



Herøy kommune

september 2020

FR 1113



## FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Herøy kommunes kontrollutvalg i perioden oktober 2019 til juni 2020.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c). Forvaltningsrevisjon innebærer å gjøre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger<sup>1</sup>.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Marit Ingunn Holmvik, prosjektmedarbeiderne Petter Andreas Gudding, Line Johnsen Wirum. Intern kvalitetssikring er utført av Arve Gausen og Anna Ølnes. Vi har i tillegg benyttet Merete M. Montero til juridiske avklaringer. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Herøy kommune, jf. kommuneloven § 79 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 6.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs<sup>2</sup> standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside [www.revisjonmidt norge.no](http://www.revisjonmidt norge.no).

Stjørdal, 28. september.2020

Marit Ingunn Holmvik

Oppdragsansvarlig revisor

---

<sup>1</sup> Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

<sup>2</sup> Norges Kommunerevisorforbund, [www.nkrf.no](http://www.nkrf.no)

## SAMMENDRAG

Kommunestyret i Herøy bestilte i mars 2019 en forvaltningsrevisjon i etterkant av utbygging av Helsehus og omsorgsboliger i kommunen. Planlegging og utbygging gikk over flere år og har vært en vanskelig sak for Herøy kommune. Utbyggingssaken endte i retten og kommunen ble dømt i to rettsinstanser for å ha gjennomført en ulovlig direkte anskaffelse. Saken har vært mye omtalt i media. Kommunestyret ønsket en forvaltningsrevisjon for å få svar på noen flere spørsmål enn det som kom fram av rettssakene.

Kommunestyret ønsket svar på følgende problemstilling:

### **Har det vært betryggende styring og kontroll i Herøy kommunes investeringsprosjekt «Helsehus og omsorgsbolig»?**

Dette er besvart gjennom to delproblemstillinger:

- Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for rolleavklaring mellom administrasjon og folkevalgte organer i forbindelse med planlegging, beslutning, gjennomføring og avslutning av helsehussaken?
- Har det vært tilfredsstillende system og rutiner for håndtering av avvik og endringer i helsehusprosjektet?

Kommunen har utarbeidet system i form av at overordnede reglement innen økonomi og delegasjon er på plass. Noe er av eldre dato og bør oppdateres slik at gjeldende lovkrav tilfredsstilles. Innen etikk og habilitet er det foreløpig ikke utarbeidet egne retningslinjer, men rutinene er at kommunen følger habilitetsreglene i loven. Slik sett kan revisor konkludere med at kommunen har rutiner og retningslinjer. Oppfølgingen av disse er i varierende grad tilfredsstillende, og det tar vi opp i følgende punkter:

- I planleggingsfasen av dette investeringsprosjektet har ikke kommunen hatt tilfredsstillende håndtering av habilitet i henhold til prinsippene i lovverket. Det gjelder spesifikt prinsippet om å være habil for å kunne tilrettelegge grunnlag for en avgjørelse. Etter revisors oppfatning er det viktig at kommunen for fremtiden tar grep for å sikre at det ikke kan etterlates tvil om at saksbehandlingen er uhildet. Utover planleggingsfasen har ikke revisor gjort funn som kan tyde på at habiliteten ikke er ivaretatt.
- Rådmannen har ikke fulgt opp politisk vedtak om framlegg av sak ved antagelse av leverandør.
- Rådmannen har opptrådt i strid med delegasjon og ikke gjort tilstrekkelige risikovurderinger i forbindelse med tilleggsavtalene for byggeleder og arkitekt.

Revisor er av den oppfatning at endringer og oppgraderinger har foregått innenfor den opprinnelige rammen som kommunestyret selv har vedtatt, og at rapporteringen til kommunestyret er ivaretatt i henhold til gjeldende regler og vedtak. Det er foretatt nødvendige budsjettjusteringer. Revisor vurderer at referater fra byggekomiteen og byggemøter, samt oversikten over endringsmeldinger, indikerer at kommunen har hatt system og rutiner for håndtering av avvik i helsehusprosjektet. For fremtidige investeringsprosjekter kan kommunen merke seg følgende punkter:

- Formannskapet har formelt hatt rollen som styringsgruppe, men har ikke fungert slik i praksis. Rådgivende byggekomite, med politisk valgt leder, har hatt stor innflytelse og vært pådrivere for hovedandelen av endringer og tilleggsbestillinger.
- Etter revisors skjønn har den faktiske oppfølgingen fra politisk nivå knyttet til beslutninger om tilleggsbestillinger som har medført økt standard på bygning/innredning vært beskjeden. Dette synes å stå i motsetning til ønsket om tett politisk oppfølging av prosjektet. Ettersom byggekomiteen har forholdt seg til de vedtatte økonomiske rammene finner revisor likevel ikke grunnlag for å konkludere med at administrasjonen eller byggekomiteen har gått ut over sin myndighet på dette punkt.

Revisor anbefaler at kommunen bør:

- fullføre og implementere nye etiske retningslinjer i organisasjonen
- oppdatere kommunens økonomi- og investeringsreglement i henhold til gjeldende lovverk.
- drøfte politikernes rolle i investeringsprosjekter, samt styringsgruppens funksjon, alternativt bør økonomireglementet endres på disse punktene.

# INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord .....	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse .....	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling.....	8
1.2 Problemstillinger.....	8
1.3 Metode .....	8
1.4 Bakgrunn.....	10
1.5 Rapportens oppbygging .....	12
2 Habilitet .....	13
2.1 Revisjonskriterier.....	13
2.2 Data .....	14
2.2.1 Habilitet.....	14
2.3 Vurdering.....	17
2.3.1 Retningslinjer for vurdering av habilitet .....	17
2.3.2 Habilitet.....	17
3 Rolleavklaring.....	21
3.1 Revisjonskriterier.....	21
3.2 Data .....	22
3.2.1 Roller og ansvar/delegasjon.....	22
3.2.2 Kommunestyrets rolle .....	23
3.2.3 Formannskapets rolle .....	24
3.2.4 Rådmannens rolle.....	26
3.2.5 Byggekomiteens rolle.....	30
3.3 Vurdering.....	32
3.3.1 Kommunestyrets rolle .....	32
3.3.2 Formannskapet.....	32
3.3.3 Rådmannen .....	33
3.3.4 Byggekomiteen .....	33
4 Avvik og endringer.....	35
4.1 Revisjonskriterier.....	35
4.2 Data .....	35
4.2.1 Håndtering og rapportering av endringer og avvik.....	36
4.2.2 Tilleggsbestillinger/oppgraderinger .....	40
4.2.3 Forsinkelser .....	41
4.3 Vurdering.....	43
4.3.1 Håndtering og rapportering av endringer og avvik.....	43
4.3.2 Tilleggsbestillinger/oppgraderinger .....	44
4.3.3 Forsinkelser .....	45
5 Høring .....	46

6	Konklusjoner og anbefalinger .....	47
6.1	Konklusjon.....	47
6.2	Anbefalinger .....	48
	Kilder.....	49
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	51
	Vedlegg 2 – Rådmannens uttalelse .....	57

## Tabell

Tabell 1.	Sluttoppgjør Helsehus og omsorgsboliger .....	10
Tabell 2.	Forklaring på forsinkelser .....	41

## Figurer

Figur 1 :	Organisasjonskart som viser hvem som har hatt ulike roller i planlegging og gjennomføring av byggeprosjektene.....	11
-----------	--	----

# 1 INNLEDNING

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

## 1.1 Bestilling

Bestillingen for dette prosjektet kommer fra Herøy kommunestyre den 29. mars 2019, jf. Sak 12/19.

Kontrollutvalget vedtok sak om prosjektplan den 10.10.2019 i sak 14/19.

Kommunestyret og kontrollutvalg har presisert at revisor ikke skal vurdere om Lov om offentlig anskaffelse (LOA)<sup>3</sup> er fulgt. Prosjektet er avgrenset til å helsehus og omsorgsboliger.

## 1.2 Problemstillinger

**Har det vært betryggende styring og kontroll i Herøy kommunes investeringsprosjekt «Helsehus og omsorgsbolig»?**

For å besvare dette har vi delt problemstillingen i to:

- Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for rolleavklaring mellom administrasjon og folkevalgte organer i forbindelse med planlegging, beslutning, gjennomføring og avslutning av helsehussaken?
  - Roller, habilitet og beslutningsmyndighet
  - roller og risikovurdering
- Har det vært tilfredsstillende system og rutiner for håndtering av avvik og endringer i helsehusprosjektet?
  - Oppgraderinger
  - Ekstra krav fra entreprenører
  - Forsinkelser

## 1.3 Metode

Dette prosjektet har hentet data fra kommunale dokumenter, som årsmeldinger, regnskap, tertialrapporter, møtereferater på flere nivå, interne notater og oversikter, samt fra dommer i tingretten og lagmannsretten. Revisjonen har videre hatt tilgang til dokumenter som er samlet

---

<sup>3</sup> Nærings- og fiskeridepartementet, 'Lov Om Offentlige Anskaffelser (Anskaffelsesloven)', 2016 <[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=Lov om offentlige anskaffelser](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73?q=Lov%20om%20offentlige%20anskaffelser)>.



inn av han som nå er kontrollutvalgets leder, og som tidligere var en av partene i rettsaken. Dokumentene er i hovedsak offentlige dokument som er innhentet i forbindelse med rettssaken. Det er videre gjennomført intervju med ansatte, tidligere ansatte og politikere som har hatt sentrale roller i forbindelse med utbyggingen av Helsehuset og omsorgsboligene.

Følgende personer er intervjuet:

- Ordfører Elbjørg Larsen
- Tidligere ordfører Arnt Frode Jensen
- Leder rådgivende byggekomite, tidligere leder kontrollutvalget, kommunestyrerepresentant Steinar Furu
- Leder kontrollutvalget og part i rettssakene Jostein Arntsen
- Rådmann Geir Berglund
- Tidligere rådmann Morten Sandbakken
- Pensjonert rådmann Roy Skogsholm
- Kommunalleder 1, medlem rådgivende byggekomite og fungerende rådmann i perioder, Siv Nilsen
- Enhetsleder Herøy omsorgssenter, medlem rådgivende byggekomite, Wenche Jørgensen

Den 17.09.2019 var det oppstartsmøte med rådmannen. Med i dette møtet var også kommunalleder 1, som gjennom å ha hatt ulike roller i perioden saken har pågått, kjenner saken godt.

Det er gjennomført individuelle intervju med alle på listen ovenfor. Kontrollutvalget hadde et ønske om at Jostein Arntsen skulle bli intervjuet. Det er gjennomført. I og med at han har en egeninteresse i saken har vi kun benyttet informasjon som kan bekreftes av eksterne kilder, det vil si skriftlig dokumentasjon. Hans habilitet ved kontrollutvalgets behandling av prosjektplanen for denne forvaltningsrevisjonen er vurdert av fylkesmannen jf brev til kommunen av 24.06.20. Fylkesmannen bekrefter inhabilitet.

Alle intervjuene er utført med utgangspunkt i en intervjuguide som delvis ble tilpasset det enkelte intervjuet. Det foreligger bekreftede referat fra samtlige intervju. I tillegg har revisor stilt spørsmål til og fått svar på epost fra informantene ved behov. Revisor har ikke forespurt andre om intervju enn de som er oppført.

Forholdene som belyses i denne rapporten er delvis fra flere år tilbake. Intervjuobjektene har i noen tilfeller gitt uttrykk for at det er vanskelig å huske detaljer fra det som har foregått flere år tilbake i tid. I den grad det har vært mulig har revisor sammenholdt informasjon fra informantene med skriftlig dokumentasjon for å få et mest mulig presist bilde av fakta i saken.

Det er store mengder skriftlig dokumentasjon i saken. Samlet sett vurderer revisor at data er tilstrekkelig til å besvare problemstillingene i prosjektet.

### Avgrensing

Arbeidet med denne forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å ikke omfattet lov om offentlige anskaffelser. Fokus har vært å se på hva som kreves av de ulike organ og roller i investeringsprosjekt, og hvordan dette er håndtert i Herøy kommune.

## 1.4 Bakgrunn

Herøy kommune er en øykommune på Helgelandskysten med i underkant av 1800 innbyggere. Kommunen har gjennomført en stor investering i Helsehus og omsorgsboliger som ble offisielt åpnet høsten 2019.

Kommunestyret i Herøy vedtok i 2015 bygging av nytt helsehus, og i 2016 utbygging av omsorgsboliger. I 2016 ble det utlyst en anbudskonkurranse for totalentreprise for bygging av helsehus og omsorgsboliger med anslått verdi mellom 41 og 43 millioner kroner. Etter forhandlinger inngikk kommunen kontrakt med utbygger til en verdi av om lag 42,6 millioner kroner.

Med påstander om at anbudskonkurransen var rigget, gikk to tilbydere som ikke fikk kontrakten til sak mot kommunen. Etter at kommunen først ble dømt i tingretten, ble kjennelsen anket inn for lagmannsretten. I dommen fra lagmannsretten, som er rettskraftig, heter det at retten finner det sannsynliggjort at kommunen har foretatt en ulovlig direkte anskaffelse. Saken har fått stor oppmerksomhet, og det har vært en svært vanskelig sak for Herøy som lokalsamfunn, samt ressurskrevende for en liten kommuneadministrasjon.

Den endelige kontraktssummen, inklusive ekstra krav fra entreprenør/underentreprenør, og oppgraderinger bestilt av kommunens byggekomite, endte på om lag 52,6 millioner kroner (se tabell 1). I tillegg er kommunen dømt til å betale gebyr for overtredelse av anskaffelsesregelverket.

Tabell 1. Sluttoppgjør Helsehus og omsorgsboliger

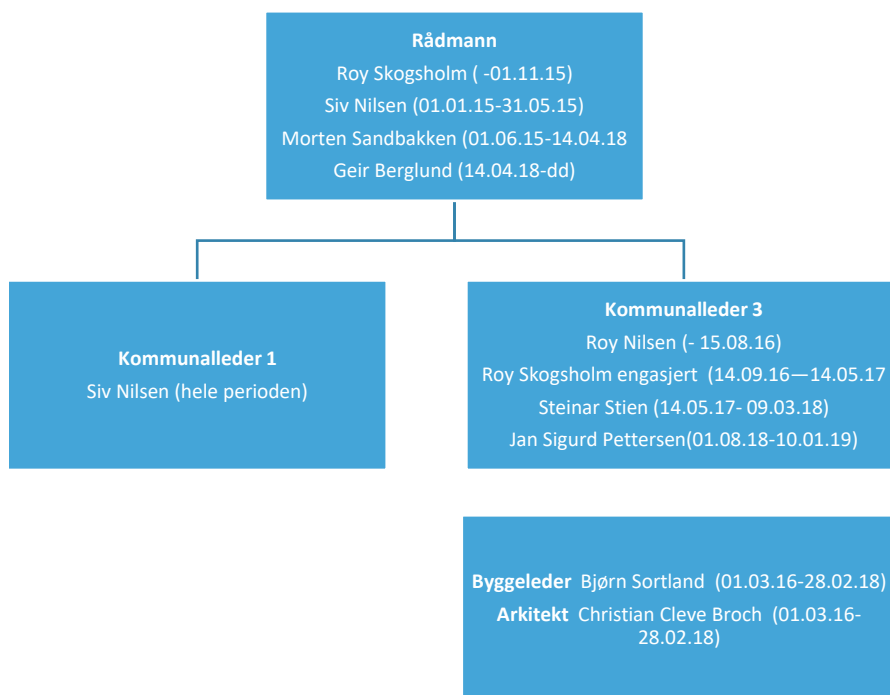
Tekst	Beløp
Kontrakt – helsehus	kr 24 426 391
Kontrakt omsorgsboliger med opsjoner	kr 18 198 32 34
<b>TOTALT KONTRAKTER</b>	<b>kr 42 624 714</b>

Ekstra krav fra entreprenør og underentreprenør	kr 1 805 381
Oppgradering bestilt av kommunens byggekomité	kr 8 217 930
<b>TOTALE KOSTNADER FOR NYTT HELSEHUS OG OMSORGSBOLIGER</b>	<b>kr 52 648 025</b>

Kilde: Herøy kommune - Tidslinje for Arnt F-dommen

I perioden fra dette prosjektets begynnelse og fram til ferdigstilling har det vært mange personer involvert i enkelte av rollene. For å ivareta oversikten har vi utarbeidet et lite organisasjonskart som viser hvem som har hatt de mest sentrale administrative rollene.

Figur 1 : Organisasjonskart som viser hvem som har hatt ulike roller i planlegging og gjennomføring av byggeprosjektene



Når det gjelder bruk av titler og navn i rapporten har vi forsøkt å være konsekvente på bruk av funksjon i de sentrale administrative og politiske rollene. Funksjonen ordfører/rådmann benyttes om den som innehar rollen per nå. Tidligere ordfører/tidligere rådmann om den som

hadde funksjonen i byggeperioden. Kommunalleder 1 har blitt benevnt som fungerende rådmann i den perioden hun hadde rådmannsrollen. Rådmann Geir Berglund ivaretok rollen som kommunalleder 3/prosjektansvarlig fra mars til august 2018.

## **1.5 Rapportens oppbygging**

Dette innledende kapitlet har presentert bestillingen, problemstillinger, bakgrunn og metoden som er brukt i denne forvaltningsrevisjonen.

Delproblemstillingene er fordelt over tre kapitler, kapittel 2 til kapittel 4. I disse kapitlene presenteres revisjonskriterier, datagrunnlag og revisors vurderinger. Revisjonskriterier er utledet i vedlegg 1.

I kapittel 2 og 3 vurderer revisor om roller og beslutningsmyndighet, samt de beslutninger som er tatt i ulike faser av prosjektet, er i tråd med lov, økonomi- og delegasjonsreglement og politiske vedtak om det har vært uklar rollefordeling, rolleblanding og/eller spørsmål om habilitet.

I kapittel 4 vurderer revisor om kommunen har hatt systemer/rutiner for å sikre tilstrekkelig kontroll med de ulike fasene av dette investeringsprosjektet. Dette for å avdekke svakheter ved internkontroll, årsaker til forsinkelser, eventuelle kostnadsoverskridelser og om kommunestyrets vedtak er oppfylt.

Kapittel 5 i endelig rapport beskriver revisor håndtering av høringssvaret i rapporten

I kapittel 6 konkluderer revisor på problemstillingene og kommer med anbefalinger.

## 2 HABILITET

I dette kapitlet presenteres data og vurderinger knyttet til håndtering av habilitet i prosjektet «Helsehus og omsorgsboliger». Habilitet er et overgripende tema som omfatter alle roller på alle beslutningsnivåer.

Temaet habilitet hører til under delproblemstilling 1: **Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for rolleavklaring mellom administrasjon og folkevalgte organer i forbindelse med planlegging, beslutning, gjennomføring og avslutning av helsehussaken?**

- Roller, habilitet og beslutningsmyndighet
- roller og risikovurdering

### 2.1 Revisjonskriterier

Kommunene sin oppgave er å yte tjenester og drive myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Kommuner skal være effektive, tillitsskapende og bærekraftige. For at kommunesektoren skal ha tillit og troverdighet, er det sentralt at de som er involvert i kommunale beslutninger og saksbehandling opptre tillitsvekkende og med høy etisk standard. Forvaltningsloven har regler om habilitet som skal ivareta dette. En tjenestemann blir inhabil til å behandle en sak dersom vedkommende har en personlig tilknytning til saken som kan skape tvil om at tjenestemannen vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte.

Forvaltningsloven §§ 6 til 10 inneholder bestemmelser om inhabilitet.

Det følger av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav b at man er inhabil til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe en avgjørelse i en forvaltningssak når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken. Partsbegrepet er definert i forvaltningsloven § 2 bokstav e.

Forvaltningsloven § 41 regulerer virkningen av saksbehandlingsfeil ved enkeltvedtak. Saksbehandlingsfeil er når forvaltningen ikke har overholdt de saksbehandlingsregler som gjelder for enkeltvedtak. Det er kun i de tilfeller hvor feilen kan ha påvirket resultatet (vedtakets materielle innhold) at vedtaket må kjennes ugyldig.

Dersom det er gjort slike feil at vedtaket blir ugyldig, blir utgangspunktet at saken skal behandles på nytt.

En part som har lidd økonomisk tap fordi en avgjørelse er ugyldig, vil normalt ha rettskrav på å få dekket dette tapet av vedkommende forvaltningsorgan etter de alminnelige erstatningsrettslige regler. Objektive feil antas i juridisk teori å være tilstrekkelig.

Følgende kriterier er utledet fra forvaltningsloven:

Habilitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunen bør ha skriftlige retningslinjer for vurdering av habilitet</li> <li>• Den som tar en avgjørelse i en forvaltningssak skal være habil</li> <li>• Den som tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse skal være habil</li> <li>• Alle som er involvert i investeringsprosjekter skal løpende vurdere sin habilitet</li> </ul>
-----------	--

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

## 2.2 Data

I dette kapitlet presenteres kommunens retningslinjer for vurdering av habilitet. Videre blir det presentert data om hvilke habilitetsvurderinger som ble gjort i forbindelse med helseshussaken, og konkret for kommunalleder 1. Revisor knytter vurderinger opp mot revisjonskriteriene.

### 2.2.1 Habilitet

#### Retningslinjer for vurdering av habilitet

Kommunen har ikke utarbeidet egne regler eller retningslinjer for vurdering av habilitet. Informantene opplyser at kommunen forholder seg til og bruker loven som retningslinje for vurderinger av habilitet. Ifølge ordfører har kommunen praksis for å vurdere habilitet i alle investeringsprosjekt I bygg og anlegg.

Kontrollutvalget hadde i sak 08/2016 behandling av habilitetsspørsmål i denne saken oppe til konkret vurdering. Utvalget fant den gang ikke at det var grunnlag for inhabilitet. I ettertid har det kommet fram opplysninger som tilsier noe annet, jfr. dommene i tingretten og lagmannsretten. Uavhengig av den aktuelle saken om anskaffelse og habiliteten til byggeleder, og på generell basis, anbefalte likevel kontrollutvalget i 2016 at kommunen for fremtidige anskaffelser vurderer utarbeidelse av skriftlige prosedyrer med henblikk på å treffe egnede tiltak for å forebygge, identifisere og avhjelpe tilfeller av inhabilitet og interessekonflikter.

Revisor kjenner til at det er lagt fram et utkast til etiske retningslinjer for Herøy kommune til behandling i administrasjonsutvalg og formannskap i juni 2019. Saken ble den gang utsatt, og

har så vidt revisor kan se ikke kommet til ny behandling. Forslaget til etiske retningslinjer inneholder et punkt om habilitet/interessekonflikt som sier noe om hvordan den enkelte skal forholde seg. Forslaget inneholder flere eksempler som viser mulige habilitetskonflikter.

#### Habilitetsvurderinger i investeringsprosjekt Helsehus og omsorgsboliger

Vurdering av habilitet i investeringsprosjektet Helsehus og omsorgsboliger har særlig vært aktuelt i forbindelse med at Kommunalleder 1 er nær slekt med han som ble ansatt som byggeleder i investeringsprosjektet.

I perioder der kommunalleder 1 har fungert som rådmann, har habilitet vært en utfordring for hele kommuneorganisasjonen. Dette har særlig hatt betydning for rolleutøvelsen til kommunalleder 3.

Lederen for rådgivende byggekomite har hatt mange roller i forbindelse med helsehusprosjektet. I hans formelle roller som politiker i kommunestyret, som kontrollutvalgets leder og som leder av rådgivende byggekomite er han ikke i det tilfellet berørt av habilitetsbestemmelsene i loven. Han er ikke part i saken, og har heller ikke nær tilknytning til noen av selskapene som er part i saken. Hans innflytelse og roller i prosjektet er omtalt i andre sammenhenger i rapporten.

#### Om habiliteten til kommunalleder 1:

I intervju sier kommunalleder 1 at habilitet ikke har vært problematisk, med unntak av de tilfeller/perioder hvor hun har fungert for rådmannen. Kommunalleder 1 sier at hun har et bevisst forhold til habilitet, og at hun som fungerende for rådmannen har henvendt seg til ordføreren der det har vært nødvendig for å ivareta bestemmelser om habilitet/uhildet saksbehandling. Kommunalleder 1 sier at Herøy er en liten kommune og at habilitet fra tid til annen er utfordrende.

For å forklare hvordan habiliteten er håndtert er det nødvendig å ta inn informasjon fra hendelsesforløpet:

I forbindelse med pålegg fra Arbeidstilsynet i 2013 ble det satt av penger til et forprosjekt som skulle utrede alternativer for utbedring av helsehuset.

Kommunalleder 1 ble konstituert som rådmann i perioden fra starten av januar 2015 til utgangen av mai samme år. Daværende kommunalleder 3 tok i januar 2015 kontakt med Sortland via epost, der han ble forespeilet en mulighet for å bli engasjert som prosjektleder til utredning og planlegging av tilbygg Herøy omsorgssenter og påbygg Helsehuset. Sortland og arkitekt Cleve Broch kom etter dette til Herøy kommune for å vise kommunen mulige arbeidsmetoder for prosjektering. På grunn av søskenrelasjonen til Sortland ga fungerende

rådmann tilbakemelding om at involveringen av vedkommende var uheldig. Fungerende rådmann diskuterte også denne problemstillingen med rådmannen hun var stedfortreder for. Han mente at søskenrelasjonen hennes til Sortland var uproblematisk når det gjaldt å delta på et orienteringsmøte for å få vist en arbeidsmetode som kunne brukes i et eventuelt forprosjekt., og at kvalifiserte fagpersoner ikke kan diskvalifiseres på grunn av habilitet i en slik sammenheng. Videre var det enighet om at hun på grunn av sin inhabilitet ikke var aktuell for å delta i forhandlingsmøter eller drøftingsmøter avgjørende for en oppdragsavtale.

Fungerende rådmann var deretter med på et møte i mars 2015 med kommunaleder 3, enhetsleder for omsorg, Sortland og arkitekt Cleve Broch. Kommunaleder 3 ønsket etter dette møtet å engasjere Sortland og Cleve Broch i forprosjektet. Fungerende rådmann ga beskjed til kommunaleder 3 at hennes relasjon til Sortland medførte at både hun og kommunaleder 3 ble inhabile.

Fungerende rådmann ba deretter kommunaleder 3 henvende seg til ordfører for endelig beslutning knyttet til engasjement av Sortland og Cleve Broch i forprosjektet. Fungerende rådmann sier at kommunaleder 3 gikk til ordfører og at ordfører signerte på avtale om engasjement av Sortland og Cleve Broch i forprosjektet. Dette bekreftes av dommen i Tingretten der det står følgende: «6 mars 2015 undertegnet ordfører Jensen seks avtaler fremlagt i saken, hvorav to av avtalene er inngått med Atax AS (som er Sortland sitt selskap) og fire med Cleve Broch.»

Fungerende rådmann sier at hun ikke sjekket avtalene som ble inngått med Sortland og Cleve Broch. Dette på grunn av habiliteten.

Basert på forprosjektet, utarbeidet av prosjektleder Sortland og arkitekt Cleve Broch, vedtok kommunestyret 15. desember 2015 at det skulle bygges nytt helsehus. Kommunaleder 1, som da ikke var fungerende rådmann lenger, sier at stillingene som byggeleder og arkitekt ble lyst ut i forbindelse med hovedprosjektet 23.12.2015. Det var fire søkere til stillingen som byggeleder, hvorav en av disse søkerne var unntatt offentlighet. Kommunaleder 1 var ikke med på intervju eller behandling i ansettelsesutvalget på grunn av habilitet. Ifølge kommunaleder 1 var det daværende kommunaleder 3 og tidligere rådmann som gjennomførte intervju. I ansettelsesutvalget deltok kommunaleder samt hovedtillitsvalgt i Fagforbundet. Til stede var også en konsulent som dokumenterte protokollen fra møtet.

Flere av informantene vi har intervjuet har betraktninger omkring habilitetsvurderinger av kommunaleder 1. Tidligere rådmann sier at bakgrunnen for habilitetsvurderingen var at kommunaleder 1 er søster til han som ble ansatt som byggeleder, og samtidig hadde flere roller knyttet til prosjektet, herunder faglig leder for helsetjenesten, medlem av byggekomiteen



og stedfortredende rådmann i en periode. Ifølge tidligere rådmann var kommunalleder 1 ikke involvert i noen beslutninger knyttet til byggelederens utførelse av jobben. Dette bekreftes av både ordfører og leder for rådgivende byggekomite, som sier at kommunalleder 1 ikke har utfordret habiliteten.

Enhetsleder for hjemmetjenesten, som også var medlem av byggekomiteen, sier i intervju at habilitet var et tema som ble diskutert i byggekomiteen. Ifølge enhetsleder har kommunalleder 1 alltid vært veldig bevisst på egen habilitet og inhabilitet. Ifølge enhetsleder måtte ordfører inn å beslutte/skrive under på en del saker i den perioden hun fungerte som rådmann.

Habiliteten til byggelederen vil ikke bli omtalt ytterligere da det er ivaretatt i rettssakene.

## **2.3 Vurdering**

### **2.3.1 Retningslinjer for vurdering av habilitet**

For å kunne ha en betryggende håndtering av habilitet, er det viktig at det er etablert skriftlige retningslinjer som etterleves og at det er kompetanse vedrørende habilitetshåndtering tilgjengelig når det er behov for det. Dette er viktige punkt for å kunne svare ut at sakene er forsvarlig utredet.

Revisors vurdering er at det er igangsatt arbeid med rutiner, som ikke er ferdigstilt. Revisor anbefaler at dette har kommunens oppmerksomhet.

### **2.3.2 Habilitet**

#### Byggeleder

Behandling av saken i rettssystemet har bragt på det rene at byggeleder hadde habilitetskonflikter knyttet til leverandøren for anskaffelsen, og revisor går ikke nærmere inn på dette spørsmålet.

#### Kommunalleder 1

Kommunalleder 1 har vært involvert i prosjektet fra start til ferdigstillelse, både som fagperson og fungerende rådmann.

Det fremgår av dommen i Hålogaland lagmannsrett at kommunalleder 1s bror var inhabil i Helsehussaken. Kommunalleder 1 sin habilitet var ikke et tema under rettssakene. Det er på det rene at kommunalleder 1 var omfattet av forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav b på grunn brorens involvering i saken.

Spørsmålet er om kommunalleder 1 var med å tilrettelegge grunnlaget eller treffe avgjørelse en forvaltningssak.

Dersom vilkårene i forvaltningsloven § 6 første ledd bokstav b ellers er til stede, vil en tjenestemann være inhabil dersom vedkommende treffer avgjørelse i en forvaltningssak. En avgjørelse favner videre enn et vedtak. Ifølge juridisk teori er alle typer avgjørelser som er omfattet, både privatrettslige, internt administrative og prosessledende.

Revisors vurdering er at kommunalleder 1 ikke har truffet avgjørelser i Helsehussaken.

Videre blir spørsmålet om kommunalleder 1 har tilrettelagt grunnlaget for en avgjørelse.

En tjenestemann er inhabil når vedkommende er med på å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse. Det betyr at en tjenestemann i et organ som bare gir innstilling om en sak, kan bli ansett inhabil. En tjenestemann som forbereder saken for et annet organ som skal treffe avgjørelse er omfattet av reglene.

For offentligheten vil det ofte fremstå som at den som utreder og forbereder en sak, utøver innflytelse på hvordan saken blir fremstilt.

Kommunalleder 1 var konstituert rådmann i perioden forprosjektet ble utformet. Som fungerende rådmann deltok hun i et møte sammen med kommunalleder 3, byggeleder og arkitekt. I møtet ble det presentert mulige arbeidsmetoder, som kan ha vært av betydning for utfallet av saksbehandlingen.

I forkant av møtet diskuterte fungerende rådmann habiliteten sin med rådmannen hun var konstituert for. Han mente hun kunne delta i møtet i kraft av sin fagkunnskap. Revisor vil påpeke at hun har vært bevisst habilitetsutfordringene i forkant av møtet. Det er ikke kritikkverdig å være inhabil, det er kritikkverdig dersom man holder en inhabilitetsgrunn skjult. Revisor ønsker å fremheve at kommunalleder 1 ikke har opptrådt kritikkverdig med tanke på habilitetsspørsmålet.

I tiden etter møtet ba fungerende rådmann kommunalleder 3 om å henvende seg til ordfører for signatur på avtalene.

Dette samlet sett, reiser spørsmål om fungerende rådmann har vært med å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse. Ved deltakelse i et møte vil offentligheten ikke kunne skille mellom om man deltar som fungerende rådmann eller fagperson, og ved habilitetsvurdering er det hvordan en sak fremstår som er avgjørende for å skape tillit. Beslutningstakere skal beskyttes mot at det sås tvil om deres troverdighet, ettersom de slipper å behandle saker der de selv eller deres nærstående har personlige interesser, slik som i denne saken.

Etter revisors oppfatning er det viktig at kommunen for fremtiden tar grep for å sikre at det ikke kan etterlates tvil om at saksbehandlingen er uhildet. Et målrettet grep kan være å innføre retningslinjer og rutiner som sikrer at fremtidige habilitetskonflikter håndteres på en ensartet, transparent og ryddig måte. Prosessen med å etablere et etisk reglement bør raskest mulig ferdigstilles.

### Kommunalleder 3

Kommunalleder 3 har, gjennom å utarbeide grunnlag for avtale med byggeleder og arkitekt, deltatt i forberedelsen av saken. Kommunalleder 1 var fungerende rådmann i denne perioden. Hun var, som ovenstående drøftelser viser, inhabil.

Det står følgende i forvaltningsloven § 6 tredje ledd om avledet inhabilitet:

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

En underordnet kan forberede saken, men må overlate avgjørelsen til noen andre. Ifølge juridisk teori er tanken bak bestemmelsen at den direkte underordnede ikke kan antas å stå så fritt og nøytralt som ellers når den overordnede er inhabil i saken. Man antar at avhengighetsforholdet mellom de to kan virke inn på den underordnedes behandling av saken.

Når rådmann er inhabil, vil samtlige i administrasjonen være omfattet av bestemmelsen.

I dette tilfellet har kommunalleder 3 deltatt på møte om helsehuset, der blant annet fungerende rådmann også deltok. Videre har kommunalleder 3 henvendt seg til ordfører med en innstilling om å signere på avtalene han har utarbeidet. Revisor har ikke vurdert om ordfører hadde fullmakter til å signere avtalene.

Når grensene for hva den underordnede kan foreta seg i saken skal fastlegges, må man ta utgangspunkt i vilkåret "avgjørelse i saken". Vedkommende vil være avskåret fra å treffe realitetsavgjørelser i saken, uavhengig av om saken senere kan påklages eller må godkjennes på et høyere nivå. Det er imidlertid antatt at forbudet omfatter mer enn den endelige avgjørelsen<sup>4</sup>.

Det sier videre seg selv at den underordnede kommunallederen ikke på noen måte kan forelegge saken for, eller rådføre seg med den inhabile fungerende rådmannen. Revisor har ikke tilstrekkelig informasjon om hva som foregikk i møtet til å kunne vurdere om

---

<sup>4</sup> Lovavdelingens uttalelse 2. september 1970 i sak 1830/70 E

kommunalleder 3 har forelagt saken eller rådført seg med rådmannen i møtet. Det er etter revisors vurdering ikke tilstrekkelig at de begge har deltatt i samme møte.

Når det er snakk om å avgi innstilling i saken, er svaret avhengig av hvilket saksområde man befinner seg på, og hva slags status innstillingen har. Normalt vil en innstilling måtte anses som saksforberedelse, ikke som en avgjørelse etter § 6 tredje ledd, jf. Forvaltningskomiteens innstilling s. 433, Ot.prp. nr. 38 (1964-65) s. 42 og senere juridisk teori. I grensetilfeller må man se hen til formålet bak habilitetsreglene og regelen i tredje ledd.

I denne saken la kommunalleder 3 frem avtaler om et forprosjekt for ordfører. Det var ordfører som signerte, og senere kommunestyret som besluttet å bygge helsehuset. Revisors vurdering er at arbeidet frem mot avtaler og fremleggelsen av kontraktene må anses som saksforberedelse.

Revisors vurdering er at kommunalleder 3 ikke har truffet avgjørelse i saken, og at regelen om avledet inhabilitet ikke kommer til anvendelse.

### 3 ROLLEAVKLARING

I dette kapittelet beskriver og vurderer vi den første av to delproblemstillinger:

**Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for rolleavklaring mellom administrasjon og folkevalgte organer i forbindelse med planlegging, beslutning, gjennomføring og avslutning av helsehussaken?**

#### 3.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Organ/rolle	Revisjonskriterier
Kommunestyret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunestyret skal vedta investeringsbudsjett og fordele rammen på prosjekt</li> <li>• Kostnadsoverslag og fremdriftsplan skal justeres etter anbudsinnhenting</li> <li>• Kommunestyret skal vedta endringer i investeringsbudsjettet selv</li> </ul>
Formannskapet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formannskapet skal utnevne byggekomite basert på forslag fra rådmannen</li> <li>• Byggekomiteen skal bestå av representanter fra administrasjonen eller sakkyndige utenfra</li> <li>• Formannskapet skal være styringsgruppe for byggekomiteen</li> </ul>
Rådmannen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådmannen skal påse at investeringsprosjekter gjennomføres i henhold til lov, forskrift og overordnede instruksjer (politiske vedtak)</li> <li>• Rådmannen skal påse at investeringsprosjekter er gjenstand for betryggende kontroll</li> <li>• Rådmannen skal være saksbehandler for styringsgruppen</li> <li>• Rådmannen, eller den rådmannen delegerer til, må opptre i henhold til gjeldende delegasjonsreglement: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Saker som kan være av prinsipiell karakter skal avklares mellom rådmann og ordfører, ev formannskapet</li> <li>○ Rådmannen skal avklare med ordfører om hvordan den politiske behandlingen av prinsipielle saker skal foregå</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vedtak fattet av rådmannen på delegert myndighet skal rapporteres til det politiske organ som har ansvar for det området vedtaket gjelder</li> </ul>
Byggekomiteen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådmannen skal foreslå byggekomite</li> <li>• Byggekomiteen skal utnevnes av formannskapet</li> <li>• Byggekomiteen skal sørge for forsvarlig byggeledelse og kontroll</li> <li>• Rådmannen skal være saksbehandler for styringsgruppen</li> </ul>

Utledningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

## 3.2 Data

### 3.2.1 Roller og ansvar/delegasjon

Kommunen har et delegasjonsreglement og et økonomi- og investeringsreglement. Økonomireglementet er fra 2009.

Herøy kommune sine delegasjonsbestemmelser er delt i to dokument. Et for politisk og et for administrativt nivå. Politisk styringssystem og delegeringsreglement av 07.06.07 k.sak 26/07 sist revidert 25.10.2011, og administrativt delegasjonsreglement vedtatt av rådmannen med virkning fra 01.01.2009, sist revidert 14.10.2014.

Ifølge nåværende rådmann følger system og rutiner for rolleavklaring mellom administrasjon og folkevalgte organer av kommunens delegasjons-, økonomi- og investeringsreglement. Rådmannen sier at kommunens system og rutiner for rolleavklaring mellom administrasjon og folkevalgte organer var kjent blant ansatte som var involvert i investeringsprosjektet. Ifølge rådmannen er system og rutiner i utgangspunktet innrettet på en måte som legger til rette for betryggende kontroll med investeringsprosjekter. Forutsetningen for dette er at system og rutiner følges. Rådmannen peker på at det var mye utskiftning av folk i dette prosjektet, og at dette økte risiko for feil og mangler. Rådmannen sier videre at politikerne var tidlig involvert, og at en politiker var leder av arbeidsgruppa, og senere leder for den rådgivende byggekomiteen.

I økonomireglementets kapittel 9 er det gitt retningslinjer for enhetlig behandling og styring av investeringsprosjekter i kommunen. Alle investeringer må vedtas av kommunestyret og bevilgningsforslaget skal blant annet inneholde et realistisk kostnadsoverslag og totalbevilgning for prosjektet. Økonomireglementets pkt. 9.7 om detaljprosjektering sier at det

må påses at nødvendige anbud/tilbud på de planlagte arbeider innhentes, og på dette grunnlag justeres kostnadsoverslag og fremdriftsplan.

### **3.2.2 Kommunestyrets rolle**

#### Rammevedtak

Kommunestyret vedtok 15.12.2015 i sak 36/15, punkt 1, at det skulle bygges nytt helsehus med en kostnadsramme på **30 millioner** kroner eks. mva. Formannskapet gis i punkt 7 i dette vedtaket fullmakt til å godkjenne endelig kostnadsramme. Videre vedtok kommunestyret 21.06.16 sak 12/16 utbygging av omsorgsboliger med en kostnadsramme på **41,5 millioner** kroner eks. mva. Rådmannen gis i pkt. 5 fullmakt til å inngå avtaler innenfor kostnadsrammen.

Den økonomiske rammen ble fastsatt på bakgrunn av kostnadsberegninger i skisseprosjekt/beslutningsgrunnlag utarbeidet av Cleve Broch og Sortland.

#### Justering av kostnadsoverslag, eventuelt endringer i investeringsbudsjett

Ved behandlingen av budsjett 2017 – økonomiplan 2017-2020 den 13.12.16 sak 33/16 vedtok kommunestyret rammer for budsjettet for 2017. Fortsatt ble de opprinnelige kostnadsrammene stående som grunnlag for den samlede investeringen i helsehus og omsorgsboliger. Det samme skjer ved budsjettbehandlingen for 2018.

Både nåværende og tidligere ordfører bekrefter at redusert kostnadsoverslag ikke er fulgt opp med justeringer i henhold til forutsetningene i kommunens økonomireglement pkt. 9.7. Endring av den totale budsjettrammen var ifølge rådmannen aldri noen aktuell problemstilling.

Ifølge informantene har rammen for investering i nytt helsehus og omsorgsboliger ikke blitt endret av kommunestyret etter at den overordnede rammen ble vedtatt i møtet den 15.12.15. Selv etter at det ble klart at tilbudet fra både XO Construction AS og Bolt Construction var vesentlig under den vedtatte budsjettrammen, var ikke dette en aktuell problemstilling.

Prosjektet har hele tiden vært innenfor den totale økonomiske rammen som kommunestyret opprinnelig bevilget. Det har ifølge rådmannen ikke vært en aktuell problemstilling for kommunestyret å endre investeringsbudsjettet ved å vedta tilleggsbevilgninger. Flere detaljer om årlige investeringsbudsjett og oppfølging i kapittel 4.2.1.

### 3.2.3 Formannskapets rolle

#### Utnevning og sammensetning av byggekomite

Ifølge kommunens økonomi-/investeringsreglement pkt. 9.6 skal det i byggeprosjekter med en kostnadsramme over 5 millioner kroner nedsettes en byggekomite som skal bestå av representanter fra administrasjonen, eller sakkyndige utenfra, etter forslag fra rådmannen. Byggekomiteen skal vedtas av formannskapet. Formannskapet skal deretter fungere som styringsgruppe for komiteen.

Ifølge nåværende rådmann opprettet formannskapet i sak 116/14 (02.09.14) en arbeidsgruppe som skulle utrede behovet for ulike fremtidige botilbud i kommunen fram mot 2025. I møte den 10.05.16 vedtok formannskapet at arbeidsgruppen skulle fortsette som **rådgivende byggekomite** med følgende personer som medlemmer:

- Steinar Furu – leder
- Roy Nilssen – kommunalleder 3.
- Siv Nilsen – kommunalleder 1.
- Wenche Sæthre Jørgensen – enhetsleder omsorg
- En representant fra rådet for eldre og funksjonshemmede
- Ansatte og tillitsvalgte deltar ved behov

Sammensetningen av rådgivende byggekomite ble den 21.06.16 vedtatt av kommunestyret.

Tidligere rådmann sier at arbeidsgruppen, som senere ble videreført som byggekomite, var etablert før hans tid i kommunen. Daværende rådmann sier at han ikke hadde noen rolle i forbindelse med oppnevningen av medlemmer i rådgivende byggekomite.

Leder for rådgivende byggekomite var medlem av kommunestyret og leder av kontrollutvalget. Tidligere ordfører sier at bakgrunnen for at en representant fra kommunestyret ble utpekt til leder for byggekomiteen var at kommunestyret ønsket tett oppfølging av prosjektet. Erfaringen fra tidligere byggeprosjekter var at politisk nivå ikke fikk tilstrekkelig informasjon om overskridelser og avvik. Dette bekreftes av ordfører og rådmann. Sistnevnte føyer til at leder av byggekomiteen ikke hadde noen politisk delegert beslutningsmyndighet. Rådmannen er alltid formelt ansvarlig for det som skjer i kommunen overfor kommunestyret. Rådmannen hadde delegert sin myndighet til kommunalleder 3.



Tidligere rådmann sier at han ikke kjenner bakgrunnen for at en representant fra kommunestyret ble utpekt som leder for byggekomiteen, og at det ikke gjorde det lett for han som administrativ leder at byggekomiteen var satt sammen på en slik måte.

#### Styringsgruppe for byggekomiteen

Formannskapets rolle som styringsgruppe for rådgivende byggekomite er som tidligere nevnt beskrevet i økonomireglementet pkt. 9.6.

Nåværende rådmann bekrefter i intervju at formannskapet har hatt rollen som styringsgruppe i prosjektet.

Ifølge tidligere både nåværende og tidligere ordfører har formannskapet blitt informert muntlig om fremdrift undervegs i prosjektet, men formannskapet har i praksis ikke fungert som styringsgruppe for byggekomiteen. Ifølge ordfører fikk formannskapet svar hvis de stilte spørsmål, men det var ingen rutiner for dialogen mellom rådmann, byggekomite og formannskap. Det var ifølge ordfører ikke noen saker fra byggekomiteen til behandling i formannskapet, men formannskapet fikk muntlig informasjon. Ifølge ordfører er det eksempler på endringsmeldinger i prosjektet som burde vært lagt fram for formannskapet, men som ikke ble lagt fram.

Ordfører sier at rådmannen ga formannskapet tilbakemeldinger undervegs i prosjektet, men at det ikke var fastsatt rutiner for dette. Formannskapet hadde møter ca. hver 6. uke og oppdatering om framdrift ble alltid etterspurt i disse møtene. Formannskapet fikk også løpende informasjon om økonomien i prosjektet.

Ifølge ordfører, ga ikke formannskapet klare styringssignaler til rådmann og byggekomiteen. Formannskapet nikket og sa ja når de ble presentert for forslag om endringer som kunne gjennomføres innenfor den økonomiske rammen som var vedtatt. Tilbakemeldinger fra formannskapet til rådmann og byggekomiteen var muntlige. Ordfører ser i ettertid at forholdet mellom byggekomite, rådmann og formannskap skulle vært mer formalisert. Tilbakemeldinger skulle vært mer strukturert og protokollert hele veien.

Leder for byggekomiteen kjenner ikke til om formannskap/kommunestyret ble holdt løpende orientert om omfanget av tilleggsbestillinger i prosjektet.

Tidligere rådmann sier at han selv og byggekomiteen ble orienterte muntlig om status for prosjektet i formannskapet. Han sier videre at byggekomiteen ikke hadde egne rutiner for å informere rådmann og styringsgruppe om framdrift, økonomi og avvik/oppgraderinger i prosjektet. Han kan ikke huske at det kom andre styringssignaler fra formannskapet enn det som gikk fram av vedtakene (nevnt tidligere).

### 3.2.4 Rådmannens rolle

Tidligere kommunelov inneholdt en bestemmelse om at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Det er rådmannens ansvar å legge fram saker til politisk behandling og følge opp de vedtak politisk nivå har besluttet.

Rådmannen har ikke lagt fram saker fra byggekomiteen til formannskapet i rollen som saksbehandler for styringsgruppen. Det har utelukkende vært orienteringssaker, og kan i ettertid ikke dokumenteres. Det bekreftes fra flere hold at det har vært gitt muntlig informasjon til formannskapet.

#### Etterlevelse/oppfølging av overordnede instruks(er)(vedtak):

I vedtaket i kommunestyret den 15.12.15 gis rådmannen fullmakt til å engasjere arkitekt og konsulent(er) for å utarbeide tilbudsgrunnlag og innhente tilbud, samt å engasjere byggeledelse. I vedtaket står det at Herøy kommune tar opp et lån på inntil 30 millioner kroner til finansiering av prosjektet i perioden 2016-2017 og at rådmannen gis fullmakt til å godkjenne lånevilkårene innenfor nevnte låneramme. Ifølge vedtaket skal tilbudene legges fram for formannskapet for antagelse av leverandør, og formannskapet gis fullmakt til å godkjenne endelig kostnadsramme. Det ble ikke fattet slikt vedtak da saken om omsorgsboligene ble vedtatt 21.06.16. Etter dette siste vedtaket i juni ble antagelse av leverandør for helsehus og omsorgsboliger, som en totalentreprise signert av tidligere ordfører den 31.08.16, men fra rådmannens side ble det aldri lagt fram som politisk sak til formannskapet.

Informantene er enige om at tilbudene for antagelse av leverandør ikke ble lagt fram for formannskapet, og er enige i at dette vedtaket ikke er fulgt opp slik det var forutsatt i kommunestyrets vedtak den 15.12.15. Ifølge ordfører var det likevel en informasjonssak til formannskapet om hvilken leverandør som ble antatt.

Når det gjelder antagelse av leverandør og godkjenning av endelig kostnadsramme, mener tidligere ordfører at tidligere rådmann burde fremmet sak om valg av tilbyder og vedtak av endelig investeringsramme/kostnadsramme, for formannskapet. Ifølge tidligere ordfører ble dette ikke gjort. Tidligere ordfører mener at rådmannen har opptrådt i strid med delegasjon og politiske vedtak når han ikke la fram sak om antagelse av leverandør og endelig investeringsramme.

Tidligere rådmann sier at mandatet han fikk fra politisk nivå går fram av de vedtakene som er gjort i kommunestyret i løpet av 2015. Tidligere rådmann tror ikke det var føringer eller mandat

ut over vedtakene. Ifølge tidligere rådmann forholdt han seg til vedtakene og det var ellers ikke noen dialog med politisk ledelse knyttet til rammer og mandat. Tidligere rådmann opplevde at han hadde et klart mandat i kommunestyrets vedtak.

Tidligere rådmann tror ikke at han la fram tilbudene til formannskapet for antagelse av leverandør. Tidligere rådmann sier at det kan hende at formannskapet ble orientert muntlig, men dette er han usikker på.

Ifølge tidligere rådmann gikk kommunestyrevedtaket langt i å gi rådmannen alle fullmakter. Han oppfattet det derfor slik at han hadde alle fullmakter til å inngå kontrakt med entreprenør. Tidligere rådmann sier at han hadde noe dialog med ordfører i forbindelse med signering av kontrakt. Dialogen med ordfører handlet i grove trekk om hvordan prosessen hadde forløpt. Ifølge tidligere rådmann ble ikke ordfører forelagt noe for beslutning eller innsigelser. Tidligere rådmann sier at han på dette tidspunkt hadde vært i kommunen i så kort tid at han ikke visste hva som var vanlig praksis.

Tidligere rådmann sier at det var han som besluttet at XO Construction skulle tildeles oppdraget og at ordfører undertegnet kontrakten når frist for klage var utgått. Formannskapet foretok seg ikke noe ovenfor rådmannen i forbindelse med at antagelse av leverandør ikke ble lagt fram for politisk behandling.

Nåværende rådmann sier at han først i ettertid ble klar over at tidligere rådmann ikke la fram tilbudene til formannskapet for antagelse av leverandør, slik som forutsatt i kommunestyrets vedtak den 15.12.15. Rådmannen sier at han ikke kjenner til at det ble tatt noe initiativ overfor daværende rådmann fra politisk nivå med tanke på å bringe saken inn til politisk behandling i tråd med tidligere vedtak.

### Fullmakt

Kommunestyret vedtok 15.12.15 i sak 36/15 blant annet følgende: Rådmann gis fullmakt til å engasjere arkitekt og konsulent(er) for å utarbeide tilbudsgrunnlag og innhente tilbud, samt å engasjere byggeledelse.

Stillingene som arkitekt og byggeleder ble lyst ut på vanlig måte. Ifølge nåværende rådmann var Cleve Broch eneste søker til arkitektstillingen. Til stillingen som byggeleder var det fire søkere. Det var kommunalleder 3 og tidligere rådmann som gjennomførte intervjuer. Cleve Broch ble innstilt til stillingen som arkitekt og Sortland ble innstilt til stillingen som byggeleder. Begge ble ansatt.

### Saker av prinsipiell karakter

Ut over avtale om ordinær avlønning som kommunalt ansatte, ble det i forbindelse med tilsettingen av arkitekt og byggeleder inngått tilleggsavtaler. Tilleggsavtalene ga arkitekt og byggeleder rett på kompensasjon beregnet med basis i nærmere angitte prosentsatser av byggekostnadene i prosjektet. Det var ifølge rådmannen den tidligere rådmann og kommunalleder 3 som stod for utformingen av tilleggsavtalene med arkitekt og byggeleder. Han mener inngåelsene av tilleggsavtalene med arkitekt og byggeleder var en ulovlig direkte anskaffelse, og mener videre det kan tyde på at manglende kunnskap om lov om offentlige anskaffelser var en medvirkende årsak til at dette skjedde.

Tidligere rådmann sier i intervju at han opplevde tilsettingen av byggeleder og arkitekt som en merkelig prosess. På den ene siden ble det gjennomført en regulær prosess for ansettelse i kommunale stillinger. På den andre siden var arbeidskontraktene og vilkårene som ble avtalt tilsvarende det som er vanlig ved engasjement av konsulenter. Tidligere rådmann sier i intervju at han mente det burde vært gjennomført en anbudsrunde på stillingene som byggeleder og arkitekt, men at kommunalleder 3 var klar på at det ikke var tid til noen anbudsprosess på dette, og at man derfor skulle gå til ansettelse. Avtalene ble ifølge tidligere rådmann diskutert i ledergruppa i kommunen. Kommunalleder 1 var inhabil og var ikke med i denne diskusjonen.

Ifølge tidligere rådmann var det kommunalleder 3 som utformet tilleggsavtalene med byggeleder og arkitekt. Ifølge tidligere rådmann kan også Sortland og Cleve Broch ha bidratt til teksten i avtalene. Tidligere rådmann fikk deretter avtalene fremlagt for signering. Ifølge han skulle byggeprosjektet starte opp dagen etter at avtalene ble inngått. Tidligere rådmann opplevde at han var i en beklemt situasjon, og skrev under på avtalene.

Tidligere rådmann, som var den som godkjente ansettelsene og tilleggsavtalene, ser i etterkant at engasjement av byggeleder og arkitekt burde vært håndtert på en annen måte og at han ikke burde signert på tilleggsavtalene. Han viser til at det var et veldig tidspress og at måten det ble gjort på var feil. Ifølge tidligere rådmann, er dette den enkelthendelsen han angrer mest på, - det at han ikke avviste vilkårene i avtalene med arkitekt og byggeleder. Tidligere rådmann mener at kommunestyrets vedtak var ganske klart på at rådmannen hadde fullmakt til å utforme byggeprosjektet. Ifølge tidligere rådmann la ikke fullmakten noen føringer for avtalene. På det tidspunktet avtalene ble inngått var det hans vurdering at fullmakten han hadde fått ikke la noen føringer med tanke på innholdet i avtalene. Han så derfor ikke grunn til å diskutere avtalene med politisk ledelse i kommunen. I ettertid har han tenkt på disse avtalene som en prinsipiell sak, som antagelig burde vært behandlet politisk.

Ifølge tidligere ordfører var rådmannen delegert myndighet til å fatte beslutninger i saker av ikke-prinsipiell karakter. Han er klar på at prinsipielle saker alltid skal legges frem for politisk

behandling. Etter tidligere ordførers syn er avtalene som ble inngått med byggeleder og arkitekt uvanlige, og av prinsipiell karakter. Tidligere ordfører ble først gjort oppmerksom på tilleggsavtalene da media omtalte saken. Tidligere ordfører mener at inngåelse av tilleggsavtalene med byggeleder og arkitekt var i strid med daværende rådmanns mandat/delegasjon og at avtalene skulle vært lagt fram for politisk behandling. Tidligere ordfører sier at alle saksdokumenter ble oversendt til kontrollutvalget for videre oppfølging da formannskapet ble kjent med saken.

På spørsmål om inngåelse av tilleggsavtalene med byggeleder og arkitekt var i tråd med tidligere rådmanns delegasjon svarer ordføreren både ja og nei. På den ene siden hadde rådmannen mandat til å engasjere byggeledelse og arkitekt. På den annen side var dette spesielle arbeidsavtaler som ble utformet og dermed tvil i forhold til delegasjon. Hun er av den oppfatning at avtalene av den grunn burde ha vært løftet til politisk nivå.

Ifølge rådmannen ble tilleggsavtalene til som en del av lønnsforhandlingene ved tilsetting i stillingene som arkitekt og byggeleder. De ble arkivert som vedlegg til ansettelsesavtalene, og lagt i personalmappen til byggeleder og arkitekt. Herøy kommune hadde fram til 01.01.17 et papirbasert arkiv. Alle dokumenter som ble plassert i en personalmappe ble stemplet «unntatt offentlighet» av postmottaket i kommunen.

### Betryggende kontroll

Tidligere rådmann gjorde ikke en egen risikovurdering av incentivene i tilleggsavtalene med hensyn til å sikre betryggende styring og kontroll med kostnadene i investeringsprosjektet. Ifølge tidligere rådmann hadde Sortland jobbet på samme måte i andre prosjekter i kommunen, for eksempel ved ombygging av Herøyhallen. Erfaringen derfra var at prosjektet var gjennomført på en god måte økonomisk sett.

Rådmannen sier at omfanget av tilleggsbestillinger i prosjektet var et av punktene som ble drøftet i rettsbehandlingene. Årsaken til dette var at tilleggsavtalene til byggeleder og arkitekt var knyttet opp til prosenter av sluttkostnadene i prosjektet, og man kunne ha incentiver for å øke kostnadene i prosjektet. Rådmannen vet ikke om tidligere rådmann foretok en vurdering av incentivene i tilleggsavtalene med hensyn til å sikre betryggende styring og kontroll med kostnadene i investeringsprosjektet.

Det foreligger rapporter fra byggeleder og byggekomite. I rapportene opplyses det om framdrift og økonomi i prosjektet. Utgiftene i prosjektet har ikke overskredet de økonomiske rammene vedtatt av politikerne.

### **3.2.5 Byggekomiteens rolle**

#### Forsvarlig byggeledelse og kontroll

Byggekomiteén har ansvaret for å sørge for forsvarlig byggeledelse og kontroll i prosjektet. Rådmannen skal ikke være en del av byggekomiteén, men være saksbehandler for styringsgruppen.

Ifølge informantene ble det ikke utarbeidet mandat eller retningslinjer som beskriver byggekomiteens rolle og arbeid i forbindelse med ansvaret for forsvarlig byggeledelse og kontroll. Byggekomiteen forholdt seg kun til de vedtakene som var gjort i saken. Byggekomiteen hadde ingen beslutningsmyndighet/vedtaksrett og var kun rådgivende.

For å undersøke om byggekomiteen har sørget for ansvarlig byggeledelse og kontroll har revisjonen fått tilgang til referater fra møtene i byggekomiteen. Fra 31.08.2016, da en pensjonert rådmann ble leid inn som erstatter for kommunalleder 3, og frem til 08.05.18 er det ført referat fra alle møter i byggekomiteen. Revisjonen baserer informasjonen om byggekomiteens arbeid på disse referatene, samt informasjon gitt i intervju.

Rådgivende byggekomite hadde fra august 2016 til mai 2018 månedlige møter. Møtereferatene viser hvem som har vært til stede i møtene og hvilke saker som er behandlet. Referatene viser at leder for byggekomiteen og kommunalleder 1 har vært til stede i samtlige møter. Forøvrig varierer det noe hvem som har vært til stede. Referatene viser hvem som har hatt forfall. Representanter fra brukergrupper har deltatt i alle møtene, men ikke nødvendigvis med de samme personer. Det har vært fagpersoner med ulik bakgrunn i ulike faser. Brukerrepresentantene har kommet med innspill til endringer og oppgraderinger underveis i prosjektet.

#### Løpende oversikt

I byggekomiteens møter fra 2016-2018 har det i henhold til referatene vært faste rapporteringspunkter som viser hva komiteen har vært opptatt av. Hvert møte har ei fast sakliste hvor fremdrift og økonomi er gjengangere. I tillegg inneholder saklisten gjennomgang av blant annet månedsrapport fra byggeleder med fokus på HMS, prosjektering, framdrift og økonomi. Referatene viser at det ofte er byggeleder som orienterer. Informantene, som også var en del av den rådgivende byggekomiteen, opplever at de har fått gode orienteringer i løpet av byggeprosessen.

Byggeleder utarbeidet statusrapporter månedlig. Statusrapporten ble sendt til rådmannen og deretter til byggekomiteen som behandlet denne i sine møter. Det var byggeleder som i det daglige hadde styringen med prosjektet, og tidligere rådmann var bare av og til med på møter

i byggekomiteen ifølge han selv. Referatene viser det samme. Ifølge tidligere rådmann hadde han grei dialog med byggelederen underveis i prosjektet, og hadde ikke behov for informasjon fra dag til dag, men tok de orienteringer han fikk fra byggelederen til etterretning. Fremdriften i prosjektet var god, og det var kontroll med kostnadene, sier han. Av referatene ser vi at det av og til nevnes at det er noen mindre endringer, men ingen økonomiske tillegg jf. kommunestyrets ramme. Prosjektet fikk innspill fra brukerne og det ble tatt nødvendige beslutninger underveis.

#### Informasjon til rådmann og styringsgruppe

Protokoller fra formannskapet i byggeperioden viser at det har vært gitt orienteringer i formannskapet, og at formannskapet har vært på befaringer. Det foreligger ikke opplysninger om innholdet i orienteringssakene, annet enn hvem som har gitt orienteringen.

Det er tidligere nevnt at formannskapet i praksis ikke fungerte som styringsgruppe for byggekomiteen. Etter ordførers syn burde formannskapet vært bedre informert. Formannskapet hadde møter ca. hver 6. uke og oppdatering om framdrift ble alltid etterspurt i disse møtene, ifølge ordføreren. Hun sier også at formannskapet fikk løpende informasjon om økonomien i prosjektet.

Tidligere rådmann bekrefter at det fra byggekomiteen ble gitt løpende orienteringer i formannskapet. Disse orienteringene ble i hovedsak gjort muntlig. Han kan ikke huske at formannskapet hadde sterke meninger om byggeprosjektet.

Tidligere rådmann sier at han deltok på noen møter i byggekomiteen, men opplyser at en pensjonert rådmann ble engasjert for å overta rollen som kommunalleder 3 fra september 2016, og at han ble rådmannens representant i byggekomiteen. Det var kommunalleder 3 som stod for orienteringene til formannskapet, og det var kommunalleder 3 som fulgte opp prosjektet fra dag til dag. Rådmannen hadde delegert videre sin myndighet til kommunalleder 3 i notat av 14.09.16. Kommunalleder 3 informerte rådmannen både muntlig og per epost om utviklingen i prosjektet. Tidligere rådmann fikk også referater fra byggekomiteens møter.

Ifølge byggekomiteens leder var rådmannen til stede på de fleste møtene i byggekomiteen, men ikke alle. I tillegg deltok kommunalleder 3 på møtene i komiteen. Rådmannen måtte godkjenne det byggekomiteen gjorde. Han sier at det var rådmannen som hadde ansvaret for å sende over informasjon fra byggekomiteen til formannskapet.

Byggekomiteens leder sier at det er rådmannen og Kommunalleder 3 som har hatt styring med prosjektet. Dersom det oppstod endringer i prosjektet, fikk rådmannen en anvisning fra Kommunalleder 3. Rådmannen attesterte så anvisningene. Han sier at det var god dialog mellom medlemmene i byggekomiteen og mellom byggekomiteen og byggeledelsen/arkitekt.

Ifølge tidligere rådmann hadde han selv sterk oppfølging av økonomien i prosjektet, og formannskapet tok det administrasjonen orienterte om til etterretning.

## **3.3 Vurdering**

### **3.3.1 Kommunestyrets rolle**

Kommunestyret har vedtatt investeringsbudsjett og fordelt rammen på prosjektene Helsehus og omsorgsboliger. Utgiftene i prosjektene har hele tiden vært innenfor den økonomiske rammen som kommunestyret bevilget ved oppstart av byggeprosjektet. Det har derfor ikke vært en aktuell problemstilling for kommunestyret å endre investeringsbudsjettet ved å vedta tilleggsbevilgninger.

Kommunestyret har ikke fulgt opp eget økonomireglement pkt. 9.7 som tilsier justering av kostnadsrammer og fremdriftsplan etter anbudsinnhenting. I dette tilfellet var det samlede anbudet lavere enn kostnadsrammen som opprinnelig ble vedtatt. Politikerne vedtok en vid økonomisk ramme for prosjektet, og har på den måten lagt til rette for at det kan gjøres endringsmeldinger/tilleggsbestillinger innenfor den vedtatte totalrammen, noe som byggekomiteen har benyttet seg av. Kommunestyret kunne foretatt justering av kostnadsrammen etter at anbudet var antatt, eller gjort dette samtidig med budsjettvedtakene både for 2017 og 2018.

### **3.3.2 Formannskapet**

Formannskapet utnevnte byggekomite. Tidligere rådmann var ikke delaktig i prosessen med å foreslå medlemmer til byggekomiteen. Som leder for byggekomiteen utpekte formannskapet en representant fra kommunestyret. I utgangspunktet er dette i strid med føringene i økonomireglementet, da det ikke skal være politikere i byggekomiteen. Kommunestyret har imidlertid anledning til å vedta endringer i økonomireglementet eller fatte vedtak som avviker fra reglementet. Kommunestyret fattet selv vedtak om hvem som skal være medlemmer og leder av byggekomiteen i møtet den 21.06.16. Etter revisors vurdering medfører dette at utnevning av medlemmer til byggekomiteen har skjedd i samsvar med kommunestyrets vedtak.

Data indikerer at formannskapet har fått rapporter fra rådmann og byggekomite vedrørende fremdrift og økonomi i byggeprosjektet. Rapporteringen har vært muntlig og kan derfor ikke



etterprøves. Data indikerer videre at formannskapet har tatt muntlig informasjon fra rådmann og byggekomite til etterretning og at det ikke har vært gitt klare styringssignaler fra formannskapet til byggekomiteen, eller rådmann. Revisors vurdering er at formannskapet i praksis ikke har fungert som styringsgruppe for byggekomiteen og at orienteringene har vært muntlig og dermed ikke vært etterprøvbare.

### **3.3.3 Rådmannen**

Kommunestyret fattet vedtak om at antagelse av leverandør skulle legges frem for formannskapet og ga formannskapet fullmakt til å godkjenne endelig kostnadsramme for prosjektet. Tidligere rådmann fulgte ikke opp dette vedtaket. Formannskapet foretok seg ikke noe overfor rådmannen da sak om godkjenning av endelig leverandør uteble, og tidligere ordfører skrev under på kontrakten med leverandør. Revisor vurderer det slik at rådmannen ikke har fulgt opp kommunestyrets vedtak om å legge fram sak til formannskapet.

Tidligere rådmann signerte på arbeidsavtaler med byggeleder og arkitekt. Etter revisors skjønn er disse avtalene spesielle og av prinsipiell karakter. I henhold til kommunens delegasjonsreglement burde rådmannen derfor involvert politisk nivå før avtalene ble inngått. Dette ble ikke gjort. Etter revisors skjønn har tidligere rådmann på dette punktet brutt med kommunens delegasjonsbestemmelser.

Avlønningen som ble avtalt var proporsjonal til kostnadene i prosjektet. Byggeleder og arkitekt hadde derfor svake incentiver til å holde kostnadene i prosjektet nede. Sett i sammenheng med at prosjektet hadde vide økonomiske rammer, representerer avtalene for avlønning en risiko for at kostnadene i prosjektet ville bli høyere enn hva de kunne vært under andre incentiver. Prosjektet har hele tiden holdt seg innenfor de økonomiske rammer som ble vedtatt og revisor har ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad incentivene i arbeidsavtalene faktisk har gitt høyere kostnader i prosjektet enn nødvendig. Uavhengig av dette er det på det rene at rådmannen ikke vurderte risikoen knyttet til muligheten for økte kostnader som følge av incentivene i avtalene som ble inngått. Etter revisors skjønn indikerer dette at rådmannen ikke fullt ut har ivarettatt kravet om betryggende kontroll i investeringsprosjektet.

Ut over manglende vurdering av risiko knyttet til incentivene i arbeidsavtalene med byggeleder og arkitekt, indikerer data at rådmannen har hatt systemer og oppfølging for å sikre betryggende kontroll med kostnader og framdrift i investeringsprosjektet. Dette bekreftes av referater fra møter i byggekomiteen, byggerådet og rapporter utarbeidet av byggeleder.

### **3.3.4 Byggekomiteen**

Rådgivende byggekomite har vært ledet av en politiker med plass i kommunestyret. Han var i samme tidsperiode kontrollutvalgets leder. Byggekomiteen har ikke hatt

beslutningsmyndighet/eller vedtaksrett, men har hatt som oppgaver å holde løpende oversikt og sørge for å holde rådmannen og styringsgruppen informert. For å ha ansvarlig byggeledelse og kontroll må byggekomiteen ha løpende oversikt over framdrift, økonomi og avvik/endringer i prosjektet, og løpende informere rådmann og styringsgruppe om endringer i framdrift, økonomi og avvik/oppgraderinger i prosjektet.

Byggekomiteen har hatt jevnlige møter og dette er dokumentert med referat. I møtene er det rapportert om status, framdrift og avvik. Rådmannen har deltatt på en del av møtene i byggekomiteen og ellers fått muntlige rapporter fra sin representant i byggekomiteen. Byggekomiteen har også rapportert muntlig til formannskapet ved flere anledninger. Etter revisors skjønn har byggekomiteen i så måte lagt til rette for forsvarlig byggeledelse og kontroll.

## 4 AVVIK OG ENDRINGER

I dette kapitlet presenteres data om kommunens rutiner, og om oppfølging av rutinene har fungert i de ulike fasene av investeringsprosjektet. Problemstillingen er som følger:

### Har det vært tilfredsstillende system og rutiner for håndtering av avvik og endringer i helsehusprosjektet?

Kontrollutvalget ønsket nærmere utredninger om oppgraderinger, ekstra krav fra entreprenør og om forsinkelser.

### 4.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

Organ/rolle	Revisjonskriterier
Rådmannen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådmannen skal påse at investeringsprosjekter gjennomføres i henhold til lov, forskrift og overordnede instruksjoner (politiske vedtak)</li> <li>• Rådmannen skal rapportere til kommunestyret <ul style="list-style-type: none"> <li>○ dersom investeringsprosjektet avviker fra politiske vedtak</li> <li>○ dersom prosjektregnskapet for investeringer viser avvik</li> <li>○ om forsinkelser i investeringsprosjektet</li> </ul> </li> </ul>
Byggekomiteen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Byggekomiteen skal sørge for ansvarlig byggeledelse og kontroll. Det innebærer at:</li> <li>• Byggekomiteen må ha løpende oversikt over framdrift, økonomi og avvik/endringer</li> <li>• Byggekomiteen må løpende informere rådmann og styringsgruppe om endringer i framdrift, økonomi og avvik/oppgraderinger i prosjektet.</li> </ul>

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

### 4.2 Data

Avvik og endringer som blir omtalt i dette kapitlet dreier seg i hovedsak om oppgraderinger, tilleggsbestillinger, ekstra krav fra entreprenør og eventuelle forsinkelser. Det er viktig å merke seg at avvik formelt først er til stede dersom det er avvik utover gitte rammer eller frister.

## 4.2.1 Håndtering og rapportering av endringer og avvik

### System og rutiner

Kommunens økonomireglement jf. Kap. 9.7 beskriver betydningen av å påse at byggearbeidene utføres innenfor bevilgningsrammen, samt at byggeregnskapet til enhver tid skal gi full oversikt. I henhold til økonomireglementet er det byggekomiteen og rådmannen sitt ansvar å sørge for å håndtere endringsmeldinger og oppgraderinger så lenge dette skjer innenfor delegert myndighet og budsjett. Det vil i dette tilfelle si innenfor godkjent årlig budsjetttramme jf. kommunale regnskapsforskrifter, som er den rådmannen er pliktig å forholde seg til. Dersom endringer eller oppgraderinger går ut over de årlige bevilgningene er det nødvendig å foreta budsjettjustering, og med det grunnlag for å utarbeide politisk sak

Rådmannen har utarbeidet en oversikt i regneark som viser nummererte endringsmeldinger med beløp, og beskrivelse av innholdet i alle endringer. I tillegg er det kommentarfelt i regnearket som inneholder hvem som har meldt inn endringen/oppgraderingen og hva som har skjedd. Til sist er det en kategori som viser om endringen er utgått eller om det er entreprenør eller brukerne/byggekomiteen som har kommet med forslag til endring. Revisor har fått tilsendt oversikten som viser de vurderinger som er gjort underveis i byggeprosessen. Systemet for oppfølging av endringsmeldinger finnes igjen i byggemøter og møter i byggekomiteen. Mer om dette i kapittel 4.2.2.

Kommunalleder 1 er ikke kjent med om den tidligere rådmannen har hatt noe system/rutiner for håndtering av avvik og endringer i investeringsprosjektet. Ifølge kommunalleder burde nok mer informasjon om avvik og tilleggsbestillinger ha vært skriftliggjort fra rådmann til politikerne. Hun sier videre at rådmannen burde orientert mer til politisk nivå om avvik og endringer som ble besluttet underveis i prosjektet, men hun sier samtidig at politikerne var muntlig orientert om det meste. I alle politiske møter ble det tatt opp spørsmål fra politikerne til administrasjonen, så ifølge kommunalleder 1 hadde politikerne mulighet for å få den informasjon de ønsket. Politikerne hadde i tillegg mulighet for å etterspørre fremdrift, økonomi og annen informasjon ettersom formannskapet var styringsgruppe i prosjektet.

Tidligere rådmann sier at det var kommunalleder 3 som fulgte opp byggeregnskapet. Ifølge tidligere rådmann har byggeregnskapet vært løpende oppdatert. Tidligere rådmann opplevde at de hadde veldig god kontroll på økonomien i prosjektet. Dette bekreftes langt på vei av flere av de andre informantene. Ifølge tidligere rådmann var det noen forsinkelser i prosjektet, men ikke mye.

## Rapportering

Rapporteringskravet til kommunestyret er regulert av økonomireglementet. I løpet av året behandler kommunestyret følgende regnskapsrapporter: Terialrapport pr. 30. april, pr. 31. august, samt årsregnskapet som behandles innen 30. juni i året etter regnskapsåret. Rapportene skal beskrive avvik i forhold til måloppnåelse og politiske vedtak, samt regnskapsavvik, i dette tilfelle på årlig budsjetterte investeringer. Ansvar for rapporteringen ligger til økonomisjefen/rådmannen. Rapportene skal beskrive forhold som er viktig for å bedømme kommunens stilling og resultatet av virksomheten, ekstraordinære forhold og andre forhold av vesentlig betydning.

Ved gjennomgang av kommunestyresaker 2017- 2019 har vi følgende fra tertialrapporteringen i byggeperioden.

- 1. tertial 2017 (30.04.2017), behandlet i kommunestyret 29.06.17

Helsehuset: Prosjektet har en samlet netto ramme på 30 millioner kroner. Bygging av nytt helsehus kom først i gang høsten 2016, og det ble regnskapsført totalt 12,198 millioner kroner av en netto ramme på 15 millioner. Ubrukt kostnad fra 2016 på 2,802 millioner kroner overføres til 2017, og dekkes inn ved ubrukte lånemidler.

Omsorgsboliger: Prosjektet har totalt en netto ramme på 33,200 millioner kroner (12 mill. i 2016 og 21,2 mill. i 2017). I 2016 ble det tatt opp lån på 7 millioner, det var lagt inn tilskudd på 5 millioner kroner og det ble regnskapsført 1,577 millioner kroner. I budsjett for 2017 er det lagt inn tilskudd på 9,0 mill. kr og 12,2 millioner kroner i lån. Ubrukte kostnader fra 2016 på kr 10,423 millioner kroner, tilskudd på 9 millioner kroner og ubrukte lånemidler på 5,423 millioner kroner overføres til 2017.

- 1 tertial 2018 (30.04.18) behandlet i kommunestyret 19.06.18

Helsehuset: Sluttoppgjør for bygging av nytt helsehus. Prosjektet har ikke budsjett i 2018, og må tilføres 365 470 kr. Dette foreslås finansiert ved bruk av midler fra ubundet investeringsfond.

Omsorgsboliger: Prosjektet nærmer seg slutfasen, og vil sannsynligvis være ferdigstilt i månedsskifte juni/juli. Prosjektet ligger an til å avsluttes innenfor budsjett.

- 2 tertial 2018 (31.08.18) behandlet i kommunestyret 09.10.18:

Helsehuset: Prosjektet har hatt utgifter ut over budsjetterte rammer (for 2018) med 47 000 kr, som foreslås dekket inn ved bruk av ubrukte lånemidler. Rådmannen foreslår at prosjektet som helhet finansieres av ubrukte lånemidler.

Omsorgsboliger: Det ligger an til at den vedtatte budsjettrammen for 2018 ikke er tilstrekkelig, og at budsjettet for prosjektet må tilføres ca. 2 millioner kroner. Det ligger likevel an til at byggingen av nytt helsehus og bygging av nye omsorgsboliger vil være ferdigstilt innenfor den opprinnelige rammen for prosjektene på 79 000 000 kr.

- 1. tertial 2019 (30.04.19) behandlet i kommunestyret 26.06.2019

Nytt helsehus og utbygging av omsorgsboliger var investeringsprosjekter som ble avsluttet i 2018, men det har påløpt utgifter på i overkant 200 000 kroner i 2019 som må dekkes inn.

- 2. tertial 2019 (31.08.19) behandlet i kommunestyret 17.12.2019

Ingen kommentarer til hverken helsehus eller omsorgsboliger. Budsjettjustering foretatt, jf kommentaren om inndekking i rapporten for 1. tertial.

Fra rådmannen har vi mottatt følgende beskrivelse av rapporteringen: Regnskapsresultatet i alle investeringsprosjekter er rapportert til kommunestyret gjennom tertialrapporter og årsmeldinger på bruttonivå. Fra og med årsmeldingen for 2016 er det laget en egen note i årsregnskapet som omhandler regnskapsresultat for større investeringer i nybygg. Anskaffelsene av helsehus og omsorgsboliger blir omtalt i disse notene, og stiller opp følgende endelige regnskapstall for disse investeringsprosjektene:

(i hele tusen)

År	Helsehus			Omsorgsboliger		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Budsjett – bruttokostnad	18 750	22 253	0	0	39 529	11 600
Budsjett – mva	3 750	4 451	0	0	7 906	0
Budsjett lån	15 000	15 000	0	0	12 200	0
Budsjett ubrukte lånemidler	0	2 802	0	0	5 423	0
Budsjett statlige overføringer	0	0	0	0	14 000	11 600
Regnskap – bruttokostnad	15 044	22 482	0	0	20 254	18 851
Regnskap – mva	2 846	4 503	0	0	3 855	3 039

Regnskap lån	12 198	15 000	0	0	11 145	0
Regnskap ubrukte lånemidler	0	2 802	0	0	5 423	0
Regnskap statlige overføringer	0	0	0	0	0	15 812
	<b>Helsehus</b>			<b>Omsorgsboliger</b>		
<b>Budsjett bruttokostnad</b>	<b>41 003</b>			<b>51 129</b>		
Budsjett mva	8 201			7 906		
Budsjett lån	30 000			12 200		
Budsjett ubrukte lånemidler	2 802			5 423		
Budsjett statlige overføringer	0			25 600		
<b>Regnskap – bruttokostnad</b>	<b>37 526</b>			<b>39 105</b>		
Regnskap – mva	7 349			6 894		
Regnskap lån	27 198			11 145		
Regnskap ubrukte lånemidler	2 802			5 423		
Regnskap statlige overføringer	0			15 812		
<b>NETTO RESULTAT</b>	<b>3 477</b>			<b>12 024</b>		

Dette viser ifølge rådmannen at kommunestyret i praksis har utvidet rammen for prosjektene fra 79,0 mill kroner inkl. mva. til 92,1 mill. kroner. Det samlede regnskapsresultatet for prosjektene er likevel **76,6 mill. kroner, og dermed innenfor opprinnelig ramme**. Slik rådmannen vurderer det er det behov for å stramme opp behandlingen rundt investeringsregnskap og rapportering. Dagens rapportering gir et godt bilde for hvordan økonomisk status i investeringsprosjekt for det enkelte budsjett- og regnskapsår. Det er likevel uklart hvordan resultatet er i forhold til opprinnelig vedtatt ramme for investeringsprosjektet. Dette løses ved å følge rutinene i økonomireglementet om politisk behandling av sluttregnskap, sier han.

#### 4.2.2 Tilleggsbestillinger/oppgraderinger

Informantene i denne undersøkelsen bekrefter at byggekomiteen gjorde mange tilleggsbestillinger i prosjektet. Oppsummert i rådmannens regneark jf. Omtale i kapittel 4.2.1, er det meldt inn 76 endringer/tilleggsbestillinger, pluss tre unummererte som var uteglemt, på i alt kr 10 023 311. Oppgradering bestilt av byggherre etter ønske fra brukerne og byggekomiteen utgjør vel 8,2 millioner kroner.

Rådmannen sier at prosjektet ble om lag 10 millioner kroner dyrere enn prisen som var avtalt i kontrakten med entreprenør, men fortsatt godt innenfor kommunestyrets vedtatte ramme for prosjektet. Byggekomiteens leder sier at prosjektet hadde vide økonomiske rammer og at de kjøpte inn alt de trengte for å få topp moderne helsehus og omsorgsboliger. Leder av byggekomiteen sier at dette resulterte i mange forslag om tilleggsbestillinger fra byggekomiteen. Ifølge leder av byggekomiteen ble alle tilleggsbestillinger godkjent av kommunalleder 3 og rådmannen. Dette bekreftes av tidligere rådmann. Byggekomiteens leder kjenner ikke til om formannskap og kommunestyret ble holdt løpende orientert om omfanget av tilleggsbestillinger i prosjektet.

Ifølge kommunalleder 1 var leder for byggekomiteen en tydelig stemme i komiteen. Kommunalleder 1 sier at leder for byggekomiteen la vekt på at budsjettet var romslig og han ønsket at byggeprosjektet skulle bli så bra som overhodet mulig. Brukergruppen så derfor muligheten til å komme med ønsker om å oppgradere/heve kvaliteten på helsehuset og omsorgsboligene, sammenlignet med standarden som var spesifisert i anbudet. Ifølge kommunalleder 1 hadde helsehuset fungert bra, og vært helt greit også uten alle ønskene fra byggekomiteen.

Kommunalleder 1 sier at de aller fleste tilleggsbestillinger er ønsker fremmet av byggekomiteen/brukergruppen og kommunen selv. Når det var noe som måtte gjøres annerledes enn planlagt meldte entreprenøren inn avvik. Ifølge kommunalleder 1 kom ikke endringsmeldinger fra entreprenøren til byggekomiteen. Hun mener endringsmeldinger fra entreprenøren gikk til kommunalleder 3. Dette ble orientert om i byggekomitemøtene – eksempler på slike endringer som måtte behandles var uforutsette grunnforhold og spørsmål relatert til HMS. De som hadde myndighet til å behandle avvikene var kommunalleder 3 som hadde ansvar for prosjektet og/eller rådmann. Det var ingen andre som hadde fått delegert denne myndigheten.

Tidligere rådmann bekrefter at han hadde system/rutine for håndtering av avvik og endringer i investeringsprosjektet. Endringer ble først meldt til byggeleder. Byggeleder kom deretter med sine faglige vurderinger. Kommunalleder 3 sluttbehandlet så endringene etter delegasjon fra



rådmannen. Dette bekreftes av rådmannen som sier at det var kommunalleder 3 som hadde ansvaret for å godkjenne tilleggsbestillinger, endringer og avvik.

Rådmannen sier at tilleggsbestillinger, endringer og avvik ble godt beskrevet, og alle er gjennomgått og kvittert ut. De siste endringsmeldingene ble avklart i sluttforhandlingene med XO Construction AS den 10.01.19. Ifølge rådmannen kom 1. endringsmelding allerede i oppstarten av prosjektet. Dette dreide seg om en endring av plassering av teknisk rom, som var et forhold som kom opp allerede i spørsmål- og svarrunden i anbudsprosessen.

Slik rådmannen har forstått det, har alle endringsmeldinger vært diskutert enten i byggekomitéen eller byggemøtene, alt etter om det var byggherre eller entreprenør som fremmet disse. Referatene fra møtene bekrefter dette.

Endringer dreide seg både om uforutsette ting innmeldt fra entreprenøren (grunnforhold etc.) og endringer initiert av kommunen selv. Ifølge rådmannen har det heller ikke vært stilt spørsmål fra politisk hold knyttet til omfanget av tilleggsbestillinger. Ifølge rådmannen har godkjenning av tilleggsbestillinger, endringer og avvik skjedd i henhold til delegasjonsreglementet og økonomireglementet.

Alle endringsmeldinger knyttet til tilleggsbestillinger initiert av kommunen hadde grunnlag i diskusjoner i byggekomitéen. Entreprenør/Underleverandørene har kommet med endringsmeldinger som følge av uforutsette hendelser.

#### 4.2.3 Forsinkelser

Både byggelederens månedsrapporter og referatene fra byggekomiteen inneholder et eget punkt om fremdrift i prosjektet. Forsinkelser underveis er beskrevet og forklart i disse dokumentene. Revisor har hatt tilgang til månedsrapporter fra perioden august 2016 fram til desember 2017, og referater fra byggekomiteen fra august 2016 frem til april 2018.

Tabell 2. Forklaring på forsinkelser

År	Måned	Månedsrapport fra byggeleder	Referat byggekomiteen
2017	Januar	Fremdriften for januar har ikke gått som planlagt pga. svært dårlig vær.	Arbeiderne som skal inn i prosjektet er ikke ferdig på Herøyhallen pga. uvær. Prioriterer å bli ferdig der.
	Februar	Fortsatt forsinket og uttørking går ikke så fort som håpet. Prosjektet er	Mye dårlig vær. Takarbeid som ikke kan utføres

		ytterligere forsinket pga. av at taket ikke kan testes og at lukking av innertak utgjør for stor risiko for dårlig resultat. Prosjektleder anbefaler å ikke å ta denne risiko for å fremskynde tidsplan.	
	Mars	Prosjektering av rør og elektro har måttet gjort justeringer i forhold til endring på romprogram og innredning.  Grunnarbeid omsorgsboliger forsinket pga. dårlig vær.	
	April	Underentreprenør forsinket prosjektet  Omsorgsboligene forsinket fra jul 2017 til mars 2018.	Innser at det er vanskelig å bli ferdig til 01.07.17 og setter ny tidsfrist 01.09.17
	Mai-juni-juli	Beskriver hva som er utført	Problemer med å holde tidsplanen (mai)
	August	Helsehuset planlegges ferdig ihht tidsplan 01.09.17	Helsehuset ferdig i henhold til revidert tidsplan
	Desember	Usikkerhet om omsorgsboligene vil bli ferdig til 01.03.18	Prosjektet forsinket i forhold til opprinnelig plan
2018	februar		Bygningsmessige arbeider kan være ferdig utgangen av mars om det ikke blir flere endringer.  Utomhusentreprenør kan ikke starte før frosten er ute av bakken.

Rådmannen sier at prosjektet ble om lag 6 måneder forsinket i forhold til opprinnelig plan. Hovedforklaringen til forsinkelsene var ifølge han tilleggsbestillinger knyttet til endringer av uteområdet. Denne forklaringen bekreftes også av kommunalleder 1. Hun sier videre at kommunen hadde to skifter av prosjektledelse på slutten av prosjektet, og da den siste

prosjektlederen gikk over til et konsulentfirma (COWI) valgte til slutt rådmannen å leie inn dette konsulentfirmaet for å avslutte arbeidet. Da det nærmet seg frist for ferdigstilling av prosjektet på vårparten 2018, ble det klart at en av underleverandørene ikke klarte å levere til det tidspunktet som var forutsatt. Det var både muntlig og skriftlig dialog mellom entreprenør og kommunen i den forbindelse. Kommunen sendte et brev til entreprenøren hvor de krevde dagmulkt dersom prosjektet ikke ble ferdigstilt innen den avtalte fristen. Kommunen fikk motsvar fra entreprenøren som påpekte at kommunen hadde bestilt mer enn forutsatt i de avtalene som var inngått (det vil si at omfanget av tilleggsbestillinger var større enn forutsatt). Av endringslisten ser revisor at det dreier seg om tilleggsbestillinger initiert fra brukere (gjennom deltakelse i byggekomiteen) vedrørende sansehager. Ifølge kommunalleder 1 påpekte entreprenøren at kommunen hadde vært seint med å sende over tegninger og beregninger til entreprenøren, og at det ble et betydelig merarbeid som medførte at de trengte lenger tid. Det ble enighet om å akseptere fristforlengelse. Rådmannen bekrefter at kommunen først varslet dagbøter til underleverandøren, men gikk tilbake på dette, da kommunens håndtering var medvirkende til forsinkelsene.

Av tilgjengelige protokoller går det fram at det ikke har vært kommunestyremøter mellom juni og oktober i 2018, men at det fra rådmannens side var en orienteringssak i formannskapet 28.08.18 om status i prosjektet.

## **4.3 Vurdering**

### **4.3.1 Håndtering og rapportering av endringer og avvik**

Det er rådmannens ansvar å påse at investeringsprosjekter gjennomføres i henhold til lov forskrift og overordnede instruksjer. Det innebærer formelt sett rapportering til kommunestyret om det forekommer avvik fra politiske vedtak og om prosjektreknskapet undervegs inneholder avvik fra vedtatte rammer. Vedtatte rammer i denne sammenheng er opprinnelig kostnadsramme, og de årlige investeringsbudsjettene som viser antatt fordeling av kostnadene i utbyggingsperioden. Det skal og rapporteres om forsinkelser.

I og med at rådmannen ikke la fram sak om budsjettregulering etter kontraktsinngåelsen, har det ikke vært grunnlag for å rapportere om andre endringer og avvik enn det som gjelder fordelingen på de årlige investeringsbudsjettene i den perioden utbyggingen har foregått. I totalentrepriser er det helt vanlig at det er en buffer for endringer. Det er erfaringsmessig et behov for justeringer undervegs i alle byggeprosjekt over en viss størrelse. I dette byggeprosjektet var denne bufferen stor relatert til verdien på kontraktene som ble inngått. Formelt sett er rapporteringskravet til kommunestyret ivaretatt gjennom

tertialrapportering/årsregnskap i årene byggeprosessen pågikk. Det er foretatt nødvendige budsjettjusteringer.

Revisor mener at dersom kommunestyret ønsket større innflytelse, eventuelt mer detaljert oppfølging, burde kostnadsrammen vært justert nærmere beløpene i kontrakten, eventuelt med en pott for endringer basert på hva som er normalt i bransjen, og deretter fordelt på de årlige investeringsbudsjettene. Det kunne ha medført flere saker om budsjettregulering for å få gjennomført ønskede endringer og oppgraderinger, alternativt større budsjettavvik. Om det hadde vært ønskelig, kunne kommunestyret da blitt mer delaktig i beslutninger om hvilken standard kommunen ville ha på helsehus og omsorgsboliger.

Revisor er av den oppfatning at omfanget av endringer har foregått innenfor den opprinnelige rammen som kommunestyret selv har vedtatt, og at rapporteringen til kommunestyret er ivaretatt i henhold til gjeldende regler og vedtak.

#### **4.3.2 Tilleggsbestillinger/oppgraderinger**

Byggekomiteen har fremmet mange tilleggsbestillinger i prosjektet. Tilleggsbestillingene har ført til vesentlige oppgraderinger av standarden på bygningene sammenlignet med det som var forutsetningene i dokumentasjonen som lå til grunn for de politiske vedtakene. Ettersom det har vært vide økonomiske rammer i prosjektet har disse tilleggsbestillingene kunnet skje uten at det måtte fattes politiske vedtak om budsjettreguleringer underveis. Alle endringer er behandlet som sak i byggekomiteen og dokumentert i form av referat fra møtene. Det er ikke på det rene at politisk nivå har vært fullt ut orientert om omfanget av tilleggsbestillinger, jf. leder av byggekomiteen som i intervju med revisor sier at han ikke kjenner til om formannskap og kommunestyret ble holdt løpende orientert om omfanget av tilleggsbestillinger i prosjektet. Slik revisor ser det har byggekomiteens leder i hele prosjektperioden vært kommunestyrets representant i byggekomiteen, og det nettopp med bakgrunn i å sikre politisk oppfølging i prosjektet. Det kan tyde på at kommunikasjonen mellom byggekomiteen og politisk nivå forøvrig kunne vært bedre hva informasjonsflyt og oppfølging angår. Etter revisors skjønn har den faktiske oppfølgingen fra politisk nivå knyttet til beslutninger om tilleggsbestillinger som har medført økt standard på bygning/innredning vært beskjeden. Dette synes å stå i motsetning til ønsket om tett politisk oppfølging av prosjektet.

Ettersom byggekomiteen har forholdt seg til de vedtatte økonomiske rammene finner revisor likevel ikke grunnlag for å konkludere med at administrasjonen eller byggekomiteen har gått ut over sin myndighet på dette punkt.

### **4.3.3 Forsinkelser**

I avslutningsperioden våren 2018, der både opprinnelig prosjektleder og den prosjektlederen som kommer etter, sluttet i kommunen, leide kommunen inn konsulentfirmaet som sistnevnte ble ansatt i, for å få slutført arbeidet. Dette, sammen med dårlig kommunikasjon mellom bestiller/utfører omkring endringer og tilleggsbestillinger, ser i hovedsak ut til å være forklaringen til at ferdigstillingen ble forsinket.

## 5 HØRING

Et utkast til rapport ble sendt på høring til rådmannen 07.07.20. I høringsdialogen med rådmannen ble vi oppmerksom på en del faktafeil i rapportutkastet. Revisor så i tillegg nytte av å foreta et ekstra intervju, og styrke rapporten med ytterligere juridiske betraktninger. Ettersom det ble omfattende endringer ble vi enige om å sende revidert rapport på ny høringsrunde. Rapporten ble på nytt sendt til uttalelse til rådmannen 22.09.20, med svar fra rådmannen av 26.09.20. Rådmannens uttalelse er vedlagt rapporten. Uttalelsen har ikke ført til endringer i rapporten.

## 6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

### 6.1 Konklusjon

Har det vært betryggende styring og kontroll i Herøy kommunes investeringsprosjekt «Helsehus og omsorgsbolig»?

Dette er besvart gjennom to delproblemstillinger:

- Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for rolleavklaring mellom administrasjon og folkevalgte organer i forbindelse med planlegging, beslutning, gjennomføring og avslutning av helsehussaken?
- Har det vært tilfredsstillende system og rutiner for håndtering av avvik og endringer i helsehusprosjektet?

Kommunen har utarbeidet system i form av at overordnede reglement innen økonomi og delegasjon er på plass. Noe er av eldre dato og bør oppdateres slik at gjeldende lovkrav tilfredsstilles. Innen etikk og habilitet er det foreløpig ikke utarbeidet egne retningslinjer, men rutinene er at kommunen følger habilitetsreglene i loven. Slik sett kan revisor konkludere med at kommunen har rutiner og retningslinjer. Oppfølgingen av disse er i varierende grad tilfredsstillende, og det tar vi opp i følgende punkter:

- I planleggingsfasen av dette investeringsprosjektet har ikke kommunen hatt tilfredsstillende håndtering av habilitet i henhold til reglene i lovverket. Det gjelder spesifikt regelen om å være habil for å kunne tilrettelegge grunnlag for en avgjørelse. Etter revisors oppfatning er det viktig at kommunen for fremtiden tar grep for å sikre at det ikke kan etterlates tvil om at saksbehandlingen er uhildet. Utover planleggingsfasen har ikke revisor gjort funn som kan tyde på at habiliteten ikke er ivaretatt.
- Rådmannen har ikke fulgt opp politisk vedtak om framlegg av sak ved antagelse av leverandør.
- Rådmannen har opptrådt i strid med delegasjon og ikke gjort tilstrekkelige risikovurderinger i forbindelse med tilleggsavtalene for byggeleder og arkitekt.

Revisor er av den oppfatning at endringer og oppgraderinger har foregått innenfor den opprinnelige rammen som kommunestyret selv har vedtatt, og at rapporteringen til kommunestyret er ivaretatt i henhold til gjeldende regler og vedtak. Det er foretatt nødvendige budsjettjusteringer. Revisor vurderer at referater fra byggekomiteen og byggemøter, samt oversikten over endringsmeldinger, indikerer at kommunen har hatt system og rutiner for håndtering av avvik i helsehusprosjektet. For fremtidige investeringsprosjekter kan kommunen merke seg følgende punkter:

- Formannskapet har formelt hatt rollen som styringsgruppe, men har ikke fungert slik i praksis. Rådgivende byggekomite, med politisk valgt leder, har hatt stor innflytelse og vært pådrivere for hovedandelen av endringer og tilleggsbestillinger.
- Etter revisors skjønn har den faktiske oppfølgingen fra politisk nivå knyttet til beslutninger om tilleggsbestillinger som har medført økt standard på bygning/innredning vært beskjedne. Dette synes å stå i motsetning til ønsket om tett politisk oppfølging av prosjektet. Ettersom byggekomiteen har forholdt seg til de vedtatte økonomiske rammene finner revisor likevel ikke grunnlag for å konkludere med at administrasjonen eller byggekomiteen har gått ut over sin myndighet på dette punkt.

## 6.2 Anbefalinger

Kommunen bør

- fullføre, implementere og etterleve nytt etisk reglement som synliggjør bevissthet rundt habilitet i organisasjonen
- oppdatere kommunens økonomi -og investeringsreglement i henhold til gjeldende lovverk.
- drøfte organisering og oppfølging av investeringsprosjekter, samt styringsgruppens funksjon. Alternativt bør økonomireglementet endres på disse punktene.



## KILDER

### Lover

- Kommuneloven (gammel versjon)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-2018-06-22-83 fra 01.11.2019

### Domsavgisler

- Dom fra Alstahaug tingrett, avsagt 18.04.2018
- Dom fra Hålogaland lagmannsrett, avsagt 11.03.2019

### Kommunale dokumenter

- Administrativt delegasjonsreglement, vedtatt av rådmannen med virkning fra 01.01.2009, revidert av rådmannen 14.10.2014
- Politisk styringssystem og delegeringsreglement, vedtatt av kommunestyret 07.06.07 – sak 26/07. Rev. 25.10.2011
- Økonomireglement for Herøy kommune. Vedtatt av kommunestyret 10.mars 2009. Sak nr: 4/09
- Årsmelding 2016 Herøy kommune del 3, Regnskap 2016
- Årsmelding 2018 Herøy kommune (del 1 og 2)
- Årsregnskap 2017 Herøy kommune
- Årsregnskap 2018 Herøy kommune
- Tertialrapporter for perioden 2015-2018
- Møteprotokoll fra formannskapet i perioden 2015-2018
- Møteprotokoll fra kommunestyret i perioden 2015 -2018
- Månedrapporter fra prosjektleder Bjørn Sortland – utarbeidet i perioden august 2016 til desember 2017
- Protokoll Overtagelsesforretning Nytt Helsehus, datert 1.9.2017
- Referat fra byggemøter avholdt i perioden august 2016 til mai 2018
- Referat fra møter i arbeidsgruppen (byggekomiteen) avholdt i perioden oktober 2015 til mai 2018
- Saksframlegg: Habilitetsspørsmål i forbindelse med anskaffelse. Kontrollutvalgs-sak 08/2016
- Utkast til etiske retningslinjer for Herøy kommune

### Interne notater og oversikter

- Endringsmeldinger i prosjekt Helsehus og omsorgsboliger– regneark med oversikt over alle endringsmeldinger med kommentarer per 11.10.18. Oversendt av rådmann Geir Berglund
- Notat: Endelige regnskapstall for 2016-2018 for investeringsprosjekter knyttet til anskaffelse av nytt helsehus og nye omsorgsboliger – internt notat fra rådmann Geir Berglund datert 15.01.2019

- Notat: Oversikt over roller og ansvar i byggeprosjektet nytt helsehus og nye omsorgsboliger med opsjoner – internt notat fra rådmann Geir Berglund datert 11.10.2018
- Tidslinje for Arnt F – dommen versjon 7 (mottatt fra rådmann Geir Berglund)

### **E-poster**

- E-post fra Roy Nilssen til Bjørn Sortland datert 21.januar 2015 kl 14:55
- E-post fra Bjørn Sortland til Roy Nilssen datert 26.januar 2015 kl 1046
- E-post fra Bjørn Sortland til Roy Nilssen datert 2. februar 2015 kl 10.02
- E-post fra Roy Nilssen til Bjørn Sortland, med kopi til Siv Nilsen, datert 2.februar 2015 kl 18:10

## **VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER**

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

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Kommunestyrets vedtak og forutsetninger
- Interne prosedyrer og reglement
  - Delegasjonsreglement
  - økonomireglement
  - Investeringsreglement

### **Rolleavklaring mellom administrasjon og folkevalgte organer i forbindelse med planlegging, beslutning, gjennomføring og avslutning av helsehussaken**

#### **Kommuneloven:**

Både ny og gammel kommunelov har reguleringer for hvordan administrasjonssjefen/kommunedirektøren skal opptre. Revisor ser på hvordan rådmannen har håndtert lovkravene i helsehussaken etter kravene i den gamle kommuneloven. Det innebærer blant annet at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter, og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I den nye loven er kravene til internkontroll tydeliggjort.

Kommunalt og fylkeskommunalt folkevalgt organ kan gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.

#### **Forvaltningsloven:**

Forvaltningslovens habilitetskrav beskrives i §6. En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

når han selv er part i saken, når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken, når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part, når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte, når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal 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. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part. Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

I §8 står det at det er tjenestemannen selv som avgjør om han er habil eller ikke. Dersom en part krever det, og det kan gjøres uten vesentlig tidsspille, eller tjenestemannen finner grunn til det, skal spørsmålet om habilitet gå til nærmeste overordnede for avgjørelse.

I kollegiale organ treffes avgjørelsen om habilitet av organet selv uten at vedkommende medlem deltar. Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om ugildhet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre organet ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta.

### **Kommunens økonomireglement:**

I kommunens økonomireglement kap 2.3 er det gitt disposisjonsfullmakter i budsjettsaker. Kommunestyret skal vedta investeringsbudsjettets inntektsside og fordele rammen på de enkelte prosjekt. Kommunestyret selv skal foreta endringer i investeringsbudsjettet på samme nivå som dette ble vedtatt på budsjettstadiet, dvs. dersom inntekts- eller utgiftsposter må økes.

Det er videre gitt begrensninger i fullmaktsbestemmelsene. Fullmakt etter økonomireglementet er begrenset til saker som ikke omfatter tiltak som antas å påføre kommunen økonomiske forpliktelser ut over økonomiplanens rammer, eller tiltak som strider mot de mål, premisser og prioriteringer som er lagt til grunn for kommunestyrets vedtak. Formannskapet disponerer budsjetterte midler på ansvar reservert tilleggsbevilgning og kan gi tilleggsbevilgninger til alle rammeområdene i budsjettet. Rådmannen kan fordele kommunestyret sin bruttoramme på ansvar og arter innenfor rammeområdene. Sak om eventuelle tilleggsbevilgninger må til kommunestyret. Sak skal først fremmes når det ikke er mulighet for omdisponering innen eget rammeområde. Formannskapet skal innstille til kommunestyret i slike saker.

I økonomireglementets kap 9 er det gitt retningslinjer for enhetlig behandling og styring av investeringsprosjekter i kommunen. Alle investeringer må vedtas av kommunestyret og bevilgningsforslaget skal blant annet inneholde et realistisk kostnadsoverslag og totalbevilgning for prosjektet.

Pkt 9.6: For prosjekter over 5 mill. kr. Skal det nedsettes en byggekomité som skal bestå av representanter fra administrasjonen, eller sakkyndige utenfra etter forslag fra rådmannen. Byggekomiteen utnevnes av formannskapet og formannskapet er styringsgruppe. Rådmannen skal ikke være medlem av byggekomiteen men fungere som saksbehandler for styringsgruppen. Byggekomiteen skal sørge for forsvarlig byggeledelse og kontroll.

Kap 9.7 i økonomireglementet beskriver hva som skal foregå under fremdriften av byggeprosjekt. Av betydning her er at det skal påses at byggearbeidene utføres innenfor bevilgningsrammen, samt at byggeregnskapet til enhver tid gir full oversikt. Det skal utarbeides prosjektregnskap for alle investeringer, og dette skal legges fram jevnlig for formannskapet. Det skal utarbeides et sluttregnskap for politisk behandling i kommunestyret senest ett år etter overtakelse. Sluttregnskapet skal inneholde forslag til vedtak for å dekke inn overskridelse eller disponere eventuell overfinansiering.

Utlede revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha skriftlige retningslinjer for vurdering av habilitet
- Den som tilrettelegger grunnlaget for en avgjørelse skal være habil
- Den som tar en avgjørelse i en forvaltningssak skal være habil
- Alle som er involvert i investeringsprosjekter skal løpende vurdere sin habilitet

- Rådmannen skal påse at investeringsprosjekter gjennomføres ihht lov, forskrift og overordnede instruksjoner (politiske vedtak)
- Rådmannen skal påse at investeringsprosjekter er gjenstand for betryggende kontroll
- Kommunestyret skal vedta investeringsbudsjett og fordele rammen på prosjekt
- Kommunestyret skal vedta endringer i investeringsbudsjettet selv
- Rådmannen skal foreslå byggekomite
- Byggekomiteen skal bestå av representanter fra administrasjonen eller sakkyndige utenfra
- Byggekomiteen skal utnevnes av formannskapet
- Byggekomiteen skal sørge for forsvarlig byggeledelse og kontroll
- Formannskapet skal være styringsgruppe for byggekomiteen
- Rådmannen skal være saksbehandler for styringsgruppen

#### **Kommunens delegasjonsbestemmelser:**

Herøy kommune har delegasjonsbestemmelser i to dokument. Et for politisk og et for administrativt nivå. Politisk styringssystem og delegeringsreglement av 07.06.07 k.sak 26/07 sist revidert 25.10.2011, og administrativt delegasjonsreglement vedtatt av rådmannen med virkning fra 01.01.2009, sist revidert 14.10.2014. Med mindre delegasjonsreglementet bestemmer noe annet, har rådmannen myndighet til å behandle og avgjøre alle saker som ikke er av prinsipiell karakter. Er det tvil om en sak har prinsipiell karakter skal rådmann og ordfører avklare dette. Er det tvil om hvordan en prinsipiell sak skal behandles i det politiske systemet skal rådmann og ordfører avklare dette. Er rådmann og ordfører i tvil avgjøres saken av ordfører, eller saken legges fram for formannskapet.

Utlede revisjonskriterier:

Rådmannen, eller den rådmannen delegerer til, må opptre i henhold til gjeldende delegasjonsreglement:

- Saker som kan være av prinsipiell karakter skal avklares mellom rådmann og ordfører, ev formannskapet
- Rådmannen skal avklare med ordfører om hvordan den politiske behandlingen av prinsipielle saker skal foregå
- Vedtak fattet av rådmannen på delegert myndighet skal rapporteres til det politiske organ som har ansvar for det området vedtaket gjelder

### **System og rutiner for håndtering av avvik og endringer i helsehusprosjektet**

- Oppgraderinger
- Ekstra krav fra entreprenør
- Forsinkelser

#### **Kommuneloven:**

§ 23-2: Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter, og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

#### **Økonomireglementet:**

Pkt 6. 1 om periodisk rapportering:

- I løpet av året skal kommunestyret behandle følgende regnskapsrapporter: Tertialrapport pr. 30. april, pr. 31. august, samt årsregnskapet som behandles innen 30. juni i året etter regnskapsåret. Rapportene skal beskrive avvik i forhold til måloppnåelse og politiske vedtak, samt regnskapsavvik, i dette tilfelle på investeringer. Ansvar for rapporteringen ligger til økonomisjefen. Tilsvarende har rådmannen ansvar for rapporteringen som skjer i årsberetningen. Der skal det blant annet rapporteres på måloppnåelse og oppfølging av politiske vedtak, investeringsprosjekt, forhold som er viktig for å bedømme kommunens stilling og resultatet av virksomheten. ekstraordinære forhold og andre forhold av vesentlig betydning.

Pkt 9.7 om detaljprosjektering: Det må påses at: Nødvendige anbud/tilbud på de planlagte arbeider innhentes, og på dette grunnlag justeres kostnadsoverslag og fremdriftsplan.

Utlede revisjonskriterier:

- Rådmannen skal påse at investeringsprosjekter gjennomføres ihht lov, forskrift og overordnede instruksjoner (politiske vedtak)
- kostnadsoverslag og fremdriftsplan skal justeres etter anbudsinnhenting
- Økonomisjef/rådmann skal rapportere til kommunestyret
  - om forsinkelser i investeringsprosjektet
  - dersom investeringsprosjektet avviker fra politiske vedtak

- Byggekomiteen skal sørge for ansvarlig byggeledelse og kontroll, herunder at
  - Byggekomiteen må ha løpende oversikt over framdrift, økonomi og avvik/endringer
  - Byggekomiteen må løpende informere rådmann og styringsgruppe om endringer i framdrift, økonomi og avvik/oppgraderinger i prosjektet



**VEDLEGG 2 – RÅDMANNENS UTTALELSE**

**Herøy kommune**  
- et hav av muligheter



Revisjon Midt-Norge SA  
Postboks 2565  
7735 STEINKJER

Saksnr.	Arkivkode	Avd/Saksb	Deres ref.	Dato	Gradering
19/868-3	216	ADM//GBE		26.09.2020	

**Uttalelse til foreløpig forvaltningsrevisjonsrapport  
fra Revisjon Midt-Norge SA**

Viser til utkast til forvaltningsrevisjonsrapport fra Revisjon Midt Norge SA, mottatt i e-post av 22.09.20. Utkastet er oversendt rådmannen med bakgrunn i forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14, som gir uttalelsesrett ved forvaltningsrevisjon. Dette brevet er å anse som rådmannens uttalelse, og skal vedlegges endelig rapport i sin helhet.

Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonsrapporten er kommunestyrets ønske om å finne svar på om det har vært betryggende styring og kontroll i Herøy kommunes investeringsprosjekt «Helsehus og omsorgsboliger».

Det har vært en dialog mellom rådmannen og revisjonen om innholdet i forvaltningsrevisjonsrapporten, og jeg er glad for at rådet om å inkludere Roy Skogsholm i intervjugrunnlaget, er tatt til følge. Han har hatt en vesentlig posisjon i forberedelsene og oppstarten av byggeprosjektet. Etter min vurdering gjør dette rapporten sterkere.

Jeg har lest grundig gjennom rapporten, og mener at den er dekkende for kommunestyrets oppdrag. Saken dette forvaltningsrevisjonsprosjektet gjelder, er svært omfattende, og spenner over en periode på flere år, med en rekke involverte personer. Etter min vurdering beskrives relevante handlingsforløp på en grundig måte, og de sentrale problemstillingene har blitt drøftet og vurdert.

Rådmannen har i kraft av kommuneloven en plikt til å ha en internkontroll med virksomheten for å sikre at lover og forskrifter følges. Forvaltningsrevisjonsrapporten gir gode innspill til dette arbeidet.

Prosessen med revisjon av sentrale reglement for Herøy kommune er i gang, og disse vil bli fortløpende sendt til politisk behandling når nye forslag er klare. Det er iverksatt en rekke tiltak i organisasjonen for å sikre at kommunen etterlever lov om offentlige anskaffelser og organiserer større investeringsprosjekter på en fornuftig måte. I tillegg har det i perioden 2018 – 2020 vært jobbet grundig med å få på plass gode kunnskapsgrunnlag for framtidige investeringsbehov.

Brev, sakskorrespondanse og e-post til Herøy kommune bes ikke adressert til avdeling eller enkeltperson.

<b>Postadresse</b> Silvalveien 1 8850 Herøy	<b>Besøksadresse</b> Silvalveien 1 8850 Herøy	<b>Telefon</b> 75 06 80 00	<b>E-postadresse</b> post@heroy-no.kommune.no <b>Hjemmeside</b> www.heroy-kommune.no	<b>Bankkontonr.</b> 4533.06.01462 <b>Organisasjonsnr.</b> 822 417 000
---	---	-------------------------------	---	--

Det har også vært viktig å få avsluttet gamle prosesser i det strategiske arbeidet, slik at kommunen kan være i en normalsituasjon fra og med kommunestyreperioden 2020 – 2023. Dette gjaldt særlig arbeidet med Kystplan Helgeland og kommuneplanens arealdel. Jeg er glad for å kunne konstatere at dette er klart fra administrasjonens side, da dette slett ikke har vært en selvfølge, på grunn av stor gjennomtrekk i teknisk sektor de siste årene.

Med vennlig hilsen  
HERØY KOMMUNE

Geir Berglund  
Rådmann

*Dokumentet er elektronisk godkjent.*

Kopi:



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - [www.revisjonmidtnorge.no](http://www.revisjonmidtnorge.no)