



Vestfold  
og Telemark  
revisjon

# Investeringsbeslutninger

Forvaltningsrevisjon | Porsgrunn kommune

# Innhold

<b>Sammendrag .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>6</b>
1.1.    Kontrollutvalgets bestilling .....	6
1.2.    Problemstilling og revisjonskriterier .....	6
1.3.    Avgrensning.....	6
1.4.    Metode og kvalitetssikring .....	7
1.5.    Rådmannens uttalelse .....	7
<b>2. Organisering og budsjett .....</b>	<b>8</b>
2.1.    Administrativ organisering.....	8
2.2.    Investeringsbudsjett .....	9
<b>3. Myndighet og ansvar .....</b>	<b>10</b>
3.1.    Revisjonskriterier .....	10
3.2.    Reglement, rutiner og tiltak.....	12
3.3.    Revisors vurdering.....	18
<b>4. Utredning.....</b>	<b>21</b>
4.1.    Revisjonskriterier .....	21
4.2.    Rutiner og tiltak om utredning .....	23
4.3.    Revisors vurdering.....	28
<b>5. Habilitet.....</b>	<b>30</b>
5.1.    Revisjonskriterier .....	30
5.2.    Rutiner og tiltak om habilitet.....	32
5.3.    Revisors vurdering.....	33
<b>6. Gjennomføring av investeringer.....</b>	<b>34</b>
6.1.    Revisjonskriterier .....	34
6.2.    Bygg og eiendomsdrift .....	35
6.3.    Kommunalteknikk .....	41
6.4.    Revisors vurdering.....	43
<b>7. Konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>48</b>
7.1.    Konklusjoner.....	48
7.2.    Anbefalinger.....	49
<b>Litteratur og kildereferanser .....</b>	<b>50</b>

<b>Vedlegg.....</b>	<b>51</b>
<b>Vedlegg 1: Rådmannens uttalelse.....</b>	<b>51</b>
<b>Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring.....</b>	<b>53</b>

## Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Porsgrunn kommune i sak 27/22.

Bakgrunnen for bestillingen er at det har vært stilt spørsmål om beslutningsprosessene ved flere av kommunens kjøp av eiendom, bla. kjøpet av kaia på Bjørkøya i 2020.

I forvaltningsrevisjonen undersøker vi om Porsgrunn kommune har tiltak for å sikre at beslutninger om investeringer blir gjort i samsvar med gjeldende regelverk. Vi har undersøkt om kommunen har

- etablert klare myndighets- og ansvarsforhold
- tiltak som sikrer at investeringsbeslutninger er tilstrekkelig utredet
- tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert

Vi har dessuten undersøkt om et utvalg investeringsbeslutninger er gjort i samsvar med gjeldende regelverk og føringer.

## Konklusjon

### Har kommunen tiltak for å sikre at beslutninger om investeringer blir gjort i samsvar med gjeldende regelverk?

- Vi mener at myndighets- og ansvarsforhold knyttet til investeringer ikke er tilstrekkelig avklart. Kommunens delegasjonsreglementer har formelle mangler, og det uklart hvilken myndighet bystyret har delegert til andre politiske utvalg og til kommuneadministrasjonen.
- Kommunen har ikke helhetlige reglementer for gjennomføring av investeringer/byggeprosjekter. Vi mener at både Kommunalteknikk og Bygg og eiendomsdrift hver for seg har etablert rutiner som i all hovedsak, sikrer at investeringsbeslutninger blir fattet på tilstrekkelig utredet grunnlag. Vi mener likevel at det er behov for å utarbeide ev. oppdatere reglementer/rutiner som gjelder for alle investeringer/byggeprosjekter, herunder føringer for utredning av investeringsbeslutninger. Kommunens retningslinjer må sikre at kommunelovens krav til forsvarlig saksutredning og realistisk budsjettering blir ivaretatt.
- Kommunen har enkelte opplæringstiltak og omtale av habilitet i etiske retningslinjer og folkevalgtreglement, men har ikke særskilte rutiner og retningslinjer for å vurdere habilitet i forbindelse med investeringsbeslutninger, kommunen ordinære rutiner gjelder. Resultater fra spørreundersøkelse gjennomført blant folkevalgte og ansatte, kan indikere at det er behov for ytterligere opplæringstiltak.

## **Blir beslutninger om investeringer gjort i samsvar med gjeldende regelverk og føringer?**

Vi har vurdert gjennomføring av seks investeringsbeslutninger, blant disse er overtakelsen av kaia på Bjørkøya og kjøpet av Tollbugata 11.

- Vi mener at myndigheten til å gjøre strategiske eiendomskjøp i gitt i bystyrevedtak i 2006, ikke er formalisert slik den burde i henhold til kommuneloven. Fullmakten i bystyrets vedtak fra 2006 er uansett betinget av at eiendomskjøpet ligger innenfor bevilget budsjettamme. Tollbugata 11 kostet mer enn bevilget ramme, og vi mener derfor at administrasjonen formelt sett ikke hadde myndighet til å kjøpe denne eiendommen på kjøpstidspunktet, selv om vedtaket fra 2006 legges til grunn.

De andre investeringsbeslutningene er vedtatt/besluttet i samsvar med gjeldende regelverk og rutiner.

- Vi mener at beslutningen om å overta kaia på Bjørkøya ikke var forsvarlig utredet. De andre investeringsbeslutningene fremstår, i all hovedsak, som forsvarlig utredet og utredet i samsvar med de rutinene som kommunen har for dette.
- Det har vært stilt spørsmål om habilitet i forbindelse med at kommunen overtok kaia på Bjørkøya. Vi har vurdert habiliteten til én ansatt i kommunen og to folkevalgte. Vi mener at ingen av disse var inhabile i de aktuelle investeringsbeslutningene.

Vi er ikke kjent med at de har vært habilitetsproblematikk i forbindelse med de andre investeringsbeslutningene som vi har kontrollert.

## **Anbefalinger**

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for å vedta reglement for delegeringsmyndighet innen 31. desember året etter at bystyret er konstituert
- sørge for at delegeringsreglement er helhetlige, oppdaterte og konsistente
- utarbeide helhetlige føringer for gjennomføring av investeringer

Bø 22. mai 2023

# 1. Innledning

## 1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Porsgrunn kommune i sak 27/22. Bakgrunnen for bestillingen er at det har vært stilt spørsmål om beslutningsprosessene ved flere av kommunens kjøp av eiendom, bla. kjøpet av kaia på Bjørkøya i 2020.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

## 1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten skal svare på følgende problemstillinger:

### 1. Har kommunen tiltak for å sikre at beslutninger om investeringer blir gjort i samsvar med gjeldende regelverk? Vi vil se om kommunen har

- etablert klare myndighets- og ansvarsforhold
- tiltak som sikrer at investeringsbeslutninger er tilstrekkelig utredet
- tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert

### 2. Blir beslutninger om investeringer gjort i samsvar med gjeldende regelverk og føringer?

Revisjonskriteriene<sup>1</sup> i denne forvaltningsrevisjonen er hovedsakelig hentet fra kommuneloven, forvaltningsloven og kommunens egne vedtak. Kriteriene framgår under hver problemstilling i rapporten.

## 1.3. Avgrensning

Vi undersøker ikke tiltak for å sikre at reglene om offentlige anskaffelser og offentlig støtte blir overholdt.

---

<sup>1</sup> Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

## 1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Hagen Stridsklev med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ansatte i kommunen, og gjennomgått relevante reglement og vedtak. Vi har også kartlagt beslutningsprosesser i utvalgte investeringer.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Det er redegjort for metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 2 til rapporten.

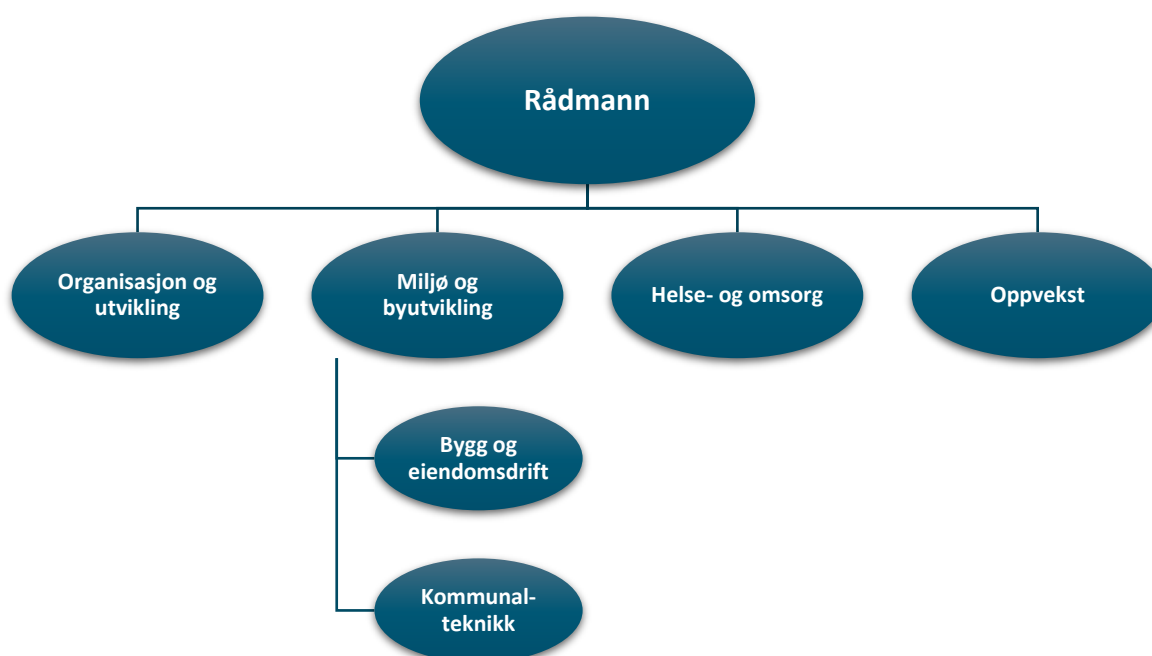
## 1.5. Rådmannens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra rådmannen har ikke ført til endringer i rapporten. Rådmannens uttalelse ligger i vedlegg 1.

## 2. Organisering og budsjett

### 2.1. Administrativ organisering

Administrasjonen i Porsgrunn kommune har en flat organisasjonsstruktur. Kommunen er organisert i fire kommunalområder. Kommunalsjefene har i all hovedsak rådmannens fullmakter på sine kommunalområder. Under hvert kommunalområde er det virksomheter. Virksomhetslederne har ansvaret for personal, økonomi og tjenesteproduksjon i sine virksomheter.



Figur 1 Administrativ organisering

I figuren viser vi virksomhet for Bygg og eiendomsdrift og virksomhet for Kommunalteknikk, som begge hører til kommunalområde for Miljø og byutvikling. Disse to virksomhetene disponerer størstedelen av kommunens investeringsbudsjett.

Bygg og eiendomsdrift har ansvaret for å lede kommunens investeringsprosjekter innenfor nybygg, rehabilitering og vedlikehold. Dette omfatter koordinering i alle prosjektets faser; bestilling, planlegging, gjennomføring, overtakelse og overlevering. Virksomheten har også ansvar for kjøp og salg av eiendommer.



Kommunalteknikk har for ansvar for kommunens vann- og avløpstjenester, både drift og investering. Virksomheten har også ansvar for drift og investering på kommunale veier, gater og grønne områder.

## 2.2. Investeringsbudsjett

Tabell 1 Investeringsbudsjett 2023

<b>Tjenesteområde</b>	<b>2023</b>	<b>Herav løpende bevilgninger</b>
Egenkapitalinnskudd KLP	7 800	7 800
Formannskapet	17 270	7 820
Barn, unge og kultur	52 920	6 320
Helse og omsorg	7 450	4 950
Miljø og byutvikling	116 257	40 335
Gebyrfinansierte investeringer	185 500	125 800
Bypakka	92 800	
<b>Sum investeringer</b>	<b>479 997</b>	<b>193 025</b>

## 3. Myndighet og ansvar

Har kommunen etablert klare myndighets- og ansvarsforhold?

### 3.1. Revisjonskriterier

#### Kommuneloven

##### § 5-3. Kommunestyre og fylkesting. Intern delegering

*Kommunestyret er det øverste organ i kommunen, og treffer vedtak på vegne av kommunen. Kommunestyret kan delegerer myndighet til å treffe vedtak til andre folkevalgte organer, ordføreren eller kommunedirektøren innenfor rammene av denne lov eller annen lov.*

##### § 5-13. Reglement for folkevalgte organer

*Folkevalgte organer skal ha et reglement som fastsetter bla. fastsetter organets virkeområde og eventuelle vedtaksmyndighet.*

Reglementet fastsettes som hovedregel av kommunestyret.<sup>2</sup>

##### § 5-14. Reglement for delegering og innstilling

*Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv et reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres. Dette skal gjøres innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Det sist fastsatte reglementet og eventuelle andre vedtak om delegering og innstillingsrett gjelder inntil et nytt reglement er fastsatt.*

I lovforarbeidene til kommuneloven sier departementet følgende:

*Departementet foreslår å videreføre kommunestyrets plikt til å fastsette reglement for delegering og innstilling. Det bør fortsatt i stor grad være opp til kommunene selv å bestemme innenfor lovens rammer hvordan de fastsetter reglementet og den nærmere innretningen av det. Departementet slutter seg ellers til utvalgets oppfatning om at kommunestyret konkret bør nevne hvilken myndighet som blir delegert, men vil som utvalget ikke lovfeste noe krav om dette.<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

<sup>3</sup> Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

I Gyldendal Rettsdatas lovkommentar til § 5-14 i kommuneloven, skriver Jan Fridthjof Bernt følgende:

*Men når nytt reglement er vedtatt, er dette altså uttømmende. Eldre delegeringsvedtak som ikke gjentas her, anses da som tilbakekalt.*

Det var en tilsvarende bestemmelse i § 39 i gammel kommunelov:

*Kommunestyret og fylkestinget skal selv vedta reglement for delegasjon av avgjørelsesmyndighet og for innstillingsrett innen 31. desember året etter at kommunestyret og fylkestinget ble konstituert. Sist vedtatte reglement og eventuelle andre vedtak gjelder inntil nytt reglement er vedtatt.*

#### § 14-2. Kommunestyrets og fylkestingets plikter

*Kommunestyret skal selv vedta økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetningen, og dessuten regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement).*

#### § 14-5. Årsbudsjettets bindende virkning

*Årsbudsjettet er bindende for kommunestyret og underordnede organer. Kommunestyret skal endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav om realisme og balanse.*

#### § 13-1. Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

*Et folkevalgt organ kan gi kommunedirektøren myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.*

#### Kommuneloven § 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

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

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

*Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren*

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

#### **Fra Orden i eget hus. KS' veileder til kommunedirektørs internkontroll**

Kommunens internkontroll skal være risikobasert, forstått som at internkontrollen møter reelle risikoer, og at tiltakene bidrar til å få kontroll på og redusere disse risikoene slik at man unngår

uønskede hendelser. God internkontroll bør speile de risikoene som finnes, men ikke være mer omfattende enn det som er nødvendig.

For kommunen som utbygger er det viktig å ha oversikt over store utbyggings- og investeringsprosjekt. Dette vil blant annet innebære tydelig organisering, med avklarte roller og delegering, gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis der avvik og uforutsette situasjoner håndteres i tråd med avklarte prosedyrer, avtaleoppfølging med leverandører, og fast punkter for rapportering og analyse av fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektene.

**Vi har utledet følgende revisjonskriterium:**

- Kommunen skal ha reglement, rutiner og tiltak som sikrer at myndighet, ansvar og oppgaver i investeringssaker er klart og tydelig plassert.

## **3.2. Reglement, rutiner og tiltak**

### **3.2.1. Reglementet for folkevalgte organer og delegasjon i Porsgrunn kommune**

Bystyret vedtok sist delegasjonsreglement 13. juni 2019 i sak 60/19. Ifølge saken er det praksis i Porsgrunn kommune å justere folkevalgtreglementet i slutten av hver periode.

Kommunen sier at det vært praksis at man bare vedtar det som skal endres i reglementet, og at alle andre tidligere vedtak består, og at delegeringsvedtak gjelder til de blir opphevet. I saksframlegget til sak 60/19 får ikke bystyret noen oversikt over hvilke delegeringsvedtak som skal gjelde i tillegg til den myndigheten som framgår av delegeringsreglementet.

I reglementet delegerer bystyret myndighet til andre folkevalgte organer og til rådmannen. Reglementet sier bla.:

#### § 2 Kommunestyrets myndighet

*Kommunestyret selv skal vedta handlingsprogram, herunder økonomiplan og budsjett, vedtak om oppstart av større byggeprosjekt, og dessuten prosjektrapporter/-regnskap for investeringsprosjekter større enn 5 mill. kroner.*

#### § 3 Formannskapetets sammensetning og myndighet

*Formannskapet skal følge opp byggesaker mellom 1,5 – 5 mill. kr.*

#### § 4 De faste utvalgenes sammensetning og myndighet

*De faste utvalgene behandler saker som angår byggeprosjekter i planleggingsfasen inntil beslutning om bygging er tatt. Utvalgene orienteres om framdriften i byggeprosjektene i byggeperioden.*

Bystyrets delegasjon til rådmannen er listet i ni punkter i § 76 i reglementet. Ifølge § 76 inngår bla. følgende i rådmannens myndighetsområde:

1. Rådmannen er øverste leder for den samlede kommunale organisasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret fastsetter. Rådmannen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt.
2. Innenfor kommunestyrets myndighetsområde gis rådmannen myndighet til å avgjøre alle enkeltsaker som anses som kurante og saker som ellers ikke er av prinsipiell betydning, så fremt ikke annet fremgår av lov, forskrift, regler eller reglement vedtatt av kommunestyret eller faste utvalg. All delegasjon fra folkevalgt organ til administrasjonen skal gå til rådmannen.

Myndighet til kjøp av eiendom, inngår ikke i de ni punktene som bystyret har delegert til rådmannen. Det fremgår ikke av reglementet at opplistingen ikke er ment å være uttømmende.

### **Rapportering til utvalgene/formannskapet om byggeprosjekter**

Bygg- og eiendomsdrift rapporterer prosjekter over 5 mill. kr til det fagutvalget som investeringen hører til under. Virksomheten rapporterer i den frekvensen som fagutvalgene ønsker. Rapportering skjer etter fast mal, og det blir rapportert på prosjektfase, økonomi, fremdrift og SHA/HMS<sup>4</sup> på de ulike enkeltprosjektene. Formannskapet har kun ønsket tertialrapportering. Økonomiavdelingen er ikke involvert i økonomirapporten som går direkte fra Bygg og eiendomsdrift. Økonomisjefen ønsker at all økonomirapportering skal skje gjennom tertialrapportene.

Kommunalteknikk rapporterer på investeringsprosjekter gjennom den ordinære tertialrapporteringen som går i regi av økonomiavdelingen.

### **3.2.2. Reglement for delegasjon i Porsgrunn kommune**

Reglementet er fastsatt av rådmannen 7. mai 2021, og er kommunens administrative delegasjonsreglement. I reglementet delegerer rådmannen sin myndighet videre i kommuneadministrasjonen.

Kommunen er organisert med en tonivåmodell der kommunalsjefene, som organisasjonsmessig tilhører rådmannsfunksjonen, har ansvar for hvert sitt kommunalområde. Kommunalområdene er delt opp i virksomheter som ledes av en virksomhetsleder. Rådmannen delegerer direkte til virksomhetslederne. Ifølge reglementet har virksomheten som har fått delegert myndighet, full råderett innenfor fullmakten. Bystyret/rådmannen har ansvaret, og kan på hvilket som helst tidspunkt trekke delegasjonen tilbake.

#### Delegering til Bygg og eiendomsdrift

Rådmannen har bla. delegert følgende fullmakter til virksomhetsleder for Bygg og eiendomsdrift

---

<sup>4</sup> Sikkerhet-helse-arbeidsmiljø/helse-miljø-sikkerhet

- ansvar og fullmakt i hht til byggherreforskriften § 2 c
- sletting av pantobligasjoner
- undertegning av leieavtaler
- innløsning av festetomter – formannskapssak 99/05
- sletting av forkjøpsrett – formannskapssak 105/05
- fullmakt til salg av kommunale eiendommer – bystyresak 76/06
  - o avhending av eiendommer til bolig-, industri- og næringsformål innenfor reguleringsplanens formål
  - o avhending av tilleggsarealer innenfor reguleringsplanens formål
- fullmakt til kjøp av kommunale eiendommer – bystyresak 76/06
  - o avhending av enkeltleiligheter og boliger
  - o erverv av eiendommer, og rettigheter over annen manns eiendom, innenfor vedtatt budsjettamme
  - o inngå minnelig avtale om innløsning iht. plan og bygningsloven §§ 21, 42 og 43, herunder makeskifte.
  - o inngå minnelig avtale om erstatning for tap ved reguleringsplan eller bebyggelsesplan iht. plan- og bygningsloven § 32, eventuell innløsning iht. § 43 i stedet for erstatning, herunder makeskifte.

Virksomheten skal fatte enkeltvedtak på søknader om bolig, startlån og boligtilskudd.

Virksomheten skal i tillegg følge opp flere lover og forskrifter, for eksempel brannvernloven og plan- og bygningsloven.

Bystyret gav i forbindelse med behandlingen av handlingsprogrammet for 2017-2020 (bystyresak 101/16) rådmannen fullmakt til å overføre relevante eiendommer for boligutvikling fra Porsgrunn kommune til Porsgrunn Utvikling. Ifølge økonomisjef blir det vist til denne fullmakten når Bygg og eiendomsdrift overfører eiendom til Porsgrunn Utvikling AS. Denne fullmakten inngår ikke delegasjons-reglementet.

#### Delegering til Kommunalteknikk

Virksomheten er delegert ansvar for bla. å følge opp veglova, vegtrafikkloven, forurensningsloven og vass- og avløpsanleggsloven.

Det er ikke delegert myndighet til virksomheten på bakgrunn av vedtak i bystyre eller formannskap slik som det er til Bygg og eiendomsdrift.

#### **Praksis – Bygg og eiendomsdrift**

Når en investering er vedtatt, ligger myndigheten til å gjennomføre den hos virksomhetsleder. For prosjekter med en kostnadsramme over 5 mill. kr er investeringen vedtatt når det er tatt en B2-beslutning, se pkt. 3.2.4.

I handlingsprogrammet blir det også gitt bevilgninger som ikke gjelder et spesielt avgrenset prosjekt. Slike bevilgninger kan enten gis årlig, eller det kan være en bevilgning som gis det ene året. Eksempel på dette er de løpende bevilgningene til utviklingstiltak av kommunale bygg, og til enøk-tiltak. Når det gjelder bevilgningen til utviklingstiltak, så lager virksomheten en utviklingsplan med forslag til hvordan midlene skal brukes. Planen blir godkjent av rådmannens ledergruppe. Midlene til enøk-tiltak blir prioritert og brukt på bakgrunn av en faglig vurdering gjort av virksomheten selv.

### **Praksis – Kommunalteknikk**

Virksomhetsleder har myndighet til å gjennomføre alle investeringer som er tillagt virksomheten innenfor de rammer som bystyret har gitt. Kommunen definerer byggeprosjekt som nybygg, og mener at investeringsprosjektene til Kommune- og teknikk ikke er nybygg. Virksomheten bruker derfor ikke prosjektmodellen. Det innebærer at virksomheten har myndighet til å gjennomføre investeringer når handlingsprogrammet er vedtatt. Det hender at investeringer som virksomheten skal gjøre blir vedtatt i egne saker, men det er sjelden. Det er virksomhetens egne faglige vurderinger som avgjør hvordan investeringsmidlene skal prioriteres og brukes.

### **3.2.3. Økonomireglement**

Kommunen vedtok økonomireglement i sak 77/20. Et investeringsreglement inngår i økonomireglementet. Investeringsreglementet skal bidra til

- enhetlig behandling
- tilfredsstillende beslutningsgrunnlag
- effektiv planlegging og gjennomføring
- effektiv kostnads- og kvalitet

Ifølge reglementet skal det gjennomføres en behovsvurdering for investering som skal gjennomføres i samsvar med prosedyre for måls- og behovsvurdering. Så vidt vi kan se, eksisterer ikke denne prosedyren. Reglementet sier videre at det bør søkes bistand fra kommunens respektive faginstans. Hvis investeringen er under 3 mill. kr. kan det gjennomføres en forenklet behovsvurdering.

Behovsvurderingen skal legges fram for rådmannen som avgjør om investeringen skal innarbeides i forslag til årsbudsjett/handlingsprogram og arbeid med utredning igangsettes. De viktigste konklusjonene i behovsvurderingen inkluderes i handlingsprogrammet.

Unntaksvis kan det fremmes investeringsforslag utenom handlingsprogrammet. Rådmannen avgjør om det skal fremmes slik sak. Også i slike saker skal det legges fram behovsvurdering.

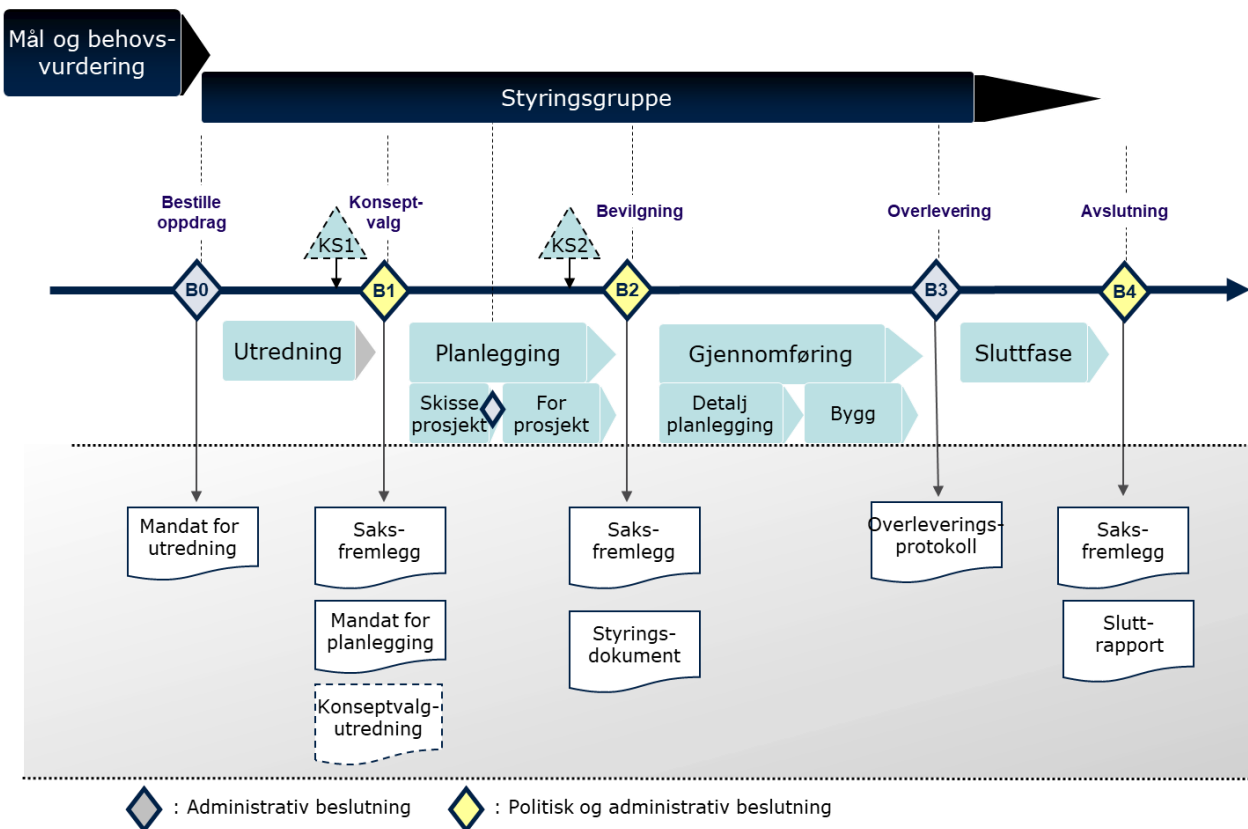
Virksomhetsledere for Bygg- og eiendomsdrift og kommunalteknikk er ikke kjent med disse føringene.

Økonomisjefen mener at det er behov for å lage et nytt økonomireglement. Det eksisterende reglementet er overordna og har lite prosessbeskrivelser.

### 3.2.4. Byggereglement/prosjektmodell

Prosjektmodellen ble vedtatt i bystyresak 40/15. Bystyret vedtok byggereglementet for gjennomføring av byggeprosjekter. Figuren under viser de ulike fasene og beslutningspunktene i et byggeprosjekt.

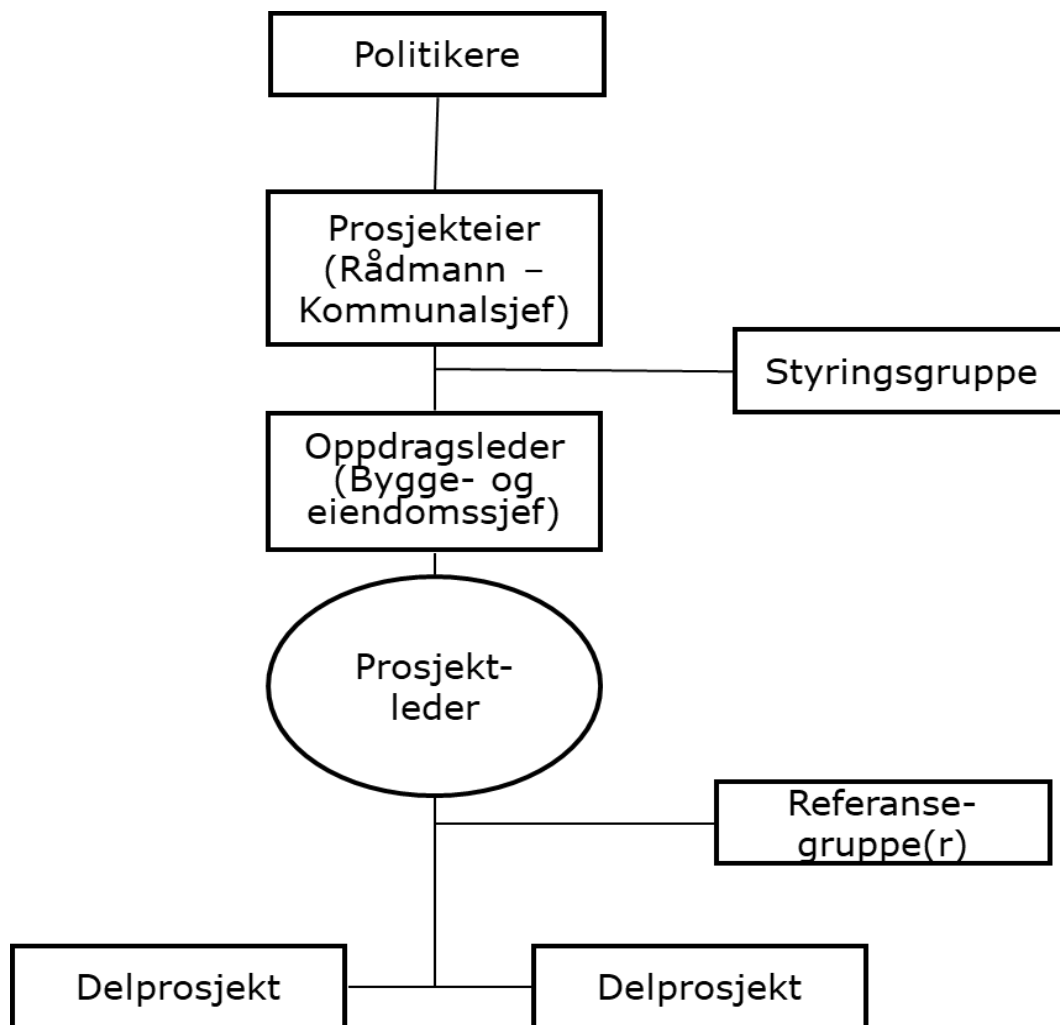
Prosjektmodell for byggeprosjekter



Det er både administrative og politiske beslutningspunkter i modellen. B2 er normalt sett investeringsbeslutningen for byggeprosjekter som Bygg og eiendomsdrift gjennomfører, og det er bystyret som fatter denne beslutningen. Vi skriver mer om prosjektmodellen under punkt 4.2.3.

Byggeprosjekter skal ifølge modellen organiseres slik:





Kommunalsjefen for det området som har bevilgningen, er prosjekteier og leder av styringsgruppa. Det betyr at om det skal bygges en ny skole, vil kommunalsjef oppvekst være prosjekteier og leder av styringsgruppa.

#### Prosjekteiers ansvarsområder

- være ansvarlig for at prosjektet når sine målsetninger og at gevinster/effekter realiseres
- sikre at prosjektet til enhver tid er i tråd med overordnede strategier, planer og føringer, samt å sikre at prosjektet realiseres innenfor gjeldende lover og regler
- overvåke rammebetingelser og om nødvendig justere premissene for prosjektet
- foreta nødvendighet strategiske beslutninger
- godkjenne større endringer innenfor tildelte toleransegrenser
- være en proaktiv bidragsyter overfor prosjektet som helhet

#### Oppdragsleders ansvarsområder

- godkjenne endringer innenfor tildelte toleransegrenser
- påse at forholdet mellom interessenter fungerer tilfredsstillende, ev. bidra til å løse konflikter
- være støtte for prosjektleder

- være en proaktiv bidragsyter i forhold til prosjektets effektmål

#### **Prosjektleders ansvarsområder**

- lede prosjektet iht. tildelt mandat og innenfor rammer for tid, kost og omfang
- være ansvarlig for kommunikasjon og informasjon internt og eksternt

Ifølge prosjektmodellen skal etableres styringsgrupper for prosjekter som er spesielle. Prosjekter kan være spesielle pga. kostnad, kompleksitet, interessenter, risikoforhold eller ev. andre forhold. Ifølge virksomhetsleder for Bygg og eiendomsdrift blir det alltid opprettet styringsgrupper for prosjekter over 50 mill. kr.

### **3.3. Revisors vurdering**

#### **Delegering fra bystyret**

Bystyret skal vedta nytt delegasjonsreglement for hver bystyreperiode, senest innen 31.12. året etter at bystyret er konstituert. Det innebærer at det er det sittende bystyret som skal bestemme hvilken myndighet de ønsker å delegerere videre. Porsgrunn bystyre vedtok delegasjonsreglement sist i juni 2019. Det vil si at sittende bystyre ikke har vedtatt delegasjonsreglement innen 31. desember året etter bystyret ble konstituert, slik som kravet er i kommuneloven § 5-14. Kommunens praksis med å justere delegeringsreglementet i slutten av hver bystyreperiode, er dermed ikke i samsvar med kommuneloven.

Gamle reglement og vedtak gjelder likevel fram til nytt reglement er vedtatt. Det innebærer at reglementet fra juni 2019 gjelder fram til nytt reglement blir vedtatt.

I henhold til delegasjonsreglementet har formannskapet fått delegert myndighet og skal følge opp byggesaker mellom 1,5 – 5 mill. kr, mens utvalgene skal følge opp planlegging og framdrift av byggeprosjekter. Det er uklart for oss om byggesaker og byggeprosjekter i denne konteksten betyr det samme. Det skaper uansett uklarhet når kommunen bruker begrepet «byggesak» om andre saker enn de sakene kommunen behandler som myndighet etter plan- og bygningsloven. Etter hva vi kan se blir det rapportert til formannskapet/utvalgene om byggeprosjekter i tertialrapportene, og i tillegg i egne rapporter til utvalgene fra Bygg og eiendomsdrift.

Kommunen mener at alle tidligere delegeringsvedtak gjelder med mindre at annet er vedtatt. Vi mener at bystyret må få informasjon om hvilken myndighet som tidligere er delegert for å kunne gjøre en reell vurdering av om delegeringene skal videreføres. Informasjon om hvilken myndighet som tidligere var gitt, forelå ikke da bystyret sist fastsatte delegeringsreglementet. Det fremgår ikke av delegeringsreglementet at andre delegeringer skal gjelde i tillegg. Det fremgår heller ikke av reglementet at delegeringen til rådmannen ikke er ment å være uttømmende. Vi mener etter dette at det uklart hvilken myndighet bystyret har delegert, også for bystyret selv.

Bystyret har delegert myndighet til rådmannen til å avgjøre kurante og ikke-prinsipielle enkeltsaker. Vi tolker dette som et uttrykk for at delegeringsadgangen er begrenset til saker som ikke har prinsipiell betydning, jf. kommuneloven § 13-1 sjette ledd.

Kommunen har ikke helhetlige regler for gjennomføring av byggeprosjekter. Bystyret har vedtatt økonomireglement og byggereglement/prosjektmodell. Byggereglementet ble sist vedtatt i 2015, og de retningslinjene som inngår der, er ikke innarbeidet i økonomireglementet. Byggereglementet inneholder detaljerte retningslinjer for beslutningspunkter og intern organisering av byggeprosjekter. Det går klart fram hva som er politiske beslutningspunkter, og hva som er administrative beslutningspunkter. Byggereglementet brukes av Bygg- og eiendomsdrift, men ikke av Kommunalteknikk. Ifølge bystyrevedtaket skulle byggereglementet brukes ved gjennomføring *byggeprosjekter*. Det fremgår ikke av vedtaket at reglementet bare skulle brukes for byggeprosjekter som gjennomføres av Bygg og eiendomsdrift. Økonomireglementet inneholder få retningslinjer for gjennomføring av investeringer. Retningslinjene i økonomireglementet om investeringer, blir, etter hva vi kan se, ikke brukt.

### **Delegering fra rådmannen**

Rådmannen har delegert sine fullmakter videre i administrasjonen i Reglement for delegasjon i Porsgrunn kommune. Rådmannen kan videredelegere myndighet som følger av lov eller som er delegert fra bystyret, med mindre noe annet er bestemt. Kommunen har to-nivå-modell, slik at kommunalsjefene har fått alle rådmannens fullmakter. Myndigheten er derfor delegert videre direkte fra rådmann til virksomhetsledere.

Rådmannen har delegert myndighet til virksomhet for Bygg og eiendomsdrift på bakgrunn av vedtak gjort av tidligere bystyre/formannskap i 2005/6. Disse vedtakene går ikke frem av delegeringsreglementet som bystyret vedtok i 2019, og er heller ikke omtalt i saksframlegget. Denne myndigheten er etter vår vurdering ikke formalisert slik den burde i henhold til kommuneloven.

De to virksomhetene Bygg og eiendomsdrift og Kommunalteknikk har forskjellige beslutningsprosesser. For Bygg og eiendomsdrift er de politiske beslutningspunktene handlingsprogrammet og B2-sakene. For Kommunalteknikk er de politiske beslutningspunktene handlingsprogrammet og hovedplanene for vann, avløp og vei. Det innebærer at politisk nivå er mindre involvert og har mindre informasjon om investeringsprosjektene til Kommunalteknikk enn om investeringsprosjektene til Bygg og eiendomsdrift. Det innebærer også at administrasjonen i Kommunalteknikk har større handlingsrom og ansvar når det gjelder planlegging og prioritering av investeringer på sitt fagområde, enn hva administrasjonen i Bygg og eiendomsdrift har.

### **Oppsummering**

Kommunen har ikke vedtatt delegasjonsreglement i samsvar med fristen i kommuneloven § 5-14. Kommunens delegasjonsreglementer har formelle mangler, og det uklart hvilken myndighet bystyret har delegert til andre politiske utvalg og til kommuneadministrasjonen. Vi mener derfor at myndighets- og ansvarsforhold knyttet til investeringer ikke er tilstrekkelig avklart.

Kommunen har ikke helhetlige reglementer for gjennomføring av investeringer/byggeprosjekter. Vi mener at det er behov for å utarbeide og oppdatere retningslinjer som er tilpasset ønsket praksis for alle investeringer/byggeprosjekter. Kommunen plikter å ha et økonomireglement, jf. kommuneloven § 14-1. Sentrale temaer i et økonomireglement vil eksempelvis være interne regler som bidrar til god økonomistyring og måloppnåelse, forsvarlig og effektiv økonomiforvaltning, regeletterlevelse og et godt beslutningsgrunnlag for politikerne.<sup>5</sup> Vi mener at derfor at kan være hensiktsmessig at slike retningslinjer samles i dette reglementet.

---

<sup>5</sup> Jf. Prop 46 L (2017-2018) kap. 20.3.1.2.

## 4. Utredning

**Har kommunen etablert tiltak som sikrer at investeringsbeslutninger er tilstrekkelig utredet?**

### 4.1. Revisjonskriterier

#### **Kommuneloven**

##### § 13-1. Kommunedirektør. Myndighet og oppgaver

*Kommunedirektøren skal lede den kommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg som kommunestyret gir.*

*Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.*

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

I NOU 2016:4 legges det vekt på at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for å legge fram en objektiv og korrekt framstilling av fakta og faglig baserte vurderinger for saker som skal til politisk behandling.

Ifølge Prop. 46 L (2017-2018) skal det folkevalgte organet vurdere om en sak er forsvarlig utredet. Hva som er forsvarlig, vil kunne avhenge av sakens karakter, kompleksitet, tid til rådighet til utredning m.m. Det folkevalgte organet kan utsette behandlingen av saken eller sende saken i retur til kommunedirektøren, dersom de finner mangler ved en sak.

##### § 25-1. Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kravet om forsvarlig utredning er et ulovfestet prinsipp i norsk rett, og gjelder også for saker som avgjøres administrativt.

Internkontrollkravet innebærer at kommunen må ha tiltak for å sikre at investeringsbeslutninger er tilstrekkelig utredet. Kommunens internkontroll skal være risikobasert.

##### § 14-2. Kommunestyrets og fylkestingets plikter

Kommunestyret skal vedta regler for økonomiforvaltningen (økonomireglement).

##### § 14-4 Økonomiplan og budsjett

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

Som nevnt i punkt 3.1, sier KS i Orden i eget hus at for kommunen som utbygger er det viktig å ha oversikt over store utbyggings- og investeringsprosjekt. Dette vil blant annet innebære tydelig organisering, med avklarte roller og delegering, gode rutiner og kontroller knyttet til økonomioppfølging underveis der avvik og uforutsette situasjoner håndteres i tråd med avklarte prosedyrer, avtaleoppfølging med leverandører, og fast punkter for rapportering og analyse av fremdrift, kvalitet og økonomi i prosjektene.

Mange kommuner har prosjektmodeller eller investeringsreglement som gir føringer for gjennomføring av investeringsprosjekter.

#### **Concept rapport nr. 45. Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodellen og krav til beslutningsunderlag.**

En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsgrunnlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser. En prosjektmodell kan bidra til at begrensede ressurser benyttes til investeringer som møter konkrete behov, og som støtter opp under viktige mål lokalt og nasjonalt og at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte.

Normalt vil en prosjektmodell deles opp i ulike faser. Fasene er gjerne knyttet til oppgaver, eierskap eller ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. Forenklet kan et prosjekt deles i to hovedfaser, (1) Tidligfasen og (2) Gjennomføringsfasen. I tidligfasen behøves en aktiv beslutning for å gå videre, mens det i gjennomføringsfasen kreves en aktiv beslutning for å stanse.

I tidligfasen defineres premissene for prosjektet. På dette stadiet er mulighet for påvirkning størst, samtidig som kunnskapen om det som ligger foran er minst. Det skulle tilsi at en vil kunne få mye igjen for å bruke ressurser i denne fasen.

Gjennomføringsfasen omfatter alt det som skjer etter at beslutning om finansiering og gjennomføring er tatt, og inkluderer den mer detaljerte planleggingen og leveringen av prosjektet.

Concept anbefaler at

*... investeringspraksis i kommunesektoren bør få mer oppmerksomhet og at man ser på muligheten for harmonisering og praksis. Som minimum bør det i alle prosjekter foretas en behovsanalyse, en analyse av alternative konseptuelle løsninger og at endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerhet er synliggjort. Utviklingen av et prosjekt bør ha klare faser som avklarer framdrift og ansvar, og de folkevalgte bør være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i. Det bør 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.*

## Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen må ha rutiner og tiltak for å sikre at beslutninger om å investere er tilstrekkelig utredet?

## 4.2. Rutiner og tiltak om utredning

### 4.2.1. Handlingsprogrammet

Som nevnt i pkt. 3.2.3 har økonomireglementet retningslinjer om hvordan prosessen skal være i forkant av at investeringer innarbeides i forslag til årsbudsjett/handlingsprogram. Rådmannen sier at hun godkjenner forslaget til investeringsbudsjett, men at det nok ikke skjer sånn som beskrevet i økonomireglementet.

Ifølge økonomisjef blir det ikke gitt særskilte føringer om hvor mye informasjon det skal gis om det enkelte investeringsprosjekt/-bevilgning i handlingsprogrammet. Kommunen bruker Framsikt<sup>6</sup> til budsjettering og rapportering. Hva som blir skrevet om de ulike investeringene, avhenger i en viss grad av de mulighetene som ligger i Framsikt. Stikkprøver fra handlingsprogrammet for 2022 og 2023 viser at omtalen av de ulike investeringsbevilgningene er relativt kortfattet.

#### **Kommunalteknikk**

Virksomheten melder inn behov til nytt handlingsprogram. Behovene blir vurdert ut fra hovedplanene og innspill om investeringsbehov fra driftsavdelingen.

På selvkostområdene har virksomheten planer fremover i tid. Virksomheten har oversikt over biler. Ledergruppa går igjennom oversikten hvert år for å se hva som bør byttes ut.

Kommunalsjef og rådmann bestemmer hvilke behov som skal innarbeides i forslaget til handlingsprogram.

#### **Bygg- og eiendomsteknikk**

Virksomheten gir sine faglige innspill om investeringsbehov til kommunalsjef og rådmann. Rådmannen vurderer virksomhetens innspill og foreslår investeringer for politikerne i handlingsprogrammet/budsjettet.

### 4.2.2. Saksframlegg

Kommunen har en mal for saksframlegg. Ifølge malen skal et saksframlegg

- beskrive bakgrunn for saken og hvorfor den kommer til behandling
- inneholde en saksfremstilling der saksbehandler redegjør for sakens viktigste sider og beskriver alternative løsninger på saken. I administrasjonen kan det være ulike syn på en

---

<sup>6</sup> Framsikt er et skybasert verktøy for helhetlig virksomhetsstyring i kommunene. Systemet har moduler for analyse, planlegging, mål- og resultatstyring, budsjettering, rapportering og politikermedvirkning.

sak. Dette skal fremkomme i saken som ulike faglige vurderinger og alternative løsninger. Det er viktig å få fram hva som skiller løsningene med hensyn til fordeler og ulemper.

- inneholde rådmannens vurdering der saksbehandler beskriver og vurderer alternative løsninger og ev. konsekvenser av disse. Med bakgrunn i vurderingen gis en anbefaling og konklusjon.
- redegjøre for miljø- og økonomikonsekvenser

Kommunalsjefene godkjenner saksframlegg som sine områder.

#### **4.2.3. Byggereglement/prosjektmodell**

Byggereglementet/prosjektmodellen legger opp til ulike faser og beslutningspunkt i et byggeprosjekt.

Vi beskriver innholdet i modellen fram til beslutningspunkt B2- bevilgning, dvs. fram til investeringsbeslutningen er gjort.

#### **Beslutningspunkt - B0 bestille et oppdrag**

Bystyret eller rådmann/kommunalsjef bestiller utredning av investeringsprosjekter. Igangsetting av større eller prinsipielle utredninger beslattes politisk.

Hensikten med B0 er å ta stilling til om det skal settes i gang et arbeid med å utrede konsepter for løsning av behov som har oppstått i kommunen, f.eks. sykehjemsplasser, barnehage eller skole. Beslutningsdokument i denne fasen skal være et mandat for utredningsfasen som inneholder mål og rammer for fase 1.

Beslutningspunktet kan ende opp i tre utfall:

- Utredning blir ikke igangsatt.
- Utredning blir igangsatt med endrede forutsetninger.
- Utredning blir igangsatt som foreslått.

Det skal tas stilling til om det skal gjennomføres en kvalitetssikring (KS1) av utredningen i slutten av utredningsfasen.

#### **Fase 1 - utredning**

Hensikten med denne fasen er å få beskrevet hvilke behov, mål og krav som eksisterer knyttet til et mulig tiltak, samt å få vurdert ulike alternativer til løsning. Det skal utarbeides saksframlegg, forslag til mandat for planleggingsfasen og konseptvalgutredning (der det er bestemt).

I denne fasen skal man

- akseptere mandat for fasen
- etablere team for utredningsfasen og definere roller og ansvar
- kartlegge og analysere behov, målsetninger og krav
- definere ulike konsepter for å dekke behovene, minimum 2 alternativer i tillegg til nullalternativet



- sammenligne konseptene
- utarbeide grunnlag for konseptvalg og anbefale konsept
- drøfte kontraktstrategi
- planlegge / klargjøre for neste fase

### **Beslutningspunkt - B1 konseptvalg – bystyret beslutter**

Hensikten med B1 er å velge et av de framlagte konseptene, samt å beslutte om planleggingsfasen skal iverksettes for det valgte konseptet. Bystyret skal vedta konsept. Beslutningsdokument skal være saksfremlegg, forslag til mandat for planleggingsfasen, ev. konseptvalgutredning og kvalitetssikringsrapport fra KS1.

Beslutningspunktene kan ende opp i fire utfall:

- Prosjektet avsluttes eller blir utsatt.
- Prosjektet videreføres som en ny utredning med andre konsepter (går tilbake til B0).
- Prosjektet videreføres til planleggingsfasen med endrede forutsetninger.
- Prosjektet videreføres til planleggingsfasen.

I de tilfeller der det besluttes å gå videre til planleggingsfasen, skal mandat for planleggingsfasen besluttes. I mandatet framgår rammene for planleggingsfasen, og det blir avtalt hvilke milepæler og eventuelle beslutningspunkter som skal gjelde fram til B2. Det skal presiseres om det skal gjennomføres en kvalitetssikring (KS2) i slutten av planleggingsfasen eller eventuelt en separat usikkerhetsanalyse for prosjektet.

### **Fase 2 – planlegging**

Hensikten med denne fasen er å produsere plangrunnlag for gjennomføring av prosjektet. Det skal utarbeides saksfremlegg og styringsdokument for prosjektet.

I denne fasen skal man

- akseptere mandat for fasen
- planlegge fasen med tilhørende leveranser
- etablere team for planleggingsfasen og definere roller og ansvar
- produsere planer for prosjektgjennomføring

### **Beslutningspunkt - B2 bevilgning – bystyret beslutter**

Hensikten med B2 er å ta stilling til om det planlagte prosjektet skal gjennomføres og bevilge midler til gjennomføringen. Bystyret skal vedta om prosjektet skal gjennomføres og bevilge midler. Beslutningsdokumenter vil være saksfremlegg, styringsdokument og ev. kvalitetssikringsrapport. Kostnadsramme P50<sup>7</sup> skal legges til grunn for beslutningen.

---

<sup>7</sup> P50 betyr at kostnaden skal beregnes på et nivå som skal sikre at det er 50 % sannsynlighet for at prosjektet vil gjennomføres innenfor denne kostnadsrammen.

Beslutningspunktet kan få tre utfall:

- prosjektet avsluttes uten gjennomføring
- prosjektet gjennomføres under forutsetning av at noen forhold endres
- prosjektet gjennomføres

Bygg og eiendomsteknikk har som praksis at det gjennomføres ekstern kvalitetssikring av konsept og planlegging (KS1 og KS2) i prosjekter med kostnadsramme på over 50 mill. kr.

Bortsett fra å av og til bli spurt om å beregne rentekostnader, er ikke økonomisjefen involvert i å utarbeide B2-saker. Ifølge økonomisjefen innebærer det at B2-sakene ikke har noen betraktninger om den økonomiske helheten, eller om hvilke konsekvenser saken har for andre saker. Rådmannen mener at økonomiavdelingen bør være involvert i utredning og kvalitetssikring av byggeprosjekter.

#### **4.2.4. Administrative investeringsbeslutninger**

Med administrative investeringsbeslutninger mener vi de vurderinger og prioriteringer som administrasjonen gjør etter at bystyret vedtatt bevilgning i form av løpende ev. årlig bevilgning, ev. vedtatt bevilgning til investeringer der ikke er aktuelt å bruke prosjektmodellen.

##### **Bygg og eiendomsdrift**

Som nevnt, utarbeider virksomheten utviklingsplan for bruk av den årlige bevilgningen til utviklingstiltak i kommunens eiendommer, som godkjennes av rådmannens ledergruppe. Ellers er det virksomhetens egne faglige vurderinger som ligger grunn for bruk av investeringsmidler der prosjektmodellen ikke brukes. Virksomheten har ikke særskilte rutiner for hva som skal vurderes i slike saker eller for hva som skal dokumenteres.

Virksomheten foretar strategiske eiendomskjøp.<sup>8</sup> Ifølge virksomhetsleder blir eiendommen grundig sjekket før man bestemmer seg for å kjøpe. Virksomheten sjekker heftelser, tinglysninger, reguleringsplaner osv.

Kommunen har ikke noen plan for strategiske eiendomskjøp. Kommunalsjef/rådmann er alltid involvert i vurderingene.

##### **Kommunalteknikk**

Når bystyret har vedtatt handlingsprogrammet, er det virksomheten selv som vurderer og avgjør hvordan bevilgningene på området skal brukes. Bystyret har vedtatt

- Hovedplan avløp 2021-2033 (bystyresak 38/21)
- Hovedplan vann 2021-2033 (bystyresak 3/22)

---

<sup>8</sup> Vi mener at virksomheten formelt sett, ikke er delegert myndighet til dette, jf. pkt. 3.3.

- Hovedplan vei 2021-2031 (bystyresak 37/21)

I planene blir det redegjort for status i anleggene og behov for vedlikehold og nyinvesteringer i planperioden. Planene er et styringsverktøy for Kommunalteknikk og skal legges til grunn for arbeidet med drift og investeringer.

Ifølge virksomheten er planene utarbeidet på bakgrunn av grundige kartlegginger og utredninger. I hovedplanene for vann og avløp er det ikke utredet kostnader. Det er fordi man ikke vet for mye de ulike tiltakene vil koste før de er detaljprosjektet. Kostnadsoverslag inngår hovedplanen for vei. Det er fordi det er enklere å anslå kostnader på dette området enn hva det er på vann og avløp. For eksempel kostnad på antall pærer (gatelys) som skal byttes, og erfaringstall på asfaltering. I tillegg til de vedtatte hovedplanene, kommer det innspill om behov for utbedringer fra driftsavdelingen.

Kommunalteknikk bruker prosjekt- og porteføljestyresystemet ISY Prosjekt Økonomi. Virksomheten har en liste over aktuelle prosjekter (aktivitetsliste) innenfor hver årlig bevilgning som er gitt i handlingsprogrammet. Prosjektene porteføljestyres. Det betyr bla. dersom ett prosjekt blir dyrere enn antatt, kan det føre til at andre prosjekter i porteføljen blir utsatt, eller må gjennomføres til lavere kostnad.

Det oppnevnes en prosjektleder for hvert prosjekt. Prosjektleder får i oppdrag å utarbeide et konsept for prosjektet. Det gjennomføres konseptutredning for alle prosjekter innenfor vann og avløp, uansett størrelse. Kommunen har i utgangspunktet ikke investeringsprosjekter på vei, så konseptutredninger er heller ikke aktuelt på dette området.

Virksomheten har en mal for konseptutredning. Ifølge malen skal en konseptutredning inneholde kart, årsaken til at det er behov for å gjøre tiltak, kort beskrivelse av hva man ønsker å gjøre, omfang av tiltaket og kostnadsestimat. Praksisen er at kostnadsestimatet skal ha P50-sikkerhet<sup>9</sup>.

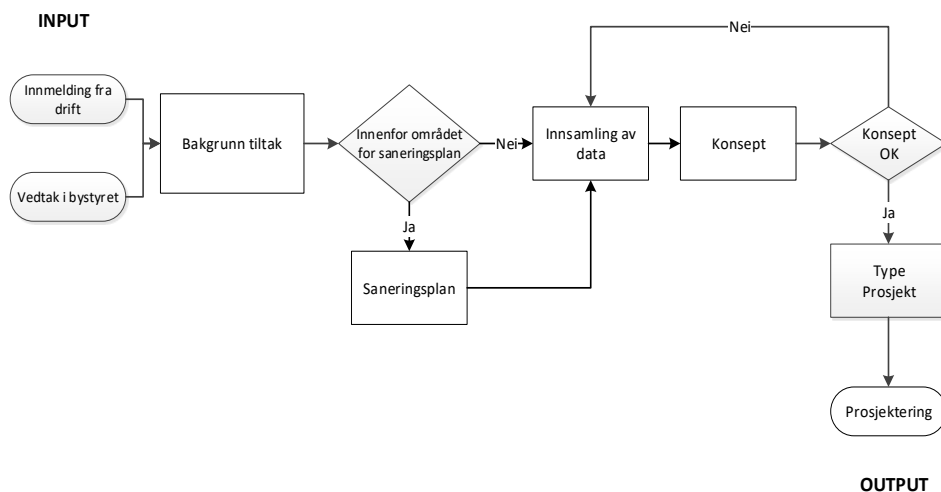
Virksomheten har en konseptvalggruppe bestående av virksomhetsleder, avdelingsledere og driftsledere. Konseptvalggruppen bestemmer om prosjektet skal gjennomføres.

Dersom prosjektet skal gjennomføres, blir det detaljprosjektet videre i en samspillsentreprise. I en samspillsentreprise kontraheres en samspillsgruppe bestående av de viktigste prosjekterende og utførende. Samspillsgruppen har i samarbeid ansvaret for prosjekteringen frem mot en omforent målpris. Kostnadsrammen skal ha P80<sup>10</sup>-sikkerhet når det skrives totalentreprisekontrakt.

---

<sup>9</sup> P50 betyr at kostnaden skal beregnes på et nivå som skal sikre at det er 50 % sannsynlighet for at prosjektet vil gjennomføres innenfor denne kostnadsrammen.

<sup>10</sup> Det er 80 % sannsynlighet for at prosjektet vil gjennomføres innenfor denne kostnadsrammen.



Virksomheten får en årlig bevilgning til utskifting av utstyr. Det gjennomføres ikke konseptutredning for kjøp av biler og utstyr.

### 4.3. Revisors vurdering

#### Handlingsprogrammet

Økonomireglementet har retningslinjer om hvordan prosessen skal være i forkant av at forslag til investeringer innarbeides i handlingsprogrammet, men disse retningslinjene er ikke kjent/blir ikke fulgt. Så vidt vi kan se, har ikke kommunen andre føringer for hvordan/hvor godt forslag til investeringer skal være utredet før de blir innarbeidet i handlingsprogrammet.

Kommunen har heller ikke føringer for hvordan/hvor omfattende forslag til bevilgninger skal beskrives i handlingsprogrammet. For en del investeringer er informasjonen i handlingsprogrammet den eneste informasjonen bystyret får om det prosjektet de blir bedt om å bevilge midler til. Vi mener derfor at kommunen bør vurdere å gi nærmere retningslinjer om dette.

#### Saksframleggsmalen

Malen for saksframlegg legger opp til at saksframlegget skal inneholde beskrivelser av saken, faglige vurderinger, vurderinger av alternativer og administrasjonens anbefalinger. Dette er viktige elementer som bør inngå i en god saksutredning. Kommuneloven sier at en saksutredning skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Kommunen bør derfor vurdere å presisere i malen at det må redegjøres for relevante juridiske forhold i saken. Kommunen bør også vurdere å presisere i malen at det skal redegjøres for kostnader/budsjettkonsekvenser, og for usikkerhet knyttet til kostnadsanslag, jf. Concepts anbefaling.

### **Byggereglementet/prosjektmodellen**

Prosjektmodellen beskriver ansvar, faser og beslutningspunkter. Concept anbefaler at det bør foretas en behovsanalyse i alle prosjekter, at alternative konsepter bør vurderes og dessuten at det bør være et beslutningspunkt før endelig beslutning tas. Vi mener at prosjektmodellen i all hovedsak er utformet i samsvar med disse anbefalingene. Behov og alternative konsepter skal utredes i fase 1, og konseptvalg et eget beslutningspunkt (B1) før endelig investeringsbeslutning (B2).

Ifølge modellen skal en P50-kostnadsramme ligge til grunn for investeringsbeslutning og videre budsjett, dvs. er kostnadsramme som man har beregnet at det er 50 % sannsynlighet å holde seg innenfor. Kommuneloven krever at kommunale budsjetter skal være realistiske. Vi mener derfor at kommunen bør budsjettere med og fatte investeringsbeslutninger på bakgrunn av kostnadsrammer som det er sannsynlighetsovervekt for å holde, dvs. mer enn 50% sannsynlig.

### **Administrative investeringsbeslutninger**

Bortsett fra at det skal utarbeides en utviklingsplan, har ikke Bygg og eiendomsdrift spesielle rutiner for hva som skal utredes/kartlegges og dokumenteres når administrasjonen fatter investeringsbeslutning innenfor bevilget ramme, dvs. i investeringer uten B2-beslutning. Bygg og eiendomsdrift har relativt få slike investeringer.

Virksomheten foretar strategiske eiendomskjøp. Vi mener at vurderinger i forbindelse med slike beslutninger bør dokumenteres. Se ellers vurdering om myndighet til å foreta strategiske eiendomskjøp under pkt. 3.3.

Kommunalteknikk har rutiner for å utrede og prioritere investeringer innenfor bevilget ramme.

### **Oppsummering**

En stor del av investeringsbeslutningene vedtas i budsjett/handlingsprogram. Kommunen har ikke helhetlige fungerende rutiner for utredning av disse investeringsbeslutningene.

Som tidligere nevnt, mener vi det at det er behov for å utarbeide og oppdatere retningslinjer som gjelder for alle investeringer/byggeprosjekter, herunder føringer for utredning av investeringsbeslutninger. Hvor omfattende utredning det vil være behov for, vil variere med investeringens størrelse og kompleksitet, og dessuten i hvilken grad det er ønskelig å gjøre politiske prioriteringer og valg om investeringen. Men kommunen må uansett treffe tiltak som kan sikre at kommunelovens krav til forsvarlig saksutredning og realistisk budsjettering blir ivaretatt.

Vi mener at både Kommunalteknikk og Bygg og eiendomsdrift hver for seg har etablert rutiner som i all hovedsak, sikrer at investeringsbeslutninger som følger disse forløpene, blir fattet på tilstrekkelig utredet grunnlag.

## 5. Habilitet

### Har kommunen tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert?

#### 5.1. Revisjonskriterier

##### Habilitetsregler

Formålet med habilitetsreglene er å motvirke usaklighet og forskjellsbehandling og å bidra til å sikre tilliten til forvaltningen. Reglene bidrar også til å beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet.

Den som skal forberede eller avgjøre en sak, blir alltid inhabil dersom han selv er part i saken, eller dersom vedkommende har bestemte tilknytningsforhold<sup>11</sup> til den som er part, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd.<sup>12</sup>

I tillegg har forvaltningsloven § 6 andre ledd følgende ordlyd:

*Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal det legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til.*

De forholdene som kan føre til inhabilitet etter denne regelen må være særegne for den som skal avgjøre eller forberede saken. I vurderingen av om forholdet er *særegent*, skal det legges vekt på om avgjørelsen innebærer særlig fordel, tap eller ulempe for tjenestemannen selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Slike nære og personlige relasjoner kan f.eks. omfatte fjernere slektskap enn det som omfattes av forvaltningsloven § 6 første ledd og nært vennskap eller sterkt uvennskap.

- Med særlig fordel, tap eller ulempe menes noe som vil tilkomme den mulig inhabile spesielt. Fordeler eller ulemper som rammer svært mange eller en ubestemt krets, fører ikke til inhabilitet.
- Vanlige kollegiale forhold alene regnes normalt ikke som en nær og personlig relasjon.
- Som utgangspunkt er det heller ikke et særegent forhold om man tydelige politiske eller faglige interesser i en sak. Det skal mye til før folkevalgte blir inhabile på grunn av at saken angår et bestemt politisk interessefelt for sin velgergruppe eller fordi om de har argumentert offentlig for et bestemt utfall. For ansatte kan det stille seg annerledes.

---

<sup>11</sup> Forvaltningsloven lister opp en rekke tilknytningsforhold som gjør at en ansatt/folkevalgt blir inhabil til å behandle en sak. Eksempler på det er når den ansatte har nært slektskap via fødsel eller giftemål til en part i saken, har tilknytning via fosterrelasjoner til en part i saken, er verge eller fullmektig til en part i saken, eller er leder eller medlem i et styre eller en bedriftsforsamling som er part i saken.

<sup>12</sup> Habilitetsreglene i forvaltningsloven gjelder også for folkevalgte, jf. kommuneloven § 11-10.

- Tidligere tilknytning til en part/interessent i saken medfører som hovedregel heller ikke inhabilitet – det er den aktuelle tilknytningen som er avgjørende. Men hvis man blir identifisert med selskapet, f.eks. for kort tid siden hadde en fremtredende stilling eller håndterte den aktuelle saken, kan det stille seg annerledes.<sup>13</sup>
- Den for forvalter offentlige eierinteresser i et selskap blir normalt ikke inhabil selv om selskapet er part (annerledes med styreverk).

De særegne forholdene skal være *egnet til* å svekke tilliten til at saken blir behandlet upartisk. Det kreves ikke at vedkommende faktisk blir påvirket av de særegne forholdene, og det fritar ikke fra inhabilitet at vedkommende selv mener at hun/hun ikke blir påvirket av de særegne forholdene. Det avgjørende er om det kan oppfattes slik ut fra allmenne og objektive kriterier. Det skal legges vekt på om det er reist inhabilitetsinnsigelse av en part.

Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnede ikke treffe vedtak i saken, men kan forberede den, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd. Den underordnede blir inhabil fordi overordnede er inhabil.

Folkevalgt som har deltatt i den administrative forberedelsen av en sak, er inhabil til å delta i den politiske behandlingen, jf. kommuneloven § 11-10.

Enhver som kan være inhabil, plikter å gjøre oppmerksom på forholdene og ta spørsmålet opp til vurdering av eget tiltak. Den ansatte tar selv stilling til om han/hun er inhabil eller ikke, med mindre en part krever at overordnet avgjør, jf. forvaltningsloven § 8. Den som er inhabil, må fratre når saken forberedes eller avgjøres, og det skal om nødvendig oppnevnes stedfortreder.

I kommunens folkevalgte organer er det et samlet organ som avgjør spørsmål om habilitet. Den som habilitetsspørsmålet gjelder, skal fratre, og beslutningen skal protokollføres, jf. kommuneloven § 11-4 andre ledd.

### **Krav til internkontroll**

Kommuneloven § 25-1 innebærer at kommunens internkontroll må omfatte rutiner/tiltak for at habilitetsreglene skal følges av kommunens ansatte. Etiske retningslinjer og opplæring er eksempler på et slike tiltak. Det er ingen formelle krav til å dokumentere habilitetsvurderingen, men i situasjoner eller tjenester der risikoen for habilitetskonflikter og/eller svekket tillit er høy, kan det være et nyttig tiltak å dokumentere slike vurderinger.

Kommunedirektørens internkontrollansvar gjelder for administrasjonens virksomhet, og omfatter dermed ikke virksomheten i folkevalgte organ. Habilitetsreglene gjelder også for folkevalgte, og vurderinger og avgjørelser om inhabilitet skal protokollføres. Kommunedirektøren plikter å si fra dersom rettslige forhold er i veien for iverksettingen av et vedtak, f.eks. dersom noen har vært

---

<sup>13</sup> Frihagen, Inhabilitet

inhabile i beslutningsprosessen, jf. kommuneloven § 13-1 fjerde ledd. Inhabilitet inngår også som tema i KS Folkevalgprogram.

**På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterium:**

- Kommunen bør ha tiltak for å sikre at ansatte og folkevalgte kjenner til habilitetsreglene og legge til rette for at reglene følges.

## 5.2. Rutiner og tiltak om habilitet

### 5.2.1. Folkevalgte

Kommunens tiltak for å sikre at folkevalgte kjenner habilitetsreglene og for å legge til rette for reglene følges, er omtalt i forvaltningsrevisjonen om Etikk og habilitet<sup>14</sup>. Vi gjengir derfor bare hovedpunktene her. Disse er:

- Reglementet for folkevalgte redegjør for kommunelovens og forvaltningslovens regler om habilitet. Etiske retningslinjer for folkevalgte inngår i reglementet. Her er det inntatt en egen bestemmelse som omhandler inhabilitet som ikke rammes av forvaltningslovens bestemmelser.
- Det blir gjennomført folkevalgtopplæring for bystyrets medlemmer ved starten av hver ny kommunestyreperiode. Habilitet er ett av temaene som det blir orientert om. I en spørreundersøkelse til de folkevalgte svarer 90% at de kjenner godt til reglene om habilitet, men 96% er enige i at det burde gis mer opplæring om habilitetsreglene.<sup>15</sup>

### 5.2.2. Ansatte

Kommunen har en etisk standard som skal bidra til at bevisstgjøring av medarbeidere og andre som utfører arbeid for kommunen. Standarden sier følgende om habilitet:

***Interessekonflikter:***

*Vi informerer om private forhold og interesser som kan påvirke beslutninger. Vi sørger for at egen habilitet blir vurdert etter forvaltningslovens habilitetsregler, før vi saksbehandler og treffer avgjørelser.*

Ansatte får opplæring om de etiske retningslinjene når de starter i kommunen.

Virksomhet for Bygg og eiendomsdrift har ikke egne rutiner om habilitet. Virksomhetsleder forteller at virksomheten har årlige samlinger for de ansatte der habilitet er tema. Habilitet er ikke like

---

<sup>14</sup> VTR-rapport 3806 407 Etikk og habilitet i Porsgrunn kommune (2023)

<sup>15</sup> Gjennomført våren 2023 i forbindelse med forvaltningsrevisjon Etikk og habilitet – Porsgrunn kommune



aktuelt for alle ansatte i virksomheten, f.eks. ikke for renholdere, men virksomhetsleder opplever at de ansatte på virksomheten har god forståelse for reglene. Det har vært saker i virksomheten der ansatte har vært inhabile.

Ifølge virksomhetsleder for Kommunalteknikk, har ikke virksomheten andre rutiner for habilitet enn de som gjelder for hele kommunen. Virksomheten har ikke opplevd at noen ansatte har vært inhabile til å behandle en sak, men de prøver å være beviste på at ingen skal behandle saker som f.eks. gjelder egen nabo.

I en spørreundersøkelse<sup>16</sup> svarer 58% av kommunens ansatte som driver saksbehandling at de er godt kjent med reglene om habilitet, mens 31% svarer at de er kjent med reglene, men ikke kan dem så godt som de skulle ønske. Tallene er omtrent tilsvarende for kommunalområde Miljø- og byutvikling

### 5.3. Revisors vurdering

Kommunen har omtale av habilitetsreglene i reglement for folkevalgte og i kommunens etiske retningslinjer. Habilitet er tema i folkevalgtopplæringen for bystyrets medlemmer, og alle nyansatte får opplæring i de etiske retningslinjene.

Ut over dette har ikke kommunen tiltak for å sikre at habilitet blir vurdert og håndtert, f.eks. i form av å kartlegge risiko for inhabilitet, råd og retningslinjer for vurdering habilitet, omtale i maler e.l. Vi ser også at både folkevalgte og ansatte gir uttrykk for at det er ønskelig med mer kunnskap. Det kan særlig være grunn til å vurdere om opplæringen er tilstrekkelig for folkevalgte som ikke er medlemmer av bystyret.

---

<sup>16</sup> Gjennomført våren 2023 i forbindelse med forvaltningsrevisjon Etikk og habilitet – Porsgrunn kommune

## 6. Gjennomføring av investeringer

**Blir beslutninger om investeringer gjort i samsvar med gjeldende regelverk og føringer?**

### 6.1. Revisjonskriterier

#### **Beslutning**

Vi har redegjort for delegering av myndighet og beslutningspunkter under punkt 3.2. Det følger av dette at bystyret skal vedta handlingsprogrammet og vedta valg av konsept (B1-beslutning) og bevilgning (B2-beslutning) for byggeprosjekt over 5 mill. kr.

Virksomhetslederne er delegert myndighet til å gjennomføre investeringer i samsvar med handlingsprogrammet, ev. B2-beslutning.

#### **Utredning**

Som redegjort for under punkt 4.1, skal kommunedirektør påse at saker som legges fram for folkevalgte organ er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Utredningen bør gi folkevalgte god nok innsikt i ulike sider av saken, inkludert informasjon om eventuelle praktiske, faglige og kostnadmessige konsekvenser av ulike alternativer. Concept anbefaler at usikkerheten i budsjett og kostnadsoverslag er synliggjort.

Kommunens mal for saksframlegg sier at saker skal inneholde:

- bakgrunn og innhold i saken
- alternativer med fordeler og ulemper og ev. ulike faglige vurderinger
- vurderinger, anbefalinger og konklusjon
- miljø- og økonomikonsekvenser

Det følger av kommunens prosjektmodell at det skal utarbeides saksframlegg for B1 og B2-beslutninger for byggeprosjekt over 5 mill. kr. Det vil si for valg av konsept og bevilgning til prosjektet. Det skal gjennomføres ekstern kvalitetssikring av byggeprosjekter over 50 mill. kr.

Internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1 innebærer at kommunen må ha rutiner /tiltak som sikrer at investeringsbeslutninger som gjøres administrativt er i samsvar med handlingsprogrammet og andre politiske føringer. Slike vurderinger og beslutninger bør som hovedregel dokumenteres.

#### **Habilitet**

Vi har redegjort for habilitetsreglene under punkt 5.1. Det følger av dette at folkevalgte og ansatte må være habile til å forberede og treffe vedtak/beslutninger om å investere.

## Vi har utledet følgende revisjonskriterier

### Om myndighet

- Bystyret skal vedta handlingsprogrammet
- Bestyret skal vedta konsept og bevilgning for byggeprosjekter over 5 mill. kr
- Virksomhetslederne har myndighet til å gjennomføre investeringer i samsvar med handlingsprogrammet, ev. B2-beslutning.

### Utredning

- Saksframlegg bør inneholde
  - bakgrunn og innhold i saken
  - alternativer med fordeler og ulemper og ev. ulike faglige vurderinger
  - vurderinger, anbefalinger og konklusjon
  - miljø- og økonomikonsekvenser
  - vurdering av usikkerhet i kostnadsoverslag
- Byggeprosjekter over 50 mill. kr skal kvalitetssikres eksternt
- Kommunen må vurdere at administrative investeringsbeslutninger er i samsvar med handlingsprogram og ev. andre politiske føringer.

### Habilitet

- Folkevalgte og ansatte som forbereder og treffer vedtak/beslutter investeringer må være habile.

## 6.2. Bygg og eiendomsdrift

### 6.2.1. Nye Tveten ungdomsskole

#### **Bakgrunn og bestilling**

Utvalget for barn, unge og kultur (BUK) behandlet fremtidig struktur for kommunens ungdomskoler i sak 41/16. Kommuneadministrasjonen innstilte på at Heistad, Tveten og Kjølnes skulle være kommunens ungdomsskoler. Utvalget vedtok at det først skulle gjennomføres høringsprosess før eventuelle endringer i ungdomsskolestrukturen ble innarbeidet i investeringsprogrammet.

Bystyret behandlet strukturvalg i sak 24/17. Bystyret vedtok følgende:

*Det legges i det videre investeringsprogrammet opp til en ungdomsskolestruktur med fire ungdomskoler i Porsgrunn: Tveten, Heistad, Kjølnes og Vestsiden.*

*Det utredes på ordinært vis frem mot kommunens økonomiske handlingsprogram:*

1. *Detaljerte investeringskostnader og praktiske konsekvenser rundt en kapasitetsutvidelse ved Tveten ungdomsskole og Heistad ungdomsskole for å fordele elevene som i dag går på Stridsklev ungdomsskole.*

2. *Detaljerte investeringer og praktiske konsekvenser ved Kjølnes ungdomsskole med utgangspunkt i dagens elevsituasjon og relevante kretsjusteringer.*

### **Bystyresak 79/18 – Ungdomskolene – investeringsbehov (B1-konseptvalg)**

Saken beskriver bakgrunn og innhold. Det er presentert to alternativer for løsninger av kommunens investeringsbehov i ungdomskolene. Alternativ 1 er en ombygging av Tveten ungdomsskole, mens alternativ 2 er at det bygges ny skole. Fordeler og ulemper ved de to alternativene er beskrevet. Kostnader ved de to alternativene fremgår av saken, men ikke miljøkonsekvenser. Vurdering av usikkerhet i kostnadsoverslagene fremgår ikke av saken eller konseptvalgutredningen.

Rådmannens vurdering og innstilling fremgår av saken.

Som vedlegg til saken ligger rapport om konseptvalgutredning for investeringsbehov i ungdomskolene. Bakgrunn for saken, beskrivelse av behov og de to alternativene er beskrevet i detalj i vedlegget. Ifølge konseptvalgutredningen er det gjennomført kvalitetssikring av konseptet (KS1).

Bystyret vedtok:

*Utredningen for Ungdomsskolene-investeringsbehov alternativ 1, godkjennes som grunnlag for videre planlegging (B1) av ungdomsskolene i Porsgrunn innenfor kostnadsrammen beskrevet i konseptvalgutredningen. Den videre planleggingen skal inneholde en delutredning av elevtall sett i sammenheng med ønskede kretsgrenser for å sikre riktig nivå på investeringene.*

### **Bystyresak 99/19 – Ungdomsskole – B2 Gjennomføring**

I saken blir det lagt fram forprosjekt for ungdomskolene Kjølnes og Tveten, og dessuten skisseprosjekt for Borge til godkjenning.

Bystyret godkjente forprosjektet for Kjølnes og skisseprosjektet for Borge, men forprosjektet for Tveten ble tatt til orientering. Bystyret vedtok at det skulle bygges ny Tveten skole, i stedet for å bygge om den gamle slik som det opprinnelig vedtatt i sak 79/18.

### **Bystyresak 33/20 – Nye Tveten ungdomsskole – B2 gjennomføring**

Saken beskriver bakgrunn og den nye skolen man foreslår å bygge. Kommunen har miljøambisjoner som nybygget skal innfri. Disse er det redegjort for i saken:

*... skolen skal klassifiseres som et BREAM Exellent bygg sertifisert bygg. Bygget skal innfri passivhusstandard og prosjekteres som et nullutslippsbygg. Det bygges med utstrakt bruk av massivtre. Det forsøkes i størst mulig grad å etablere nytt skolebygg på samme plassering som eksisterende.*

Kostnadsrammen for skolen er 205 mill. kr. Det blir opplyst om at dette er P50-kalkyle, dvs. at det er like stor sannsynlighet for at prosjektet blir gjennomført innenfor vedtatt kostnadsramme som det er at kostnadene vil bli høyere. P85-kalkylen for bygget er 243 mill. kr. P50-kalkylen legges til grunn for handlingsprogrammet.

Rådmannens vurdering og konklusjon inngår i saken.

Bystyret godkjente forprosjektet for bygging av ny ungdomsskole.

Detaljert beskrivelse av nybygget ligger som vedlegg til saken.

Virksomhetsleder mener at det ble gjennomført kvalitetssikring av planleggingen (KS2) som møte blant ressurspersoner, men at rapport fra kvalitetssikringen ble ikke fremstilt tidsnok til bystyrets møte. Kommunen har ikke dokumentert kvalitetssikringen.

#### **Habilitet**

Vi er ikke kjent med at det har vært habilitetsproblematikk i forbindelse med dette prosjektet.

#### **6.2.2. Eiendomsforvaltning – utviklingstiltak**

I handlingsprogrammet for 2022 ble det bevilget 5 mill. kr til utviklingstiltak. Ifølge handlingsprogrammet er det en forlengelse av årlig bevilgning.

Bygg og eiendomsdrift har utarbeidet en oversikt over tiltak som man ønsker å gjøre. Oversikten viser hvor det skal gjøres tiltak, for eksempel Vestsiden sykehjem, og hva man ønsker å gjøre, for eksempel sette inn nye dører. Budsjett for de ulike tiltakene fremgår av oversikten og dessuten vernestatusen til byggene der det er planlagt tiltak. Noen av byggene er fredet eller vernet.

Planen ble vedtatt på rådmannens ledermøte 12. januar 2022. Ifølge referatet fra møtet, ble planen diskutert og det ble gjort enkelte korrigeringer av og avklaringer om planen.

#### **Habilitet**

Vi er ikke kjent med at det har vært habilitetsproblematikk i forbindelse med denne planen.

#### **6.2.3. Kaia på Bjørkøya**

Kommunens overtakelse av Bjørkøya er omhandlet i forvaltningsrevisjonen<sup>17</sup> om kjøp av ny ferge i Brevik fra 2021. Deler av informasjonen som gjengis under, ble innhentet under arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen.

Bakgrunnen for saken er at Brevik Fergeselskap IKS kjøpte ny ferge som var for stor til den kunne legges til ved de eksisterende kaianleggene. Det var diskusjoner mellom kommunen og fergeselskapet om hvem som hadde ansvar for å bygge ny landfast infrastruktur.

---

<sup>17</sup> Rapport 3806 403. Ny ferge i Porsgrunn – ansvar og prosesser

Fylkeskommunen som er deleier av fergeselskapet, mente at det var et prinsipielt spørsmål om det fortsatt skulle gå ferge til Bjørkøya. Det mente ikke Porsgrunn kommune. Daværende rådmann mente at det var et kommunalt ansvar å sørge for at det fortsatt var fergeanløp på Bjørkøya. Ordfører mente at fortsatt fergeforbindelse til Bjørkøya lå til grunn for kommunens arealplanlegging på Bjørkøya, og en forutsetning for hyttebygging på øya.

I handlingsprogrammet for 2020 bevilget kommunen 10 mill. kr til oppgradering av fergekaia på Bjørkøya og oppstillingsplass på Sandøya. I handlingsprogrammet står investeringen omtalt som «Fergekaier Sandøya og Bjørkøya – 10 mill. kr». Av disse, skulle 2,5 mill. kr gå til oppstillingsplass på Sandøya og 7,5 mill. kr til etablering av fergekai på Bjørkøya.

Ifølge daværende virksomhetsleder for Kommunalteknikk, ble kostnadene satt etter en befaring og en enkel skisse.<sup>18</sup>

Kommunalteknikk har ansvaret for de kommunale veiene, herunder også kaier, og det var denne virksomheten som i utgangpunktet var i dialog med Brevik Fergeselskap om den landfaste infrastrukturen. Men på et møte 16.april 2020 ble det avtalt at virksomhet for Bygg og eiendomsdrift skulle overta ansvaret for videre arbeid med den landfaste infrastrukturen.

Virksomhetslederne for Kommunalteknikk og Bygg og eiendomsdrift mente at beslutningen om at kommunen skulle overta kaianlegget fra daværende eier, reelt sett ble tatt da bystyret bevilget midler til oppgradering av fergekaia. Kommunen kunne ikke investere på annen manns eiendom. Ifølge kommunalsjef for Miljø og byutvikling var det tidligere rådmann som tok beslutningen om å kjøpe kaia.

Kommunen overtok kaia på Bjørkøya fra Herøya Arbeiderforening på egenerklæring i 2020<sup>19</sup>, underskrevet av virksomhetsleder for Bygg og eiendomsdrift.

Vi har ikke dokumentasjon som fullt viser de vurderinger og avklaringer som ble gjort i forkant av overtagelsen. Vi har noe epost-korrespondanse mellom kommunen og Herøya Arbeiderforening fra vinter/vår 2020. E-postene handler primært om hvilket areal som kommunen skulle overta. Så langt vi har informasjon om, ble det ikke inngått noen avtale mellom kommunen og Herøya Arbeiderforening i forbindelse med overtagelsen.

Vi har spurt kommunalsjef Miljø- og byutvikling om hvilket ansvar kommunen påtok seg når de kjøpte kaia. Han mener at kjøpet ikke innebar en forpliktelse for kommunen til å bygge. Virksomhetsleder Bygg og eiendomsdrift mener at kommunen påtok seg et ansvar for å holde kaia operativ slik den var.

---

<sup>18</sup> I epost fra virksomhetsleder Kommunalteknikk til kommunalsjef Miljø- og byutvikling fra 11.9.20.

<sup>19</sup> Kommunen ble tinglyst som eier av Bjørkøya 17. juni 2020.

Vi vil ikke redegjøre for den videre saksgangen i detalj, men bystyret fattet B2-beslutning for utbygging av landfast infrastruktur i sak 41/22. Da var brutto investeringskostnad for ny ferjekai på Bjørkøya beregnet til 20 mill. kr. Bystyret ville at grunneierne på Bjørkøya skulle spleise på byggekostnaden. I sak 80/22 vedtok bystyret at å stille byggingen i bero, med mindre man kom *til enighet med grunneierne om løsning slik at kommunens utgifter ikke overstiger 50 % av de totale byggekostnader*. I formannskapsak 10/23 orienterer rådmannen om at man har kommet til enighet med grunneierne på Bjørkøya om at de årlig skal dekke 50 % av renter og avdrag på investeringen.

### Habilitet

I denne saken har det vært påstander om inhabilitet rettet mot virksomhetsleder for Bygg og eiendomsdrift og to bystyremedlemmer fra Arbeiderpartiet.

Vi vurderer habilitet knyttet til:

- Beslutningen om å overta eierskapet av kaia på Bjørkøya (egenerklæring)
- Ansvar for prosjektering og bygging av ny kai
- Bevilgningen av midler til bygging av ny kai på Bjørkøya i handlingsprogrammet for 2020

Virksomhetslederen satt tidligere i bystyret for Arbeiderpartiet, og var også valgt inn i andre utvalg i kommunen. Han ble ansatt som virksomhetsleder for Bygg og Eiendomsdrift fra 1. mars 2018, og søkte om og fikk fritak for politiske verv i bystyresak 15/18. Virksomhetslederen har vært valgt inn som varamedlem til styret i Brevik Fergeskap IKS.<sup>20</sup> Ifølge virksomhetslederen har han ikke private interesser på Bjørkøya, og han mener at han var habil til å skrive under egenerklæringen og ha ansvar for videre utbygging av kaia.

Ett av bystyremedlemmene som deltok i behandlingen av handlingsprogrammet i 2020 i sak 98/19, var kontoransatt i Herøya Arbeiderforening da handlingsprogrammet for 2020 (investeringsbeslutningen) ble vedtatt. Hun ble valgt som kommunens representant i representantskapet i Brevik Fergeselskap IKS fra 2019. Hun søkte om<sup>21</sup> og fikk fritak fra politiske verv, herunder fritak fra representantskapet i fergeselskapet, i bystyresak 72/21. Hun er også styremedlem i Bjørkøya og Siktesøya Vann og Avløp SA. Formålet til Bjørkøya og Siktesøya Vann og avløp er:

*Eie og drifte et vann- og avløpsanlegg med tilhørende ledninger og tekniske installasjoner for levering av drikkevann fra kommunalt vannledningsnett samt bortføring av avløp til kommunalt avløpsnett for medlemmenes eiendommer i områdene Bjørkøya, Siktesøya, Risøya i Porsgrunn kommune og naturlig tilliggende områder.*

---

<sup>20</sup> Fra 11.juli 2017 til 22. mars 2023 ifølge Brønnøysundregistrene.

<sup>21</sup> Fordi hun ble statssekretær i Næringsdepartementet.

Ifølge bystyremedlemmet, har hun ikke eiendom eller økonomiske interesser på Bjørkøya. Hun sier videre at hun har bedt bystyret om å vurdere hennes habilitet hver gang saker om Bjørkøya har stått på dagordenen, og at bystyret i alle slike saker vurderte at hun var habil.

Det andre bystyremedlemmet som deltok i behandlingen av handlingsprogrammet i 2020 i sak 98/19, var nestleder i representantskapet i Brevik Fergeselskap i periodene 2012-2015 og 2019-2021. Bystyremedlemmet var egentlig valgt til representantskapet for perioden 2019 -2023, men søkte bystyret om fritak i desember 2021. Bakgrunnen for den søknaden var at han var inhabil til å følge opp forvaltningsrevisjonsrapporten om ny ferge. Bystyremedlemmet var også konstituert som daglig leder (gjennom sitt selskap CR Group) i fergeselskapet i noen måneder i 2016, i påvente av at ny daglig leder ble ansatt. Bystyremedlemmet driver og eier to selskap sammen med tidligere styreleder i fergeselskapet. Dette er:

### **Sustaintech AS**

Selskapet ble registrert 10.10.2016 med formålet:

*Leverer tjenester og produkter innen Miljøteknologi og lignende virksomhet og andre tjenester/produkter som naturlig faller sammen med dette, herunder utvikling og anskaffelse av teknologiske produkter og løsninger, lisensiering av således til bruk, rådgivning, prosjektledelse.*

Bystyremedlemmet er daglig leder og styremedlem i Sustaintech AS. Tidligere styreleder i fergeselskapet er styreleder i Sustaintech AS. Både bystyremedlemmet og tidligere styreleder eier aksjer i selskapet.

### **Øyene Invest AS**

Selskapet ble registrert 4.1.2021 med formålet:

*Investering, kjøp og salg av aksjer, samt deltagelse i andre virksomheter.*

Bystyremedlemmet er styremedlem i selskapet, og tidligere styreleder i fergeselskapet er styreleder. Både bystyremedlemmet og tidligere styreleder eier aksjer i selskapet.

Ifølge bystyremedlemmet har han ikke eierinteresser eller økonomiske interesser på Bjørkøya.

### **6.2.4. Tollbugata 11**

Kommunen kjøpte Tollbugata 11 for 7,55 mill. kr i 2022. Eiendommen ble lagt ut for salg på det åpne markedet, og kommunen la inn bud. Eiendommen ble tinglyst på Porsgrunn kommune 16. mars 2022.

Kjøpet var en administrativ beslutning, som både virksomhetsleder Bygg og eiendom, kommunalsjef og rådmannen var involvert i. Politisk nivå var ikke involvert. Kommunen begrunner



kjøpet med at de ønsket å skille ut nedre del av eiendommen for å bruke dette området til strandpromenade, og selge resten av eiendommen med bygninger.

Vi har ikke dokumentasjon som viser hvilke undersøkelser kommunen gjorde før man bestemte seg for å gi bud på eiendommen, men ifølge virksomhetsleder var man kjent med reguleringsplaner og fredningsbestemmelser før man bestemte seg for å kjøpe. Vi har dokumentasjon som viser at virksomheten kontaktet økonomisjef for å undersøke om det var midler til eiendomskjøpet. Kommunen har en årlig bevilgning på 1 mill. kr til strategiske eiendomskjøp. Kommunen har et tomte- og boligfond der inntekter fra bla. tomtosalg har blitt avsatt. Praksis i kommunen har vært at midler på dette fondet har blitt brukt til finansiering av strategiske eiendomskjøp. Tilbakemeldingen fra økonomisjef, var at det stod 5,1 mill. kr. på tomtefondet, og dessuten at inntektene fra eventuelle salg i 2022 kunne legges til dette beløpet.

Bystyret godkjente bruk av fondsmidler til å finansiere kjøpet i sak 33/22 – Rapport 1. tertial 2022.

Kommunen er nå i prosess med fylkeskommunen som er kulturminnemyndighet om å få delt tomta.

#### **Habilitet**

Vi er ikke kjent med at det har vært habilitetsproblematikk i forbindelse med kjøp av denne eiendommen.

### **6.3. Kommunalteknikk**

#### **6.3.1. Tiltak i forbindelse med vanndirektivet (gebyrfinansiert)**

I handlingsprogrammet for 2022 er det budsjettetert med 6 mill. kr til tiltak i forbindelse med vanndirektivet<sup>22</sup>. I handlingsprogrammet for 2023 er det bevilget 9,5 mill. kr. til samme formål. Bevilgningen blir i handlingsprogrammet beskrevet som tiltak for å sanere spredte avløpsanlegg. Bevilgningene er løpende. Det fremgår ikke av handlingsprogrammet når man skal være ferdig med tiltakene, eller hvor mye det samlet vil koste å gjennomføre nødvendige tiltak.

Ifølge virksomhetsleder er dette prosjektet er et løpende prosjekt for å fjerne direkte utslipp av kloakk til sjø og vann i samsvar EUs vanndirektiv. Han mener at det egentlige beslutningsgrunnlaget ligger i direktivet. Disse tiltakene er ikke omtalt i hovedplanen for avløp. Virksomhetsleder opplyser videre at bystyret har oppnevnt en politisk representant som deltar i styringsgruppen for Vannområde Skien-Grenlandsfjordene<sup>23</sup> som bla. arbeider med å oppfylle kravene i direktivet.

---

<sup>22</sup> EU's vanndirektiv ble gjort gjeldende i Norge i 2008. Vanndirektivets hovedmål er å sikre god tilstand i overflatevann og grunnvann innen 2021. Vannforskriften er det norske regelverket som skal sikre gjennomføringen av direktivet.

<sup>23</sup> Porsgrunn kommune er vertskommune for vannområdet, og har personalansvar for en vannområdekoordinator i 50 % stilling. Vannområdet er organisert med en styringsgruppe og en arbeidsgruppe.

Virksomheten har anslått at det vil koste 82,4 mill. kr for å gjennomføre de tiltakene som er nødvendige for å oppfylle direktivet. Det er ikke avgjort når man skal være ferdig med tiltakene. Ifølge virksomhetsleder vil det øke gebyrene for mye dersom tiltakene gjennomføres for raskt. Virksomheten har prioritert å starte med de tiltakene som enklest å gjennomføre og som koster minst.

I 2022 ble bevilgningen brukt til avløpsnett på Blekebakken og til å kjøpe en ny pumpe. Det er gjennomført konseptutredning for Blekebakken. Pumpa er utstyr, og virksomheten gjennomfører ikke konseptutredninger for kjøp av utstyr.

Konseptutredningen er et levende dokument der utredning, forslag til løsninger og beslutninger legges inn fortløpende. I konseptutredningen for Blekebakken er det redegjort for

- eksisterende VA i Blekebakken
- alternative løsninger med kostnadsoverslag
  - 1A: Selvfall/tryggavløp - 9,9 mill. kr
  - 2A: Trykkavløp – 8,3 mill. kr
  - 3A: Selvfall – 11,3 mill. kr
- fordeler og ulemper med alternativene
- valgt løsning – alternativ med trykkavløp til 8,3 mill. kr.
- hvordan prosjektet skal gjennomføres
  - registrering av private anlegg i 2021
  - detaljprosjektering 2021
  - utførelse i 2022
  - samspillentreprise med STEG Entreprenør

### Habilitet

Vi er ikke kjent med at det har vært habilitetsproblematikk i forbindelse med dette prosjektet.

### 6.3.2. Utskifting av gatelys

I handlingsprogrammet for 2022 er det budsjettert med 5 mill. kr til utskifting av gatelys. Bevilgningen blir beskrevet som en årlig bevilgning. Prosjektet skal ifølge handlingsprogrammet være ferdig i 2028, skal totalt koste 40,25 mill. kr. Det blir også vist til bystyresak 37/21 – Hovedplan vei. I handlingsprogrammet for 2023 er det budsjettert med 8 mill. kr.

I handlingsprogrammet blir bevilgningen beskrevet slik:

*Ved å skifte ut gatelys til LED, for 5 mill. hvert år, frem mot 2028, er det estimert at vi vil spare 1 mill. (2022 kr) i 2028. Driftskonsekvensen er anslått til kr 125 000 mindre utgifter på strøm for hvert år. Det er også viktig å fordele investeringen over flere år, slik at en får med seg den teknologiske utviklingen.*

Bystyret vedtok i sak 37/21 at hovedplanen skulle legges til grunn for arbeidet med budsjett og handlingsprogram. Når det gjelder gatelys sier hovedplanen at 90 % av gatelysene i kommunen består av en teknologi som det ikke om få år ikke vil være mulig å få deler og lyspærer til. Det vil derfor være absolutt nødvendig å bytte armaturene over de neste årene. Dessuten er redusert strømforbruk og lavere driftskostnader er en sidegevinst av å bytte til LED-armatur i gatelysene. I planen blir det anslått at bytte av armatur, fornyelse av tennskap og bytte av tremaster vil koste 49 mill. kr. En slik investering vil gi en årlig driftsbesparelse på ca. 3,5 mill. kr.

Ifølge virksomhetsleder er ikke konseptutredningsmodellen brukt fullt ut når det gjelder utskifting av gatelys. Den passer ikke for denne typen prosjekt. Malen for konseptutredning er brukt primært for å referere beslutninger tatt i prosjektet.

Det var oppstartsmøte for prosjektet i mars 2022. På agendaen stod

- kartlegging og registrering av nettet som kommunen har
- hva som bør prioriteres og hvor
- måling og styring av gatelysnettet
- fremdriftsplan og hvem gjør hva videre

Ifølge framdriftsplanen som man ble enige om, ville man

- kartlegge status i 2022
- skifte ut armaturer til LED på høytrafikkerte veier i løpet av 2022
- bytte ut tennskap som er utdatert
- skifte ut anlegg hvor det har vært tilsyn med mangler i løpet av 2022

Det var en oppdatering i prosjektet i januar 2023. Her fremkommer det at

- kartleggingen er nå tilnærmet ferdig
- det skal startes med å skifte ut armaturer i sone Brevik og deretter Herøya
- det er bestilt 10 tennskap, og det skal settes styring inn i disse

### **Habilitet**

Vi er ikke kjent med at det har vært habilitetsproblematikk i forbindelse med dette prosjektet.

## **6.4. Revisors vurdering**

### **6.4.1. Myndighet**

#### **Nye Tveten ungdomsskole**

Byggingen av Tveten ungdomsskole har en kostnadsramme over 5 mill. kr og skal derfor ha beslutningspunkter i samsvar med byggereglementet/prosjektmodellen. Bystyret har vedtatt både konsept (B1-beslutning) og bevilgning (B2-beslutning) for dette prosjektet. Vi mener at prosjektet er vedtatt i samsvar med gjeldende regelverk og rutiner.

### **Eiendomsforvaltning – utviklingstiltak**

Bystyret har bevilget midler til utviklingstiltak i handlingsprogrammet. Virksomhet for Bygg og eiendomsdrift kan dermed bruke disse midlene til slike tiltak. I samsvar med etablert praksis, er plan for utviklingstiltakene godkjent av rådmannens ledergruppe.

### **Strategisk eiendomskjøp**

Vi mener at myndigheten til å beslutte strategiske eiendomskjøp ikke er korrekt delegert, jf. pkt. 3.2.

#### Kaia på Bjørkøya

Hvis vi legger bystyrets delegasjon fra 2006 til grunn, har Bygg og eiendomsdrift myndighet til eiendomskjøp innenfor vedtatt budsjetttramme. Når det gjelder selve overtakelsen kaia på Bjørkøya, så kostet ikke denne kommunen noe. Slik vi leser saksgangen, var overtakelsen og bystyrets aksept av overtakelsen, betinget av det skulle koste 7,5 mill. kr å bygge ny kai. Den videre saksgang viser at bystyret ikke var interessert i å bygge ny kai hvis det skulle koste 20 mill. kr. Oppfatningen av at administrasjonen hadde fullmakt til å overta kaia på Bjørkøya er basert på et for lavt kostnadsoverslag. Det er uklart hvilke forpliktelser kommunen påtok seg ved å overta kaia, det er ikke gjort risikovurderinger, skrevet avtale eller annen dokumentasjon som regulerer eller avklarer det.

#### Tollbugata 11

Bygg og eiendomsdrift har en budsjetttramme til strategiske eiendomskjøp på 1 mill. kr. Tollbugata 11 kostet 7,55 mill. kr. Vi mener Bygg og eiendomsdrift ikke hadde fullmakt til å kjøpe Tollbugata 11 på tidspunktet for kjøp, selv om man legger delegasjonen fra 2006 til grunn. Fullmakten fra 2006 gjelder innenfor vedtatt budsjetttramme. Bystyret skal vedta investeringsbudsjettet, og administrasjonen kunne derfor ikke beslutte eiendomskjøp som skal finansieres med fondsmidler uten bystyrets forutgående godkjenning.

### **Kommunalteknikk**

Bystyret har vedtatt bevilgningene for Tiltak i forbindelse med vanndirektivet og Utskifting av gatelys. Virksomhet for kommunalteknikk kan dermed bruke disse midlene til slike investeringer.

## **6.4.2. Utredning**

### **Nye Tveten ungdomsskole**

Vi vurderer sak 79/18 (B1) og sak 99/19 (B2). Vi mener at disse sakene i all hovedsak inneholder de elementene som kommunens mal sier at en sak skal inneholde og at sakene fremstår som tilstrekkelig utredet. Sakene beskriver bakgrunn og innhold, anbefalinger og vurderinger. Bystyret ble forlagt alternativer i sak 78/18 (B1-konseptvalg). I denne saken endret bystyret konsept underveis i prosessen, slik at B2-beslutningen ble fattet på et annet konsept enn det som opprinnelig ble vedtatt i sak 79/18.

Kostnadsoverslag fremgår av begge sakene, men vi mener at usikkerheten i kostnadsoverslagene kunne vært mer inngående beskrevet. Vi viser også til tidligere kommentarer om å bruke P50-kostnadsramme i beslutningsgrunnlaget. Miljøkonsekvenser er ikke omtalt i sak 78/1, men det er gitt en grundig omtale av dette i sak 99/19.

### **Eiendomsforvaltning - utviklingstiltak**

Bystyret får ikke mer informasjon om denne bevilgningen til utviklingstiltak enn det som står i handlingsprogrammet. I budsjettssammenheng er bevilgningen relativt liten og det kan derfor være at bystyret ikke trenger mer informasjon for å fatte en beslutning. Utviklingsplanen inneholder oversikt over de tiltak som virksomheten ønsker å gjennomføre innenfor bevilgningen. Planen er diskutert med kommunalsjefene for de kommunalområdene som bruker de aktuelle byggene. Vi mener at det borger for at tiltakene blir prioritert og igangsatt på et grundig grunnlag.

### **Kaia på Bjørkøya**

Vi mener at beslutningen om å overta kaia på Bjørkøya ikke ble gjort på et tilstrekkelig godt grunnlag. Det ble lagt lite ressurser i å utrede hva det ville koste å bygge ny kai, og det kostnadsoverslaget som ble lagt inn i budsjettet viste seg å være mye for lavt. Et riktigere kostnadsoverslag, kunne ha ført til at bystyret hadde fattet en annen beslutning.

### **Tollbugata 11**

Kommunen har ikke dokumentert de vurderinger som lå til grunn for kjøpet av Tollbugata 11. Informasjon gitt i intervjuer tyder på at virksomheten kartlagte forhold som det var relevant å kartlegge før eiendommen ble kjøpt.

### **Kommunalteknikk**

Når det gjelder *Tiltak i forbindelse med vanndirektivet* får ikke bystyret mer informasjon om denne bevilgningen enn det som står i handlingsprogrammet. Disse tiltakene er heller ikke omhandlet i hovedplanen for avløp. Vi mener virksomheten burde ha gitt noe mer informasjon i handlingsprogrammet om disse tiltakene. Administrativt, er tiltakene utredet i samsvar med virksomhetens rutiner.

Når det gjelder *Utskifting av gatelys*, er det gitt en god beskrivelse i handlingsprogrammet hva denne bevilgningen gjelder. Utskifting av gatelys er også omtalt i hovedplan for vei. Det innebærer at bystyret får bedre informasjon om hva denne bevilgningen gjelder, og dermed også et bedre beslutningsgrunnlag, enn hva de får for bevilgningen til tiltak i forbindelse med vanndirektivet. Administrativt er tiltakene utredet i samsvar med virksomhetens rutiner.

### **6.4.3. Habilitet**

Vi vurderer habilitet knyttet til:

- Beslutningen om å overta eierskapet av kaia på Bjørkøya (egenerklæring)
- Ansvar for prosjektering og bygging av ny kai
- Delta i behandling av handlingsprogrammet for 2020 (bevilgning av midler til bygging av ny kai på Bjørkøya)

Vi har vurdert saksforholdet opp mot den objektive habilitetsregelen i forvaltningsloven § 6 første ledd og den skjønnsmessige regelen i forvaltningsloven § 6 andre ledd. Praksis viser at det skal en del til for at klageinstans (stasforvalter) og Sivilombudet konkluderer med inhabilitet etter § 6 andre ledd.

### **Virksomhetsleder**

Virksomhetslederen har deltatt i beslutningen om å overta eierskapet av kaia og i arbeidet med prosjektering og bygging av ny kai. Han har vært varamedlem til styret i Brevik Fergeskap IKS fra juli 2017 fram til mars 2023.<sup>24</sup> Dersom Brevik fergeselskap hadde vært part i disse sakene, ville han som vara i styret automatisk vært inhabil, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e). Brevik fergeselskap er etter vår vurdering ikke part verken i saken om å overta kaia på Bjørkøya eller arbeidet med prosjektering av ny kai. Inhabilitet etter fvl § 6 første ledd bokstav e) er derfor ikke aktuelt.

Spørsmålet er da om andre særegne forhold er egnet til å svekke tilliten til virksomhetsleders avgjørelser, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd. I vurderingen skal det legges vekt på om avgjørelsen vil innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen han har en nær personlig tilknytning til.

Vi kan ikke se at avgjørelsen om kommunens overtakelse av kaia på Bjørkøya og prosjekteringen av ny kai på Bjørkøya har betydning for virksomhetsleders personlige interesser.

Vi kan heller ikke se at kommunens overtakelse av kaia og prosjekteringen av ny kai innebærer vesentlige fordeler eller ulemper som er særegne for Brevik Fergeselskap IKS. Hovedoppgaven til Brevik fergeselskap er å trafikkere Brevik – Sandøya, og det er den infrastrukturen som har reell betydning for at selskapets ferge ligger i opplag. Forhold rundt infrastrukturen vil ellers ha samme betydning for ethvert fergeselskap som får oppdraget med å trafikkere de aktuelle rutene.

Vi mener etter dette at virksomhetsleder ikke var inhabil til å delta i avgjørelsen om å overta kaia på Bjørkøya og prosjektere ny kai.

### **Bystyremedlemmene**

Ett av bystyremedlemmene var ansatt i Herøya Arbeiderforening som kontoransatt da handlingsprogrammet for 2020 (investeringsbeslutningen) ble vedtatt. Forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e) innebærer at den som er leder, har ledende stilling eller er styremedlem i selskap/forening automatisk blir inhabil i saker der selskapet/foreningen er part. Forståelsen og rekkevidden av denne regelen er nærmere omtalt i lovforarbeidene og i veiledning fra departementet.<sup>25</sup> Her står det at behandling av årsbudsjettet eller kommunens økonomiplan er overordnede saker som favner hele kommunens virksomhet. I slike tilfeller vil selskapet/foreningen som utgangspunkt ikke være part. Derfor legger departementet til grunn at det sjelden vil bli aktuelt med inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 første ledd i slike saker. Investeringen i handlingsprogrammet omhandlet heller ikke kjøpesummen for kaia, men gjaldt kommunens eventuelle investeringer i ettertid. Vi legger etter dette til grunn at HAF ikke var part i saken om

---

<sup>24</sup> Ifølge Brønnøysundregistrene.

<sup>25</sup> Ot.prp nr. 50 (2008-2009) s. 28 og Kommunaldepartementet: Veileder om habilitet i kommuner og fylkeskommuner

kommunens handlingsprogram. Bystyremedlemmet hadde heller ikke en ledende stilling i foreningen, noe som også er en forutsetning for inhabilitet etter § 6 første ledd bokstav e.

Bjørkøya og Siktesøya Vann og Avløp SA er ikke part i saken om kommunens handlingsprogram, og bystyremedlemmets verv som representant i representantskap for IKS er ikke omfattet av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e.

I spørsmålet om det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd, skal det legges vekt på om avgjørelsen vil innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for vedkommende eller noen han/hun har en nær personlig tilknytning til. Vedtaket i handlingsprogrammet om bevilgning til ny fergekai på Bjørkøya kan sies å være til fordel for HAF og alle andre som har eierinteresser på Bjørkøya. Vi kan imidlertid ikke se at vedtaket innebærer noen personlige fordeler for bystyremedlemmet, eller at tilknytningen til HAF (arbeidsforhold) er så sterk og personlig at det fører til inhabilitet etter denne regelen. Vi mener etter dette at hun ikke var inhabil til å delta i behandlingen av kommunens handlingsprogram.

Det andre bystyremedlemmet som deltok i behandlingen av handlingsprogrammet i 2020 i sak 98/19, var daglig leder i Brevik fergeselskap IKS en kort periode i 2016, og var nestleder i representantskapet i Brevik Fergeselskap i periodene 2012-2015 og 2019-2021. Etter vår vurdering var Brevik fergeselskap IKS ikke part i saken om å bevilge penger til ny fergekai på Bjørkøya, jf. drøftelsen over. Verv som eiers representant i eierorganet for IKS medfører uansett ikke inhabilitet etter forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav e). Funksjonen som daglig leder er omfattet av denne regelen, men denne funksjonen lå langt tilbake i tid før handlingsprogrammet ble behandlet i 2020.

I spørsmålet om det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6 andre ledd, skal det legges vekt på om avgjørelsen vil innebære en særlig fordel, tap eller ulempe for vedkommende eller noen han har en nær personlig tilknytning til. Etter vår vurdering innebærer ikke vedtaket om å bevilge penger på å ruste opp kai på Bjørkøya noen vesentlig og «særlig fordel» for Brevik fergeselskap. De aktuelle tilknytningspunktene medfører derfor ikke inhabilitet. Vi er heller ikke kjent med forhold som skulle tilsa at de to selskapene som bystyremedlemmet har eierandeler i fikk noen fordeler som følge av handlingsprogrammet.



## 7. Konklusjoner og anbefalinger

### 7.1. Konklusjoner

#### **Har kommunen tiltak for å sikre at beslutninger om investeringer blir gjort i samsvar med gjeldende regelverk?**

##### Har kommunen etablert klare myndighets- og ansvarsforhold?

Vi mener at myndighets- og ansvarsforhold knyttet til investeringer ikke er tilstrekkelig avklart. Kommunens delegasjonsreglementer har formelle mangler, og det uklart hvilken myndighet bystyret har delegert til andre politiske utvalg og til kommuneadministrasjonen.

##### Har kommunen etablert tiltak som sikrer at investeringsbeslutninger er tilstrekkelig utredet?

Kommunen har ikke helhetlige reglementer for gjennomføring av investeringer/byggeprosjekter. Vi mener at både Kommunalteknikk og Bygg og eiendomsdrift hver for seg har etablert rutiner som i all hovedsak, sikrer at investeringsbeslutninger blir fattet på tilstrekkelig utredet grunnlag. Vi mener likevel at det er behov for å utarbeide ev. oppdatere reglementer/rutiner som gjelder for alle investeringer/byggeprosjekter, herunder føringer for utredning av investeringsbeslutninger. Kommunens retningslinjer må sikre at kommunelovens krav til forsvarlig saksutredning og realistisk budsjettering blir ivaretatt.

##### Har kommunen tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert?

Kommunen har enkelte opplæringstiltak og omtale av habilitet i etiske retningslinjer og folkevalgregelment, men har ikke særskilte rutiner og retningslinjer for å vurdere habilitet i forbindelse med investeringsbeslutninger, kommunen ordinære rutiner gjelder. Resultater fra spørreundersøkelse gjennomført blant folkevalgte og ansatte, kan indikere at det er behov for ytterligere opplæringstiltak.

#### **Blir beslutninger om investeringer gjort i samsvar med gjeldende regelverk og føringer?**

Vi har vurdert gjennomføring av seks investeringsbeslutninger, blant disse er overtakelsen av kaia på Bjørkøya og kjøpet Tollbugata 11.

##### Myndighet

Vi mener at myndigheten til å gjøre strategiske eiendomskjøp i gitt i bystyrevedtak i 2006, ikke er formalisert slik den burde i henhold til kommuneloven. Fullmakten i bystyrets vedtak fra 2006 er uansett betinget av at eiendomskjøpet ligger innenfor bevilget budsjettamme. Tollbugata 11 kostet mer enn bevilget ramme, og vi mener derfor at administrasjonen formelt sett ikke hadde myndighet til å kjøpe denne eiendommen på kjøpstidspunktet, selv om vedtaket fra 2006 legges til grunn.



De andre investeringsbeslutningene er vedtatt/besluttet i samsvar med gjeldende regelverk og rutiner.

#### Utredning

Vi mener at beslutningen om å overta kaia på Bjørkøya ikke var forsvarlig utredet. De andre investeringsbeslutningene fremstår, i all hovedsak, som forsvarlig utredet, og er utredet i samsvar med de rutinene som kommunen har for dette.

#### Habilitet

Det har vært stilt spørsmål om habilitet i forbindelse med at kommunen overtok kaia på Bjørkøya. Vi har vurdert habiliteten til én ansatt i kommunen og to folkevalgte. Vi mener at ingen av disse var inhabile i de aktuelle investeringsbeslutningene.

Vi er ikke kjent med at de har vært habilitetsproblematikk i forbindelse med de andre investeringsbeslutningene som vi har kontrollert.

## **7.2. Anbefalinger**

Vi anbefaler kommunen å

- sørge for å vedta reglement for delegeringsmyndighet innen 31. desember året etter at bystyret er konstituert
- sørge for at delegeringsreglement er helhetlige, oppdaterte og konsistente
- utarbeide helhetlige føringer for gjennomføring av investeringer

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter

Lov 22. juli 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

### Offentlige dokument

Prop. 46 (L) (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner

### Veiledere mm

KS, Orden i eget hus. En praktisk veileder til rådmannens internkontroll, 2020

Welde, Morten, Aksdal, Jostein, Tyholt Grindvoll, Anne Lise; Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag, Concept rapport nr. 45, 2015

Bernt, Jan Fridthjof: Gyldendal rettsdata lovkommentar, Kommuneloven



folkevalgte ble justert) ble fullmaktene gjengitt og innbakt. Det ble vedtatt at fullmaktene skulle innarbeides i administrasjonens delegeringsreglement, og delegeringsreglementet pkt. 3 kulepunkt 7 skulle utgå. I etterfølgende vedtak om delegasjon, sist i 2019, er ikke dette punktet tatt inn igjen.

Kommunen tolker derfor folkevalgtreglementet § 76 pkt. 2 slik at den gir administrasjonen fullmakt til kjøp og salg av eiendommer som ikke er av prinsipiell karakter. I motsatt fall ville ikke det gamle kulepunkt 7, som «trakk tilbake» akkurat denne delen av fullmakten, vært overflødig.

Når dette er sagt ser jeg at det vil være mer avklarende å få samlet helt klare og tydelige fullmakter i ett og samme dokument, og dette vil vi som tidligere nevnt også sørge for. I mellomtiden vil alt kjøp og salg av eiendommer bli stillet i bero. Dette får noen uheldige konsekvenser, spesielt ved at bosetting av flyktninger vil bli forsinket.

Vi tar med oss revisjonens anbefalinger i vårt videre arbeid med delegeringsreglementet.

Med hilsen

Rose-Marie Christiansen  
Rådmann

*Brevet er godkjent elektronisk.*

**Kopi til:** Anne Hagen Stridsklev  
Rådmannen, Rose-Marie Christiansen, Postboks 128, 3901 PORSGRUNN

## Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 20. desember 2022. Oppstartsmøte ble holdt 12. januar med rådmann, kommunalsjef for miljø og byutvikling og kommunalsjef for organisasjon og utvikling til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjonen gjennomføres samtidig med forvaltningsrevisjon om etikk og habilitet. Data om habilitet innsamlet i forbindelse med arbeidet med forvaltningsrevisjonen om etikk og habilitet, er gjenbrukt i denne forvaltningsrevisjonen.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

### Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden februar - april.

Fokuset i forvaltningsrevisjonen er rettet mot virksomhetene Bygg og eiendomsdrift og Kommunalteknikk. Det er disse to virksomhetene som forvalter størsteparten av kommunens investeringsmidler og som gjennomfører byggeprosjekt.

For å undersøke problemstillingene har vi:

- kartlagt og gjennomgått aktuelle reglement og rutiner. De mest sentrale har vært
  - o delegasjonsreglement
  - o økonomireglement
  - o byggereglement/prosjektmodell
  - o konseptvalgutredning
  
- vi har intervjuet ansatte i kommunen som er involvert i arbeid med investeringsbeslutninger. Dette er
  - o rådmann
  - o kommunalsjef miljø og byutvikling
  - o økonomisjef
  - o virksomhetsleder for Bygg og eiendomsdrift
  - o virksomhetsleder for Kommunalteknikk

Det er skrevet referat fra alle intervjuer som er bekreftet av intervjuobjektene. Referatene er godkjent av de som er intervjuet. Det har i tillegg vært enkelte avklaringer på epost.

- vi har gjennomgått et utvalg investeringsbeslutninger for å se hvordan investeringer blir besluttet i praksis. I utvalget har vi lagt vekt på å
  - o velge prosjekter fra begge virksomhetene
  - o velge prosjekter i ulik størrelse
  - o inkludere prosjekt fra selvkostområdene

Vi har i tillegg sett på beslutningsprosessene der kommunen overtok kaia på Bjørkøya og kjøpte Tollbugata 11. Dette er fordi det har vært mye diskusjon om disse eiendomsovertakelsene.

- vi har innhentet informasjon fra aktuelle kommunalt ansatte og folkevalgte om det foreligger forhold som kan medføre inhabilitet i forbindelse med at kommunen overtok kaia på Bjørkøya. Dette er gjort i intervju, eller på epost. Vi har i tillegg innhentet informasjon om mulige bindinger fra kommunens nettsider og fra offentlige registre (Proff.no, Brreg.no). Den kommunalt ansatte og de to folkevalgte er gjort kjent med våre vurderinger samtidig som rapporten er sendt på høring til kommunen.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

## Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen. I forbindelse med habilitetsvurderingen har vi behandlet personopplysninger som partitilhørighet, arbeidsforhold og eierforhold/styrevern i selskaper knyttet til tre personer. Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring.

Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside [vtrevisjon.no](http://vtrevisjon.no).

## God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.<sup>27</sup> Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

---

<sup>27</sup> ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester (Gjelder fra 15.12.2022)



# På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av  
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: [post@vtrevisjon.no](mailto:post@vtrevisjon.no)

[www.vtrevisjon.no](http://www.vtrevisjon.no)

23: 3806 406