- Sikre instruks for valgkomiteens arbeid som sikrer komplementær kompetanse og kjønnsbalanse
- Kommunen bør ha et system for å unngå inhabilitet og unngå at sentrale folkevalgte og administrative ledere velges som styremedlemmer der kommunen har eierinteresser (KS).
- Eier bør sikre at styrets medlemmer og selskapet er registrert i styrevervregister (KS).

5.2 Innsamlet informasjon

- Eier bør vedtektsfeste bruk av valgkomite i kommunalt eide selskaper

Eiermeldingen slår fast at bruk av valgkomite skal være vedtaksfestet i selskaper der Malvik kommune er (med)eier. Eierrepresentanten er ikke kjent med hvorvidt selskapet har en valgkomite, men praksis i TBRT er at representantskapets leder sammen med to andre representanter utgjør valgkomiteen. Selv om det ikke er sagt noe om valgkomite i selskapsavtalen, er det en forventning om at eier skal ta initiativ i forbindelse med valg av styrerepresentanter. Ordfører er ikke kjent med valgordningen til styret i TBRT.

- Sikre instruks for valgkomiteens arbeid som sikrer komplementær kompetanse og kjønnsbalanse

Valgkomiteen har ansvar for at styrets sammensetning er tilfredsstillende med tanke på komplementær kompetanse hos styremedlemmene. Rådmannen i Malvik kommune er ikke kjent med om valgkomiteen har instruks for sitt arbeid, men peker på at det ligger visse føringer i selskapsavtalen. Blant annet skal Trondheim kommune utnevne minst tre styrerepresentanter, og styrets leder skal velges blant de styremedlemmer som er oppnevnt av Trondheim kommune.

I selskapsavtalens punkt 5.2.1³ vises det til følgende:

Representantskapet velger styrets 7 medlemmer med personlige varamedlemmer (herav skal minst tre utnevnes av Trondheim kommune), og det antall medlemmer fra de ansattes organisasjoner som følger av lov om interkommunale selskaper. De medlemmene som oppnevnes av deltakerne skal først og fremst velges ut fra at styret samlet skal ha relevant kompetanse (brannfaglig, jus, økonomi, annet).

Styret velges for fire år om gangen. Suppleringsvalg og utskifting av styremedlemmene kan foretas i valgperioden når representantskapet bestemmer det. Representantskapet velger styrets leder og nestleder. Styrets leder skal velges av de som er oppnevnt av Trondheim kommune.

I representantskapets møte den 16.12.2020 sak 9/20 behandles nytt pkt. 5.2.1 i selskapsavtalen. Følgende vedtas av representantskapet i punkt 1:

Selskapets styre består av 11 medlemmer. 7 av styrets medlemmer velges av representantskapet etter innstilling ifra valgkomiteen (herav skal minst tre utnevnes av Trondheim kommune). Varamedlemmer skal følge prinsippet om rekkefølgevara. De medlemmene som velges av representantskapet velges for en periode på 4 år av gangen. 4 av medlemmene i styret velges av og blant de ansatte, jf. IKS-loven § 10. Opphører den ansattes ansettelsesforhold varig i løpet av styreperioden, trer vedkommende ut av styret og varamedlemmet for vedkommende blir ordinært styremedlem.

De medlemmene som innstilles av deltakerne skal først og fremst innstilles ut fra at styret samlet skal ha relevant kompetanse (brannfaglig, jus, økonomi, annet).

Representantskapet velger styrets leder og nestleder. Styrets leder skal velges blant de som er oppnevnt av Trondheim kommune.

Pkt 2.: Representantskapet ber administrasjonen om at denne endringen tas med ved neste revidering av selskapsavtalen.

I referatsak 43/19 til Kommunestyret ble det informert om valg til nytt styre i TBRT, hvor eierkommunene bes spille inn kandidater til styret. Det bes om at CV for kandidaten legges ved. Brevet som sendes eierkommunene er undertegnet av leder i valgkomiteen.

Eierrepresentanten sier at han ikke har reagert på skjevfordeling (sju menn og fire kvinner) når det gjelder kjønnsbalanse i styret, og at det blir lagt vekt på kompetanse og tverrfaglighet i styret.

³ Selskapsavtale – Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS

- Kommunen bør ha et system for å unngå inhabilitet og unngå at sentrale folkevalgte og administrative ledere velges som styremedlemmer der kommunen har eierinteresser.

Det er rådmannen i Malvik kommune som er styrets leder i TBRT, og rådmannen har sittet som styrets leder siden 2016. Kommunens Eiermelding har ikke bestemmelser som regulerer administrativ ledelse og eventuelle styreverv. TBRT er en del av Malvik kommunes budsjett. Ifølge rådmannen har Statsforvalteren uttalt muntlig at styrevervet ikke er til hinder for at rådmannen legger fram kommunens budsjett. Malvik kommune legger opp til at ordfører legger fram saker vedrørende TBRT, men sak vedrørende ROS-analyse i TBRT ble lagt fram av kommunaldirektør samfunnsutvikling og tekniske tjenester og formannssekretær i sak 107/2020. For å unngå utfordringer knyttet til habilitet er det praksis at rådmannen ikke sitter ved bordet når kommunestyret behandler saker som gjelder TBRT. Kommunen har ikke skriftlige rutiner på dette eller en dokumentert vurdering av uavhengighet knyttet til denne rollen.

I revidering av kommunens Eiermelding i sak 122/20, innstiller rådmannen og saksbehandler saken til behandling til kommunestyret. Saken omfatter en revidering av kommunens Eiermelding. I Eiermeldinga er det en Eieroversikt i kapittel 3.2. Den omfatter informasjon av alle eide selskap. Der er også Trøndelag Brann- og redningstjeneste omtalt (vedlegg 2). Informasjon omfatter blant annet kommunens vurdering og Eierstrategi for selskapet.

Ifølge Eierrepresentanten har det ikke vært en generell diskusjon om hvorvidt rådmannen skal kunne være styreleder i kommunalt eide selskaper. Eierrepresentanten sier at saker om selskapet som berører Malvik kommune kan diskuteres med rådmannen, og at han kan henvende seg til rådmannen for å få saksopplysninger.

- Eier bør sikre at styrets medlemmer er registrert i Styrevervregister (KS).

Rådmannen (styrets leder i TBRT) er registrert i Styrevervregisteret, men Eierrepresentanten er ikke kjent med hvorvidt det har vært diskusjoner omkring kommunens føringer for registrering i Styrevervregisteret.

I Eiermeldingens punkt 2.5.1 «Krav til kommunen som eier» vises det til følgende: ... Folkevalgte og administrasjonen skal bruke styrevervregistret for å synliggjøre sine verv og roller. I punkt 2.5.2 «Krav rettet mot selskapene» vises det til følgende: ... Kommunale selskaper skal knytte seg til styrevervregisteret.

Revisor har gjennomført et søk i Styrevervregisteret den 11.6.21 og finner at styreleder/rådmann er registrert med sine roller der, samt tre styremedlemmer. Øvrige åtte styremedlemmer er ikke registrert der. Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS er ikke registrert i Styrevervregisteret. På hjemmesiden til Styrevervregisteret vises det blant annet til følgende: For kommunale selskaper publiseres opplysninger om styret og daglig leder kun når selskapet har vedtatt å knytte seg til Styrevervregisteret. Kommunens eierrepresentant er heller ikke registrert i Styrevervregisteret med denne rollen.

5.3 Revisors vurderinger

Vi ser nærmere på følgende utvalgte områder knyttet til eiers føringer for valg av styret til eide selskaper.

- Eier bør vedtektsfeste bruk av valgkomite i kommunalt eide selskaper
- Sikre instruks for valgkomiteens arbeid som sikrer komplementær kompetanse og kjønnsbalanse
- Kommunen bør ha et system for å unngå inhabilitet og unngå at sentrale folkevalgte og administrative ledere velges som styremedlemmer der kommunen har eierinteresser.
- Eier bør sikre at styrets medlemmer er registrert i styrevervregister (KS).

Selskapet har ikke vedtektsfestet bruk av valgkomite i selskapsavtalen i dag. Det er imidlertid fattet et vedtak i representantskapet, desember 2020, som omtaler at valgkomiteen skal innstille til valg av styre. Videre viser kommunikasjon knyttet til valg av styremedlemmer med kommunen til at det praktiseres en valgkomite i selskapet. Denne ordteksten er enda ikke revidert i selskapsavtalen.

Vedtaket i representantskapet omtaler heller ikke hvordan valgkomiteens medlemmer skal velges, eller om valgkomiteen skal ha en helhetlig instruks for sitt arbeid. Dette er noe som med fordel burde vært tatt inn i vedtekter og/eller selskapsavtalen. Det framgår imidlertid av selskapsavtalen at styret i TBRT skal ha relevant kompetanse, eksempelvis brannfaglig kompetanse, juridisk og økonomisk kompetanse. En helhetlig instruks for valgkomiteens arbeid, bør blant annet omfatte krav til komplementær kompetanse og sikre kjønnsbalanse i styret.

Styrets leder er også rådmann i Malvik kommune. Loven tillater at kommunalt ansatte kan velges til styremedlemmer i interkommunale selskaper. Det kan likevel oppstå habilitetsutfordringer.

KS sin anbefaling nr. 15 om habilitet fastslår at rådmannen ikke bør sitte i styret i selskaper. I Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS er det valgt en ordning som er frarådet av KS. Det er flere grunner til at KS fraråder at rådmenn sitter som medlemmer av styre.

For det første kan det oppstå inhabilitet i saker som selskapet skal behandle. Inhabilitet for ansatte og medlemmer av styrende organer i interkommunale selskaper er regulert i IKS-loven. Rådmannen kan bli inhabil til å behandle saker i styret som han har håndtert som ansatt i kommunen. Videre vil det generelt sett kunne være utfordrende å tenke selskapets beste ved saker som har økonomisk betydning, når det kanskje vil øke kommunens budsjett ved større overføringer til selskapet.

For det andre kan inhabilitet oppstå når kommunen skal behandle en sak hvor selskapet er part. Denne situasjonen er regulert i kommuneloven og forvaltningsloven. Personer i de kommunale selskapenes eierorganer og styret må alltid vurdere sin egen habilitet i forhold til sakene som skal behandles, og bør si fra til organet dersom det kan foreligge forhold som kan lede til inhabilitet. Kommunen har ikke dokumentert en juridisk vurdering av habilitet knyttet til at rådmannen er styreleder i TBRT. Dette gjelder både for eiersaker generelt og i saker som omhandler TBRT spesielt til kommunestyret.

Forvaltningsloven fastslår at en person er inhabil når han er medlem av styret for et selskap som er part i saken. Ingen kommunalt ansatte skal håndtere saker i kommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem. Dette gjelder uansett om selskapet er privat eid eller helt eller delvis offentlig eid. Rådmannen kan bli inhabil til å tilrettelegge saker for kommunestyret.

Rådmannen innstiller ved behandling av kommunens Eiermeldinger, der selskapet er vurdert og Eierstrategi beskrevet. Revisor stiller spørsmål ved om rådmannen er inhabil ved behandling av Eiermelding, og savner at dette er vurdert av kommunestyret.

Revisor ser at rådmannen fratrer av habilitetsårsaker ved behandling i kommunestyret som gjelder selskapet alene. Det er kommunalsjef teknisk som legger frem disse sakene for kommunestyret. Fvl. § 6 tredje ledd sier følgende:

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Det kan stilles spørsmål ved om kommunalsjef teknisk er habil i disse tilfellene.

Et særlig spørsmål er om bestemmelsen i fvl § 6, tredje ledd avskjærer også en underordnet fra å avgi innstilling eller uttalelse der dette fremtrer som et separat, formalisert og selvstendig ledd i beslutningsprosessen, slik systemet er ved administrasjonens innstilling til folkevalgte organer etter kommuneloven, og på andre saksområder der avgjørelser treffes av kollegiale

organer. En slik innstilling legger normalt sterke føringer på den formelle avgjørelsen, og er uttrykk for «sluttført saksbehandling» fra et selvstendig ledd i forvaltningsapparatet, i motsetning til interne utkast og forslag innenfor et tilsatt tjenestemannsapparat. Den er også normalt undergitt dokumentoffentlighet og partsinnsyn. Det er typisk de viktigste og mest krevende sakene som behandles av kollegiale organer på grunnlag av slik innstilling, og det vil da være spesielt uheldig om man kan «utvanne» lovens regel om inhabilitet for underordnede på denne måten her. Mye taler derfor for å se slike innstillinger som «avgjørelse» etter denne bestemmelsen, men rettstilstanden her er stadig usikker.

Revisor kan ikke se at habiliteten til kommunalsjef teknisk er vurdert ved fremleggelse av saker til kommunestyret. Det er revisors vurdering at Malvik kommune ikke har tilfredsstillende system for å vurdere habilitet av underordnet tjenestemann ved hver enkelt sak i kommunestyret, der rådmann er inhabil som også medfører at øvrige ansatte i kommunen blir inhabile.

Styreleder/Rådmann i Malvik kommune har registret sine roller knyttet til TBRT i Styrevervregisteret samt tre øvrige styremedlemmer. Av øvrige styremedlemmer har åtte ikke registrert sine roller i Styrevervregisteret. Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS som selskap er ikke registrert i Styrevervregisteret, noe kommunens eiermelding gir føringer på. Registrering i Styrevervregisteret bør gjennomgås for alle som representerer Malvik kommune og eide selskap.

6 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunens eierrepresentant/ordfører og styreleder for Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS den 23.6.2021. Høringssvarene fra eierrepresentant, ordfører og Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS er vedlagt endelig rapport (Vedlegg 3). Revisor har korrigert og oppdatert styresammensetningen i samråd med tilbakemeldinger fra Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS, utover dette er ikke rapporten endret.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 Konklusjon

Hensikten med undersøkelsen var å finne svar på om Malvik kommune utøver eierskapet i Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS i samsvar med kommunestyrets vedtak og relevante normer for aktiv eierstyring. Vi konkluderer med at det er etablert system for eierstyring i Malvik kommune, men at det er relevante mangler i denne knyttet til en aktiv eierstyring, gitt i anbefalinger fra KS. Manglene er nærmere belyst i fire delproblemstillinger:

1. Er innholdet i eierskapsmeldingen i samsvar med gitte føringer?

Innholdet i kommunens eierskapsmelding er i samsvar med kommunelovens krav og i hovedsak anbefalte føringer fra KS for å utøve en aktiv eierstyring. Det er imidlertid noen mangler knyttet til anbefalingene som kommunen bør rette oppmerksomheten mot i kommunens eiermelding. Dette for å utøve en aktiv eierstyring i samsvar med anbefalingene. Kommunen mangler å:

- Rullere deler av eierskapsmeldinga årlig knyttet til det å innhente økonomisk informasjon og valg til styre fra eide selskap.
- Å informere om hvem som er styremedlemmer og kommunens eierrepresentant i eide selskap.

2. Gis folkevalgte tilstrekkelig opplæring om eierstyring?

Det er mangler i kommunes opplæring om eierstyring til folkevalgte. En slik opplæring bør blant annet omfatte kommunens system for eierstyring og ulike roller i kommunens eierskap. Det er imidlertid positivt at kommunen har startet med opplæring av eierrepresentanter om kommunens eierstyring.

3. Sikrer kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret en aktiv eierstyring?

Kommunikasjon mellom eierrepresentant og kommunestyret har mangler ut fra anbefalingene om en aktiv eierstyring. Følgende mangler er funnet:

- Eierrepresentanten er ikke et valgt medlem i kommunestyret, og det er heller ikke etablert rutiner for kommunikasjon når saker knyttet til eierstyring behandles. Revisor kan ikke se at eierrepresentanten har deltatt i kommunestyret i sentrale eiersaker og orienteringer.
- Skjema som skal fylles ut og oversendes kommunestyret etter møter i eierorganet er ikke fylt ut av eierrepresentanten.

- Det er ikke etablert dialog mellom eierrepresentant og kommunestyret for behandling av eiersaker.

4. Er eiers føringer for utvelgelse av styremedlemmer i selskapet, herunder prosess for valg og habilitetsvurderinger i samsvar med gitte føringer?

Det er ikke gitt føringer for bruk av valgkomite eller instruks for dens arbeid i selskapsavtalen eller i vedtekter. Dette bør eierrepresentanten ta opp i representantskapsmøte, for å sikre at både valg av valgkomite og instruks for dets arbeid er gitt i selskapsavtalen/vedtekter. Dette sikrer åpenhet om etablering, valg og føringer for valgkomiteens arbeid. Det er likevel en praksis i selskapet for bruk av valgkomite, samt at det er gitt krav til kompetanse knytte til styrevalg i selskapsavtalen, som er i tråd med anbefalingene.

Rådmannen i kommunen er styreleder i Trondheim brann- og redningstjeneste IKS. Dette gir habilitetsutfordringer. Kommunen mangler rutiner som sikrer at habilitetsvurderinger blir gjort og av riktig kompetanse. Rutiner vil være med å sikre en habil saksbehandling knyttet til eiersaker i kommunestyret. Denne vurderingen bør gjøres for valgte representanter i eide selskap fra Malvik kommune. Eiermeldinga bør også belyse habilitetsforhold knyttet til valg av kommunens administrative ledere som styrerepresentanter i eide selskap, noe som mangler i dag.

Det er videre funnet mangler i registrering av roller i Styrevervregisteret knyttet til styremedlemmer og at Trøndelag brann- og redningstjeneste som selskap ikke er registrert der. Dette bør ha kommunens oppmerksomhet, da dette er anbefalt av KS og vedtatt i kommunens eiermelding.

7.2 Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen følgende:

- Vurdere at deler av eiermeldinga revideres årlig for å synliggjøre økonomisk informasjon og styrevalg fra eide selskap. Videre å informere om hvem som er styremedlemmer og kommunens eierrepresentant i eide selskap
- Etablere folkevalgtopplæring knyttet til kommunens eierskap og eierstyring
- Etablere rutiner for kommunikasjon mellom eierrepresentant og kommunestyret knyttet til å utøve aktiv kommunikasjon og eierstyring
- Kommunestyret bør ta en prinsipiell diskusjon rundt hvem som bør sitte som representanter i eide selskap, og hvorfor vedkommende blir valgt. Det bør gjøres en vurdering av hvor ofte representanten vill bli inhabil ved behandling av saker i kommunen

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven), lov-2021-07-34.

Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven), LOV-2021-05-28-47.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven), LOV-2021-05-28-47.

Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, Kommunesektorens organisasjon, utgivelsesår 2020.

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Ifølge forskrift om kontrollutvalg og revisjon (§15) skal det etableres revisjonskriterier for gjennomføring av eierskapskontroll. Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Slike autoritative kilder kan være lov, forskrift, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak (mål og føringer), administrative retningslinjer, samt statlige føringer og praksis. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

1. Er eierskapsmeldingen i samsvar med gitte føringer?

Kriteriekilder:

Kommunelovens krav § 26-1: en gang i valgperioden (minimumskrav). Eiermeldingen må inneholde:

- *Kommunens prinsipper for eierstyring,*
- *oversikt over virksomheter kommunen har eierinteresser i,*
- *formål med eierinteresser*

KS anbefaling 4 - Utarbeide en årlig eierskapsmelding eller rapport om selskapene for kommunestyret eller fylkestinget

- *Årlig revidering av eiermeldingen knyttet til (økonomi, eller andre spesielle forhold i selskapene, nye styremedlemmer etc.)*
- *Selskapenes samfunnsansvar, miljø, likestilling, etikk mv.*
- *Organisere en administrativ støttefunksjon - sikre betryggende saksbehandling jf. KL §13-1. Et (eierskapssekretariat) som forbereder saker til politisk behandling og er uavhengig selskapene*

Operasjonaliserte kriterier i undersøkelsen

- Kommunestyret skal vedta en eierskapsmelding i valgperioden
- Eiermeldingen skal som et minimum inneholde;
 - *Kommunens prinsipper for eierstyring,*
 - *oversikt over virksomheter kommunen har eierinteresser i,*
 - *formål med eierinteresser*
- Anbefalte krav:
 - Deler av eierskapsmeldingen anbefales å rulleres årlig - selskapsinfo
 - Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps – og samarbeidsformene

- Kommunens oppfatning av selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet og etikk
- Organisere en administrativ støttefunksjon som sikrer betryggende saksbehandling av eiersaker
- Informasjon om eierrepresentant og styremedlemmer i eide selskaper – sikre åpenhet.

2. Gis folkevalgte opplæring om eierstyring?

Kriteriekilder

KS anbefaling 3 - Sørge for god kunnskap til folkevalgte om eierskap

- *Eierskapsseminarer for samtlige folkevalgte tidlig i valgperioden*
- Viktig at de folkevalgte får innsikt i de ulike rollene de har som folkevalgte, som styremedlemmer eller som medlemmer av selskapets eierorgan. Det er viktig å være bevisst roller, styringslinjer og ansvarsfordeling.

Operasjonaliserte kriterier i undersøkelsen

- Kommunen bør gjennomføre opplæring for kommunestyrerepresentantene
 - Opplæringen bør starte i løpet av de første 6 månedene av valgperioden
 - Den bør omfatte opplæring om blant annet eierskap og ulike roller knyttet til kommunens eierstyring
 - Bør vurderes årlige eierskapsseminar knyttet til saker om kommunens eierskap

3. *Sikrer kommunikasjonen mellom eierrepresentant og kommunestyret en aktiv eierstyring?*

Kriteriekilde

KS anbefaling 7 - Som hovedregel bør sentrale folkevalgte oppnevnes som representanter i eierorganet

- oppnevner sentrale folkevalgte som selskapets eierrepresentanter i eierorganet
- etablere forutsigbare kommunikasjonsformer mellom kommunestyret eller fylkestinget og eierorganet som forankres i eierskapsmeldingen.
- velge eierrepresentanter av kommunestyret med minst to varamedlemmer (IKS)
- Dersom formålet med selskapet er rene driftsoppgaver er det ingen ting i veien for at ansatte i kommunens eller fylkeskommunens administrasjon sitter i eierorganet.

Operasjonaliserte kriterier

- Kommunestyret bør velge sentrale folkevalgte som sine representanter i selskapets eierorgan eller ansatte i kommunen dersom formålet med eierskapet er knyttet til driftsoppgaver
- Kommunestyret må delegere myndighet til eierrepresentanten
- Det må velges eierrepresentanter med varamedlemmer i kommunestyret
- Det bør være systemer som sikrer at eierrepresentanten får signaler om hvordan vedkommende skal opptre i eierorganet; særlig ved stemmegivning
- System som sikrer at eierrepresentantene gir tilbakemelding til kommunestyret i forkant/etterkant av representantskap/eiermøter praktiseres

4. *Er eiers føringer for utvelgelse av styremedlemmer i selskapet, herunder prosess for valg og habilitetsvurderinger i samsvar med gitte føringer?*

Kildekriterier

Lov om interkommunale selskaper:

§ 10 Styret og styrets sammensetning, 2 ledd og styremedlemmene velges av representantskapet med unntak av ansatte representant som velges av ansatte i selskapet, jf 9 ledd. Begge kjønn skal være representert jf. 1. ledd som viser til aksjelovens bestemmelser: Har styret to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert. Har styret fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to. Har styret seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.

KS anbefaling 9 - Sørge for god sammensetning og kompetanse i styret

- Eier bør sørge for at styrets kompetanse samlet sett er tilpasset det enkelte selskapets formål og virksomhet – komplementær kompetanse og erfaring
- Vurdere habilitet (Dokumentert) ved valg av sentrale folkevalgte eller ansatte i kommunale lederstillinger inn i styret i et kommunalt eid selskap. Dersom inhabilitet ofte vil skje bør det vurderes om dette vil gjøre det uhensiktsmessig å velge den aktuelle personen til styremedlem. Det er ikke hensiktsmessig å velge en person som i mange sammenhenger likevel må fratre som inhabil fordi han eller hun kommer i en dobbeltrolle. Typisk gjelder dette der det er snakk om at sentrale folkevalgte eller ansatte i kommunale lederstillinger ønskes valgt inn i styret i et kommunalt eid selskap.
- Ingen kommunalt ansatte eller folkevalgte skal håndtere saker i kommunen eller fylkeskommunen som gjelder et selskap der de selv er styremedlem.
- Styreverv i selskaper er et personlig verv. Medlemmer av styrer representerer bare seg selv, ikke noen av eierne, og skal ivareta selskapets interesser til det beste for alle eierne.
- I selskapsavtalen pkt 5.2 heter det at medlemmene som oppnevnes først og fremst skal velges ut fra at styret samlet skal ha relevant kompetanse (brannfaglig, jus, økonomi, annet) Det står også at styrets leder skal velges blant de som er oppnevnt av Trondheim kommune

KS anbefaling 10 – vedtektsfeste bruk av valgkomite ved styreutnevnelser

- Vedtektsfeste bruk av valgkomite ved styreutnevnelser
- Det bør lages retningslinjer som regulerer valg komiteens arbeid
 - Kjønnsbalanse

KS anbefaling 17 – Registrere styreverv i KS styreregister

- Eier bør anbefale at styrets medlemmer er registrert i styrevervregister (KS) Åpenhet er viktig – rolleblanding.

I kommunens eiermelding ligger følgende føringer:

I Eiermeldingens punkt 2.5.1 «Krav til kommunen som eier» vises det til følgende: ... Folkevalgte og administrasjonen skal bruke styrevervregistret for å synliggjøre sine verv og roller. I punkt 2.5.2 «Krav rettet mot selskapene» vises det til følgende: ... Kommunale selskaper skal knytte seg til styrevervregisteret.

Operasjonaliserte kriterier i undersøkelsen

- Eier bør vedtektsfeste bruk av valgkomite i kommunalt eide selskaper
- Sikre instruks for valgkomiteens arbeid som sikrer komplementær kompetanse og kjønnsbalanse
- Kommunen bør ha et system for å unngå inhabilitet og unngå at sentrale folkevalgte og administrative ledere velges som styremedlemmer der kommunen har eierinteresser.
- Eier bør sikre at styrets medlemmer og selskapet er registrert i styrevervregister (KS).

VEDLEGG 2 - TRØNDELAG BRANN- OG REDNINGSTJENESTE IKS

Følgende informasjon er vist i kommunens Eiermelding om Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS:

3.2.8 Trøndelag Brann- og redningstjeneste IKS

INFORMASJON OM SELSKAPET			
Selskapsform:	Interkommunalt selskap		
Organisasjonsnummer:	992 047 364		
Stiftelsesdato:	26.11.2007		
Kontaktperson:	Torbjørn Mæhlumsveen		
Nettadresse:	www.tbtr.no		
EIERE OG EIEDELER			
Eiere:	Andel:	Eiere:	Andel:
Klæbu kommune	2,68 %	Rennebu kommune	1,15 %
Indre Fosen kommune	4,54 %	Trondheim kommune	82,55 %
Malvik kommune	6,02 %		
Oppdal kommune	3,06 %		
SELSKAPETS STYRINGSKONTAKT			
	Aksjonæravtale	Vedtekter	X Etiske retningslinjer
X	Selskapsavtale	Styreinstruks	Varslingsregler/rutiner
	Samarbeidsavtale	X Strategi/planer	Klima-/miljøplaner
VISJON			
Trygghet for alle – hver dag.			
VEDTEKTSFESTET MÅL			
Selskapets formål er å dekke deltakerkommunenes plikter, oppgaver og behov knyttet til brann- og eksplosjonsvern, ulykkes-/katastrofesituasjoner og akutt forurensning. Oppgavene er av forebyggende og innsatsmessig art. Dimensjonering av beredskap og innsats på området tar utgangspunkt i en gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse for brannvernregionen. Det overordnede målet med felles brann- og redningstjeneste er å få bedre tjenester i hele regionen, med spesiell fokus på bedre beredskap, bedre forebyggende arbeid, felles nytte av spesialressurser og kompetanse. Det er videre et mål å ivareta de verdiene hver deltaker legger inn i fellesskapet, oppnå økonomiske stordriftsfordeler, holde tett kontakt med lokalsamfunnet, samt lokale- og sentrale myndigheter. Samarbeidet skal sikre et forsvarlig nivå på brannsikkerheten, tilstrekkelig slagkraft, samt kompetansedeling og annet relevant samarbeid mellom deltakerne.			
ROLLE OG STYREINFORMASJON			
Styret består av 7 medl. med pers. varamedl. (Trondheim oppnevner minst 3 medl.) og så mange ansatterrepresentanter som følger av lov om interkommunale tjenester. Representantskapet oppnevner styrets leder og nestleder. Styreleder velges blant representantene oppnevnt av Trondheim kommune. Representantskapet er selskapets øverste organ og består av 11 medlemmer hvor 6 av disse er fra Trondheim kommune og 1 medlem fra de øvrige deltakerkommunene. Leder velges blant representantene fra Trondheim.			
NØKKELTALL			
Regnskap (i hele 1000)	2017	2018	2019
Driftsinntekter	242 060	251 223	259 866
Driftsresultat	- 2 760	- 110	- 1 095
Ordinært resultat	- 356	2 632	1 345
Sum eiendeler	401 649	440 403	468 084
Egenkapital (%)	- 19	- 16	- 16
RAPPORTERING TIL KOMMUNEN			
Årsrapport og regnskap. Dokumenter representantskap.			
BAKGRUNN FOR EIERSKAPET			
Effektivisering av tjenesteproduksjonen. De økte kravene på dette området krever store enheter for å få god og effektiv tjenesteproduksjon.			

KOMMUNENS VURDERING OG EIERSTRATEGI

Selskapet leverer tjenester av god kvalitet. Sum egenkapital er negativ. Det skyldes måten framtidige pensjonsforpliktelser er regnskapsført på. Dette gir ingen driftsproblemer, men vil over tid medføre økte krav til innbetalinger fra selskapets eiere.

Anbefaling: Eierforholdet opprettholdes.

Klæbu kommunes eierandel vist i tabellen over er en del av Trondheim kommunes eierandel i dag.

VEDLEGG 3 – HØRINGSSVAR

Høringssvar eierrepresentant

Fra: halvard@dahleprivat.no <halvard@dahleprivat.no>

Sendt: lørdag 21. august 2021 10:25

Til: Arve Gausen <arve.gausen@revisjonmidt-norge.no>

Emne: Re: Oversendelse av høringsrapport - eierskapskontroll i Malvik kommune av Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS

Hei Arve.

Beklager litt sent svar fra meg. Er på møtehelg i Lions i Tromsø i helgen.

Ser greit ut dette synes jeg.

Vennlig hilsen

Halvard Dahle

Høringssvar Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS

SV: Oversendelse av høringsrapport - eierskapskontroll i Malvik kommune av Trøndelag brann- og redningstjen...



Hellandsjø Knut <Knut.Hellandsjo@tbrt.no>

Til Arve Gausen

Kopi 'Carl-Jakob.Midttun (carl-jakob.midttun@malvik.kommune.no)'; Mæhlumsveen Torbjørn; Moxnes Pål Gunnar

Du svarte på meldingen 16.08.2021 08:03.

Svar Svar til alle Videre send

man. 19.07.2021 14:18

Hei,

Vi viser til mottatt høringsrapport – og ønsker å kommentere to forhold:

1. Styrets sammensetning er ikke slik som rapporten beskriver. Korrekt styresammensetning vises her: <https://w2.brreg.no/enhet/sok/detalj.jsp?orgnr=992047364>
2. Vedlegg 2 side 36 angir Klæbu som eier i selskapet. Klæbu kommune er som kjent nå en del av Trondheim kommune.

I tillegg så er det tatt et initiativ slik at en eventuell registrering i styrevervregisteret for styrets medlemmer blir tema på neste styremøte i selskapet.

Med vennlig hilsen

Knut Hellandsjø



Økonomileder
Mail: yg4@tbrt.no
Mobil: 917 85 420

Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS
Sluppenveien 18, 7037 Trondheim
Telefon 72 54 76 00
www.tbrt.no

Høringssvar ordfører



MALVIK KOMMUNE
Ordfører

Arve Gausen

Deres ref:

Vår ref:
2021/5060-1

Saksbehandler:
Trond Hoseth

Dato:
23.08.2021

Høringssvar Eierskapskontroll Kommunens eierstyring av Trøndelag brann- og redningstjeneste IKS

Først og fremst vil jeg fremheve at jeg synes de utfordringene rapporten peker på i stor grad er de samme jeg selv så underveis i forberedelsene til og i gjennomføringen av det intervjuet jeg hadde med revisjonen.

Det er helt klart at det i denne kommunestyreperioden gikk for lang tid fra nye representanter ble valgt til opplæring av disse ble gjennomført.

Rapporten påpeker at det er mangler på rutiner for kommunikasjon mellom eierrepresentant og kommunestyre. Dette tenker jeg kommunestyret bør ta tak i og vil invitere til en debatt om når denne rapporten kommer til behandling.

Det er også behov for den prinsipielle diskusjonen rundt hvem som skal velges til representanter i selskap kommunen eier. Denne bør gjennomføres i god tid før neste kommunestyreperiode.

Det ligger et omfattende arbeid bak eierskapsmeldinga, så dersom deler skal revideres årlig mener jeg det bør gjøres en god debatt omkring dette slik at den revisjonen som eventuelt gjøres fører til bedre kjennskap og involvering i kommunens eierforhold

Med hilsen

Trond Hoseth
ordfører
Tlf: 982 15 212
E-post: trond.hoseth@malvik.kommune.no

Dokumentet er elektronisk godkjent og kan være uten underskrift.



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Budsjettkontroll for kontrollarbeidet per august 2021

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Malvik kommune

Møtedato

23.09.2021

Saknr

28/21

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 20/36 - 14

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget tar budsjettkontroll per august 2022 til orientering.

Vedlegg

Budsjettkontroll Malvik

Saksopplysninger

For å holde kontrollutvalget godt informert om sin økonomiske status legger sekretariatet fram en økonomisk oversikt per august 2022.

Konto 1010 Fast lønn referer til leders faste godtgjøring. Denne skal trekkes fra *konto 1080 godtgjøring folkevalgte*. Det er tatt hensyn til dette i budsjettet for 2022.

Kontrollutvalget har gjennomført ett ekstramøte våren 2021. I tillegg er det møtegodtgjøring fra fjoråret som ikke ble utbetalt før årsskiftet, og beløpet er trukket fra årets budsjett. Dette gjør at posten godtgjøring folkevalgte er overskredet. Sekretariatet har vært i kontakt med administrasjonen, og de vil foreta en ompostering for å dekke inn overskridelsen.

Konto 1126 konferanser og overnatting er ikke benyttet så langt i år. Dette skyldes at det ikke har vært mulig å delta på kurs som følge av korona.

Konto	Budsjett 2021	Budsjett hiå 2021	Regnskap hiå 2021	Regnskap hiå 2020	Regnskap 2020
1010 FAST LØNN	16 000	10 098	0	0	0
1058 TELEFONGODTGJØRELSE	4 000	2 528	2 667	2 667	4 000
1080 GODTGJØRELSE FOLKEVALGTE	48 000	40 477	67 826	99 459	104 728
1082 TAPT ARBEIDSFORTJENESTE	7 000	4 424	0	0	0
1090 PENSJONSPREMIE KLP	0	576	0	0	0
1099 ARBEIDSGIVERAVGIFT	10 000	8 196	9 939	14 400	15 331
1102 ABONN. PÅ AVISER , TIDSKRIFTER	3 000	1 704	2 125	2 125	2 125
1116 BEVERTNING	4 000	2 728	1 408	655	2 878
1126 KONFERANSEAVG.,OVERNATTING ETTER REGN.	20 000	13 512	0	0	0
1150 OPPLÆRING, KURS	5 000	3 080	5 800	3 995	3 995
1151 OPPHOLDSUTGIFTER DELTAKELSE KURS	0	0	0	3 219	3 219
1160 BILGODTGJØRELSE(OPPGAVEPL.)	3 000	2 088	0	0	0
1178 REISEUTGIFTER M/MVA.KOMP.	6 000	4 096	0	0	0
1196 KONTINGENTER	9 000	6 248	9 000	9 000	9 000
1370 KJØP AV TJENESTER PRIVATE	1 583 000	1 055 332	821 501	798 849	1 167 550
1375 KJØP FRA IKS (INTERKOMMUNALT SELSKAP)	0	0	0	160 000	320 000
1380 KJØP FRA ANDRE REGNSKAPSENHETER SOM INNGÅR I KC	0	0	164 750	0	0
1429 MOMSKOMPENSASJON DRIFT	1 000	776	205 375	796 410	888 585
1729 Refusjon momskomp. drift	-1 000	-776	-205 375	-796 410	-888 585
Sum	1 718 000	1 155 087	1 085 016	1 094 369	1 632 826

Budsjett for kontrollarbeidet for 2022 med økonomiplan 2023 - 2025

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Malvik kommune

Møtedato

23.09.2021

Saknr

29/21

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 20/36 - 16

Forslag til vedtak

Kontrollutvalget vedtar forslag til budsjett for kontrollarbeidet i 2022 med en ramme på kr 1 745 400.

Kontrollutvalget ber om at budsjettforslaget følger formannskapets innstilling til årsbudsjettet for 2022 til behandling i kommunestyret.

Vedlegg

Budsjett for kontrollutvalget Malvik 2022

Saksopplysninger

I henhold til forskrift om kontrollutvalg skal utvalget utarbeide forslag til budsjett for kontrollarbeidet i kommunen. Kontrollutvalgets forslag til budsjetttramme skal følge formannskapets budsjettinnstilling til kommunestyret, jf. kommuneloven § 14-3 tredje ledd og forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 2.

Kontrollutvalget fremmer med dette sak om budsjettet for neste års kontrollarbeid.

Budsjettet dekker tre typer utgifter:

- Godtgjøring til kontrollutvalgets medlemmer
- Kontrollutvalgets egen drift
- Kjøp av tjenester fra Konsek Trøndelag IKS og Revisjon Midt-Norge SA

Godtgjørelse til kontrollutvalgets medlemmer

Godtgjøring er satt opp i henhold til kommunens reglement for godtgjøring for folkevalgte. For leder er godtgjøringen på kr 15 800 per år, og godtgjøring for samtlige utvalgsmedlemmer er kr 1975 per møte. Møtegodtgjørelsen dekker seks møter i året. I tillegg avsettes beløp for innbetaling av arbeidsgiveravgift.

Drift av kontrollutvalget

De største utgiftene til drift av kontrollutvalget knytter seg til konferanse og overnatting, og reising i sammenheng med dette. I 2020 og 2021 har kontrollutvalget i liten grad benyttet seg av opplæringstilbudene, som følge av koronasituasjonen. De avsatte midlene til kurs og faglig oppdatering ble det derfor brukt lite av i fjor. Det er likevel naturlig å holde denne posten på samme nivå som tidligere, slik at utvalget har mulighet til å delta på kurs i kommende år.

Kjøp av sekretariats- og revisjonstjenester

Honoraret til Revisjon Midt-Norge SA er satt til kr 1 242 000 for 2022. For Konsek Trøndelag IKS er honoraret satt til kr 338 000. Utgiftene til revisjons- og sekretariatstjenester utgjør hoveddelen av kontrollutvalgets budsjett.

Konklusjon

Sekretariatet foreslår en budsjetttramme på kr 1 745 400 for 2022. Beløpet inkluderer kjøp av revisjons- og sekretariatstjenester. Sekretariatet anser dette for å være en nøktern budsjettering, og mener det gir et realistisk bilde av forventede utgifter til kontrollutvalgets virksomhet i kommende år.

Budsjett for kontrollutvalget i Malvik 2022

Konto	Tekst	Budsjett- forslag 2022	Budsjett 2021	Regnskap 2020
1010	Fast lønn		16 000	0
1058	Telefongodtgjørelse	4 000	4 000	4 000
1080	Godtgjørelse folkevalgte	90 000	48 000	104 728
1082	Godtgjørelse tapt arbeidsfortjeneste	7 000	7 000	0
1099	Arbeidsgiveravgift	12 700	10 000	15 000
1102	Abon. på aviser, tidsskrifter	3 000	3 000	2 125
1116	Bevertning	4 000	4 000	2 878
1126	Konferanse og overnatting	20 000	20 000	0
1150	Opplæring, kurs	6 000	5 000	3 995
1151	Oppholdsutgifter deltakere kurs			3 219
1160	Bilgodtgjørelse (oppgavepliktig)	3 000	3 000	0
1178	Reiseutgifter m/ mva. komp.	6 000	6 000	0
1196	Kontigenter	9 700	9 000	9 000
	Sum kontrollutvalgets egen virksomhet	165 400	135 000	144 945
1370	Kjøp tjenester Revisjon Midt-Norge SA	1 242 000	1 254 000	847 550
1375	Kjøp tjenester Konsek Trøndelag IKS	338 000	329 500	320 000
	Sum kjøp revisjon og sekretariatstjenester	1 580 000	1 583 500	1 167 550
	SUM KONTROLLUTVALG, SEKRETARIAT OG REVISJON	1 745 400	1 718 500	1 312 495

Virksomhetsbesøk 2021-2022

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Malvik kommune

Møtedato

23.09.2021

Saknr

30/21

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033

Arkivsaknr 20/36 - 17

Forslag til vedtak

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

Saksopplysninger

For å bli kjent med kommunen kan kontrollutvalget planlegge besøk til ulike virksomheter, eller til selskaper som kommunen har eierandeler i.

Formålet med å besøkene er ikke å føre kontroll og tilsyn, men å få informasjon om virksomheten, eventuelle utfordringer, hvordan de opplever dialogen mellom politisk og administrativt nivå, satsningsområder mv.

Sekretariatets erfaring med virksomhetsbesøk er positive. Ofte kommer det frem informasjon som er av betydning for utvalgets videre arbeid og som kan bidra til forbedringer i kommunen.

I Malvik kommune er det 18 virksomheter fordelt på sektorområdene helse og velferd, oppvekst og kultur, teknisk og drift.

Selskaper hvor Malvik har eierinteresser (eierandel i parentes):

- Innherred renovasjon IKS (14,9%)
- Interkommunalt Arkiv Trøndelag IKS (2,86%)
- Trøndelag Brann- og redningstjeneste IKS (6,02 %)
- Midt-Norge 110-sentral IKS (4,29 %)
- Konsek Trøndelag IKS (4%)
- Trondheim Havn IKS (0,01%)
- Regionalt pilegrimssenter Stiklestad AS (7,6 %)
- TrønderEnergi AS (2,95 %)
- Norservice Eiendom AS (1,6%)
- Revisjon Midt-Norge SA

Konklusjon

Kontrollutvalget må bestemme hvilke virksomheter de kan tenke seg å besøke høsten 2021 og våren 2022. Det tas forbehold om at smittevernsituasjonen tillater besøk.

Referatsaker

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Malvik kommune

Møtedato

23.09.2021

Saknr

31/21

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 21/257 - 1

Forslag til vedtak

Referatsakene tas til orientering.

Vedlegg

Skriftlige spørsmål til ordføreren

Referatsaker er også saker som behandles

Hvem skal varsle kontrollutvalget

Når slutter sensitive opplysninger å være sensitive

Saksopplysninger

Følgende referatsaker vil bli presentert i møtet:

1. Skriftlige spørsmål til ordføreren
2. Referatsaker er også saker som behandles
3. Hvem skal varsle kontrollutvalget
4. Når slutter sensitive opplysninger å være sensitive?

Skriftlige spørsmål til ordføreren

Kommunal Rapport 28.07.2021

Det er lov å stille spørsmål til ordføreren i bystyremøte. Men hva med spørsmål mellom møtene? Har representantene krav på skriftlig svar på skriftlige spørsmål da også?

Departementet kommenterer problemstillingen på denne måten:

«Kommunene kan etter § 11–12 fastsette eget reglement med nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer, men disse kan ikke fravike rammene i kommuneloven. Behandlingen av saker i folkevalgte organer, inkludert diskusjoner og orienteringer om saker som organet senere kan behandle eller som gjelder organets ansvarsområde, skal skje i formelle møter, jf. kommuneloven § 11–2 første ledd. Det taler for at informasjon som gjelder saker som enten er eller vil komme til behandling i kommunestyret eller gjelder forhold innenfor kommunestyret nokså vide ansvarsområde også skal gis i et møte. Som nevnt er forutsetningen at også spørsmål til ordføreren, inkludert om saker som ikke er på sakslisten, skal besvares i et møte.»

Departementet mener kommuneloven derfor må forstås slik at spørsmål til ordføreren skal besvares i møter. Dette vil sikre at alle kommunestyremedlemmene får samme informasjon på samme tid, og at den samme informasjonen også blir tilgjengelig for allmennheten, [jf. § 11–5 om møteoffentlighet](#).

Kommunestyremedlemmene kan selvfølgelig stille praktiske spørsmål rundt godtgjørelse, habilitet og permisjon, mens spørsmål om kommunestyresaker bør tas i møtet.

Referatsaker er også saker som behandles

Kommunal Rapport 16.08.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Skal alle referatsaker protokolleres, og skal disse referatdokumentene oppbevares «for alltid»?

SPØRSMÅL: Kommuner som vi er tillagt revisjon av, har svært ulik praksis mhp å protokollere referatsaker som behandles i formannskap og/eller kommunestyre. Har kommuner plikt fra møter i formannskap og/eller kommunestyre til å protokollere alle referatsaker med en angivelse av hvilke dokumenter som er forelagt organet, herunder også power-point presentasjoner. Dersom dette er tilfellet, skal disse «referat»-dokumentene oppbevares for alltid, jf. arkivloven?

SVAR: I [kommuneloven § 11–4](#) er det bestemmelser om hva møteboken skal inneholde. Her skal det blant annet angis «hvilke saker som ble behandlet». Det omfatter også referatsaker – også rene orienteringer fra kommunedirektøren eller ordfører. Det er ikke noe krav om hvilke saksdokumenter som er utsendt eller fremlagt skal nevnes her, men det er klart at disse skal registreres og arkiveres i overensstemmelse med kravene i arkivlova og er offentlige etter reglene i offentleglova.

I [kommuneloven § 11–3](#) tredje avsnitt fastslås at «Sakslisten til møtet og andre møtedokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelige for allmennheten», noe som betyr at når dokumenter går fra administrasjonen til et folkevalgt organ, må de journalføres etter reglene i arkivlova, se [offentleglova § 10](#) første avsnitt og [arkivforskrifta § 9](#). Dette må også gjelde dokumenter som måtte bli utdelt i møtet. Jf. også bestemmelsen i [offentleglova § 16](#) første avsnitt bokstav c, der det fastslås at unntakene i [§ 14](#) fra innsynsrett etter loven for interne saksdokumenter, ikke gjelder for «saksframlegg med vedlegg til eit kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalt organ». Det betyr at unntaket fra journalføringsplikten i arkivforskrifta § 9, for «organinterne dokument etter offentleglova § 14», ikke gjelder her.

Men her vil jeg gjette på at vi vil finne mange lovbrudd om vi leter rundt i kommunene.

Hvem skal varsle kontrollutvalget?

Kommunal Rapport 28.06.2021 Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Hvem har ansvaret for å varsle kontrollutvalget når det holdes generalforsamling i kommunale aksjeselskap eller representantskapsmøter i IKS-er?

SPØRSMÅL: Det avholdes for tiden representantskapsmøter i interkommunale selskap (IKS) og generalforsamlinger i kommunalt hel- eller deleide aksjeselskap (AS).

Det følger av [kommuneloven § 23–6](#) at: *Kontrollutvalget skal varsles om møter i generalforsamling, representantskap og tilsvarende organer og har rett til å være til stede i disse møtene.*

Vår erfaring er at det er ingen automatikk i at kontrollutvalget får tilsendt kopi av innkallinger til disse møtene. Kan Bernt svare på hvem som er pålagt å varsle kontrollutvalget? Er det eier-/deltakerkommunen eller selskapet?

SVAR: Denne varslingsplikten må etter min mening påligge den som innkaller til de aktuelle møtene, i praksis ved at det rutinemessig sendes gjenpart av innkallingene til kontrollutvalgene i alle kommuner som er deltakere i det interkommunale selskapet eller aksjonærer i et kommunalt heleid aksjeselskap.

I brev 3. juni 2021 gir departementet uttrykk for en annen lovforståelse; «at det er mest nærliggende at eier/deltakerkommunen sender slikt varsel», idet man legger avgjørende på at «Det vil være langt enklere for den enkelte kommunen å informere kontrollutvalget i forbindelse med møter, enn det vil være for et selskap som kan ha mange eier/deltakerkommuner.» Dette er klart et poeng hvis det var spørsmål om å sende varsel til de enkelte medlemmene av kontrollutvalget, men slik kan ikke bestemmelsen forstås. Det er kontrollutvalgene som sådanne som skal varsles, altså ved sekretariatet for disse, og det å sende slikt varsel også hit, kan neppe oppfattes som en urimelig merbelastning når man i alle fall skal sende innkalling til alle deltakerkommunene. Å bruke kommunen – praksis kommunens administrasjon – som postkasse for slike varsler, vil være ganske problematisk i forhold til bestemmelsen i [§ 23-7](#) tredje avsnitt om at sekretariatet for kontrollutvalget skal være uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens administrasjon, og vil – som spørsmålet illustrerer – innebære en reell fare for at innkallinger blir «borte på veien». For aksjeselskaper som bare er delvis kommunalt eid, foreligger ingen slik plikt etter loven, men dette må kunne fastsettes ved generalforsamlingsvedtak

(Bernts svar er endret etter at det ble publisert første gang. Det skyldes at han i etterkant av første svar, ble kjent med at departementet også hadde besvart problemstillingen og dette siste svaret fra Bernt tar også opp i seg departementets vurdering. Red.)

Når slutter sensitive opplysninger å være sensitive?

Kommunal Rapport 30.08.2021, Jan Fridthjof Bernt, professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Magefølelsen sier at de fleste konkurransesensitive opplysninger slutter å være sensitive etter kort tid, men hva sier lovverket?

SPØRSMÅL: Jeg prøver å komme til bunns i avgradering av saksdokumenter unntatt offentlighet, særlig på bakgrunn av taushetsplikten i [forvaltningslovens §13 \(2\)](#), som gjelder konkurransesensitive opplysninger.

Magefølelsen sier at de fleste slike opplysninger etter kort tid (3-5 år?) mister sine sensitive sider, og derfor uten problemer bør kunne avgraderes. Men jeg finner ingen lover eller regler om dette.

SVAR: «Avgradering» er en type beslutninger som kan om informasjon er som sikkerhetsgradert etter [sikkerhetsloven § 5-3](#), fordi det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser dersom det blir kjent for uvedkommende. Slik informasjon er underlagt taushetsplikt etter denne lovens [§ 5-4](#) i 30 år hvis ikke annet er bestemt, men det ansvarlige organ kan etter sikkerhetsforskriften omgradere eller avgradere informasjonen etter særlige regler i [virksomhetsikkerhetsforskriften](#), se dennes §§ 30–33.

Noen tilsvarende regler har vi ikke for taushetsplikt etter [forvaltningsloven § 13](#). I første avsnitt nr. 2 i er det fastsatt taushetsplikt om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde».

Vurderingen av om det stadig er taushetsplikt etter denne bestemmelsen må foretas løpende og konkret på det tidspunkt spørsmålet blir aktuelt, noe som betyr at det da må tas stilling til om hemmelighold fortsatt er «av konkurransemessig betydning» her og nå. Dette gjelder også ved krav om innsyn etter offentleglova. Her skal det organ som mottar krav om innsyn i slike opplysninger, selv «vurdere kravet konkret og sjølvstendig», se [§ 29](#) første avsnitt. Men det kan selvsagt rådføre seg med det organet som har hatt ansvar for saken hvis det er et annet organ enn det selv.

Eventuelt

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Malvik kommune

Møtedato

23.09.2021

Saknr

32/21

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 21/257 - 3

Forslag til vedtak

Saken legges fram uten forslag til vedtak.

Godkjenning av møteprotokoll 23.09.21

Behandles i utvalg

Kontrollutvalget i Malvik kommune

Møtedato

23.09.2021

Saknr

33/21

Saksbehandler Helene Hvidsten

Arkivkode FE - 033, TI - &17

Arkivsaknr 21/257 - 2

Forslag til vedtak

Møteprotokollen fra dagens møte i kontrollutvalget, 23.09.2021, godkjennes.