



Rokke avfallsanlegg **Halden kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport
Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy
13. mai 2014

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	SAMMENDRAG.....	3
2	INNLEDNING.....	5
2.1	Bakgrunn.....	5
2.2	Problemstilling og avgrensing.....	6
2.3	Metode og gjennomføring.....	6
2.4	Revisjonskriterier.....	8
3	DELEGERINGER OG FULLMAKTER.....	9
3.1	Revisjonskriterier.....	9
3.2	Fakta.....	12
3.3	Vurderinger.....	29
4	OFFENTLIGE ANSKAFFELSER.....	35
4.1	Revisjonskriterier.....	35
4.2	Fakta.....	36
4.3	Vurderinger.....	41
5	IVERKSATTE TILTAK.....	43
5.1	Revisjonskriterier.....	43
5.2	Fakta.....	43
5.3	Vurderinger.....	45
6	KONKLUSJONER/ANBEFALINGER.....	46
7	RÅDMANNENS KOMMENTARER.....	48

1 SAMMENDRAG

Østfold kommunerevisjon IKS har i dette prosjektet vurdert ulike forhold vedrørende driften av Rokke avfallsanlegg i Halden kommune.

Følgende problemstillinger har vært styrende for gjennomføringen:

- Har enhetsleder og driftskordinator ved Rokke avfallsanlegg fulgt gjeldende delegeringer og fullmakter?
- Har enhetsleder og driftskordinator fulgt kommunens interne retningslinjer i prosesser om anskaffelser ved Rokke avfallsanlegg?
- Hvilke grep er gjort på rådmannsnivå for å forsikre at avdekket praksis opphører?

Prosjektet inngår ikke i kommunens forvaltningsrevisjonsplan for perioden 2013 – 2014, men er gjennomført på grunnlag av en særbestilling fra kontrollutvalget. Bakgrunnen for bestillingen fremgår av sak PS 2013/13, hvor rådmannen retter søkelyset mot en rekke kritikkverdige forhold ved anlegget.

Revisjonens gjennomføring

Revisjonen er gjennomført i perioden august 2013 – april 2014. Fakta er innhentet gjennom dokumentanalyse og ulike former for intervju, og detaljerte revisjonskriterier fremgår under den enkelte problemstilling.

Kapittel 2 redegjør nærmere for prosjektets bakgrunn, problemstillinger og avgrensning, metode og gjennomføring, samt revisjonskriterier. Dette kapitlet kan således unnlates å leses, men revisjonen anbefaler uansett at pkt 2.2 og 2.3 leses.

Problemstillingene behandles løpende i kapitlene 3, 4 og 5. Samlet konklusjon med anbefalinger fremgår av kapittel 6 og rådmannens høringsuttalelse fremgår av kapittel 7.

Revisjonens funn og konklusjoner

Basert på de fakta som er blitt presentert for revisjonen og vurderingene i pkt. 3.3, finner revisjonen ikke klare holdepunkter for å kunne konstatere at enhetsleder og driftskordinator har brutt gjeldende delegeringer og fullmakter. Det har blitt fattet beslutninger som objektivt sett kan diskuteres om faller inn under delegeringsreglementet slik dette er oppsummert i pkt. 3.1, men samtidig er det også flere momenter som trekker i motsatt retning. Revisjonen viser her til hva som synes å ha blitt sagt og gjort rundt de ulike beslutningene, hvordan ledelse har blitt utøvet og hvordan ledelse har blitt fulgt opp. Etter revisjonens vurdering må disse momentene også tillegges vekt.

På et punkt mener imidlertid revisjonen at det er opplagt at enhetsleder har gått utover de fullmaktene han måtte forstå at han hadde; avtalen med MRN. Etter revisjonens oppfatning ville det kunne latt seg forsvare at han inngikk en leveringsavtale med selskapet, basert på det som er skrevet om tolkning av rådmannens fullmakt om å fremforhandle leveringsavtaler og hvordan denne har blitt praktisert, men ikke at han selvstendig inngikk avtalen slik den er formulert. Bestemmelsen om konsulenthonorar endret avtaletypen på en slik måte at det måtte være opplagt for enhetsleder at innkjøp og/ eller juridisk skulle vært koplet inn.

Når det gjelder innkjøp på Rokke, så mener revisjonen at fakta gir et bilde av en praksis som generelt er i tråd med anskaffelsesregelverket og kommunens interne retningslinjer. Vi baserer dette på de uttalelsene som er gitt av de ansatte på Rokke, fagkoordinator selv, innkjøpsansvarlig og dokumentasjon som er lagt frem for revisjonen.

Samtidig viser også revisjonens undersøkelse at det har forekommet flere brudd på anskaffelsesregelverket. Vår oppfatning sammenfaller således med rådmannen, hva gjelder maskinkjøp, kjøp av webtjenester og

avtalen med Miljøressurs Norge AS. Anskaffelsene representerer dessuten alvorlige brudd, i og med at det er snakk om direkteanskaffelser uten konkurranse.

Revisjonen har kun funnet at det er iverksatt mindre endringer på systemnivå, sammenlignet med tidligere. Hovedforskjellen består i at det nå er klart definert hvilke personer som har ansvar for hva, i og med at det er én kommunalsjef, én enhetsleder og én driftskoordinator. Som nevnt i vurderingene under pkt. 3.3 synes det som om det har vært uklarheter knyttet til hvem som har hatt ansvar for hva, og hvilken rolle kommunalsjef og tidligere enhetsleder faktisk hadde. Revisjonen vil også bemerke i positiv retning rådmannens krav om innkjøpsfaglig og/ eller juridisk kvalitetssikring av innkjøpsavtaler før de signeres.

Samtidig synes det som om praksis er endret i forhold til tidligere. Samtlige revisjonen har intervjuet har en klar oppfatning av hva som faller inn under deres myndighetsområde, og denne oppfatningen er sammenfallende. Det er også lav terskel for å avklare med overordnet nivå før større beslutninger tas.

Basert på de vurderinger som fremkommer i pkt. 3.3, 4.3 og 5.3, anbefaler revisjonen at kommunen bør vurdere følgende forhold:

- Revisjonen har ikke fått seg forelagt kalkyler for overføringene fra selvkostområdet til Rokke avfallsanlegg. Kommunen har plikt til å utarbeide slike kalkyler i henhold til regelverket. Kommunal renovasjon skal utføres til selvkost. For lave overføringer medfører at kommunen subsidierer renovasjonsordningen, noe kommunen ikke har lov til å gjøre. For høye overføringer medfører at kommunen ulovlig tapper selvkostfondet. Kommunen bør ettergå kalkylene og kontrollere at disse stemmer overens med de faktiske kostnadene som kan henføres til renovasjonsordningen.
- I tidligere forvaltningsrevisjon knyttet til innkjøp (overlevert kontrollutvalget i 2012) ble det avdekket at kommunen foretar en rekke kjøp utenfor inngåtte

rammeavtaler. Kjøp av webtjenester som er omtalt i kapittel 4.2 synes å være videreføring av et gammelt kundeforhold, som antakelig ble etablert før det ble et sterkt fokus på offentlige anskaffelser. Kommunen bør vurdere å foreta en gjennomgang av leverandørreskontro for å identifisere hyppige og gjentatte kjøp hos leverandører som kommunen ikke har avtale med. Dette er også en oppfølgings- og kontrollaktivitet som overordnet ledelsesnivå bør gjennomføre med jevne mellomrom, for å ivareta ansvaret for god internkontroll.

- Tilsvarende bør kommunen vurdere å utarbeide mer spesifikke retningslinjer for hvordan stikkprøvekontroller på innkjøp skal gjennomføres. Dette er en nødvendig aktivitet for å ivareta ansvaret for god internkontroll.
- Kommunen bør vurdere å innføre krav om skriftlige referater fra ledermøter og andre møter av strategisk betydning. Dette er et nyttig verktøy med hensyn på å ivareta god internkontroll, da det gir overordnet ledelsesnivå en mulighet til å følge med på hva som skjer i organisasjonen. Det er også viktig for å sikre etterprøvbarhet, gjennomsiktighet og for å kunne ivareta god oppfølging av beslutninger som fattes.
- Kommunen bør vurdere å ta i bruk lederavtaler og utarbeide stillingsinstrukser for alle ledelsesnivåer. Dette er verktøy som bidrar til å tydeliggjøre rådmannens forventninger og krav til hva ledelse innebærer, samtidig som de utgjør et grunnlag for tilbakemelding og evaluering av ledere.

Østfold kommunerevisjon takker for samarbeidet og bistanden i forbindelse med revisjonen.

2 INNLEDNING

2.1 Bakgrunn

Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Det er vedtatt egen plan for forvaltningsrevisjon for Halden kommune. Dette prosjektet er imidlertid en særbestilling fra kommunens kontrollutvalg.

Revisjonen mottok den opprinnelige bestillingen i vedtak 13/27 – 29. mai 2013 (sendt til revisjonen per e-post 4. juli 2013). Bestillingen lød som følger: «*Kontrollutvalget ber kommunens forvaltningsrevisor innen 31. august 2013 utarbeide et forprosjekt for forvaltningsrevisjonsrapport vedrørende etterlevelsen av anskaffelsesregler og økonomistyring ved Rokke avfallsanlegg*». Vedlagt bestillingen fulgte særutskrift av rådmannens saksframlegg vedrørende fremtidig drift av Rokke avfallsanlegg, sak PS 2013/38, til orientering.

Revisjonen ba kontrollutvalget om en nærmere avklaring av mandatet. Avklaringen ble gitt i møte 15. august 2013. I protokollen fra møtet fremgår det at: «*Kontrollutvalget ønsker at Forvaltningsrevisor – med utgangspunkt i Rådmannens interne gransking – søker å rette fokus mot å forklare årsaken til at man bevisst eller ubevisst har valgt å se bort fra anskaffelsesregelverket og kommunens egne retningslinjer*».

På dette grunnlag utarbeidet revisjonen et forslag til prosjektplan, som ble vedtatt av kontrollutvalgsleder etter dialog med medlemmene 26. august 2013.

Prosjektet skulle i utgangspunktet vært ferdigstilt senest 29. november 2011. Revisjonen tok imidlertid kontakt med

sekretariatet per e-post 18. november 2011 og gav en foreløpig status for fremdrift. På dette tidspunktet hadde revisjonen fortsatt ikke mottatt all etterspurt dokumentasjon fra kommunen, samtidig som vi hadde mottatt svært mye dokumentasjon fra ulike personer som har og har hatt tilknytning til Rokke avfallsanlegg. Revisjonen hadde på dette tidspunktet også fått en rekke tilbakemeldinger på at rådmannens saksframlegg inneholdt en rekke faktafeil, noe som medførte store problemer i gjennomføringen av intervjuer og i få disse verifisert. Det ble også avdekket enkelte andre forhold som kunne være kritikkverdige, og som revisjonen mente burde undersøkes nærmere. Det ble avtalt med sekretariatet at revisor skulle delta i kontrollutvalgsmøtet 11. desember 2013 for å redegjøre for status så langt i prosessen.

Som følge av redegjørelsen fattet utvalget et vedtak i fem punkter. Vedtaket, sak PS 2013/65, hadde følgende ordlyd:

- «*Informasjon om status for prosjektet «Anskaffelser – Rokke avfallsanlegg» tas til etterretning.*
- *Kontrollutvalget ber sekretariatet om å sende et brev til ordfører på vegne av kontrollutvalget, der ordfører informeres om mangelfull oppfølging og respons fra administrasjonen som har ført til hindringer og forsinkelser i revisjonens arbeid med dette prosjektet.*
- *Problemstillingene justeres og mandatet utvides i henhold til de behov og signaler som er gitt i møtet.*
- *Ressursrammen utvides i forhold til det som fremkommer i pkt. 3. Revisjonen bes om å levere et estimat til neste møte.*
- *Endelig rapport, med rådmannens høringsuttalelse, behandles i kontrollutvalget i løpet av våren 2014.»*

Nytt estimat for prosjektet ble lagt frem i kontrollutvalgsmøte 22. januar 2014, sak PS 2014/6.

2.2 Problemstilling og avgrensning

Opprinnelig godkjente problemstillinger

Rådmannens saksframstilling gir et bilde av manglende styring og kontroll ved avfallsanlegget. I henhold til kontrollutvalgets oppdrag, bygger problemstillingene på denne forutsetningen.

1. Hva er årsaken til at ledelsen ved Rokke avfallsanlegg ikke fulgte gjeldende delegeringer og fullmakter?
2. Hva er årsaken til at overordnet ledelsesnivå i kommunen ikke ble involvert i avgjørelser av administrative og strategiske spørsmål vedrørende Rokke avfallsanlegg?
3. Hva er årsaken til at kommunens interne retningslinjer for anskaffelser ikke har blitt fulgt i prosesser om anskaffelser ved Rokke avfallsanlegg?
4. Hvilke grep er gjort fra rådmannsnivå for å forsikre at avdekket praksis opphører?

Justerte problemstillinger i henhold til vedtak PS 2013/65

Justerte problemstillinger, som følge av at enkelte av intervjuobjektene mener at rådmannens saksframlegg bygger på feil fakta.

1. Har enhetsleder og driftskoordinator ved Rokke avfallsanlegg fulgt gjeldende delegeringer og fullmakter?
2. Har enhetsleder og driftskoordinator fulgt kommunens interne retningslinjer i prosesser om anskaffelser ved Rokke avfallsanlegg?
3. Hvilke grep er gjort fra rådmannsnivå for å forsikre at avdekket praksis opphører?

Det gjøres oppmerksom på at revisor har vært nødt til å foreta avgrensninger underveis. Dette gjelder først og fremst avgrensning opp mot revisjonshandlinger og ytterligere intervjuer. Når det gjelder ikke-utførte revisjonshandlinger så fremkommer det løpende i teksten hvor dette er tilfellet. Ikke-utførte intervjuer omtales nærmere under pkt. 2.3. Bakgrunnen for avgrensningen er ressurs- og tidshensyn, da det antas at ytterligere handlinger eller intervjuer mest

sannsynlig ikke ville tilført rapporten merverdi utover det som fremgår av fakta.

Det gjøres videre oppmerksom på at vurderinger, konklusjoner og anbefalinger bygger på den informasjonen som er mottatt fra kommunen og fra intervjuobjektene. Dette omfatter i all hovedsak utdrag fra e-postkorrespondanse. Det foreligger i all hovedsak ikke skriftlige referater fra møter eller lignende. Eventuell dokumentasjon som kommunen legger frem i ettertid, og som kunne hatt betydning for rapportens innhold, må kommunen selv bære ansvaret for.

I rapporten omtales flere av funksjonene med navn. Dette er ikke vanlig praksis i forvaltningsrevisjonsrapporter. Revisjonen har likevel valgt å gjøre et unntak i denne rapporten for å gjøre tydeliggjøre fremstillingen og gjøre den mer leservennlig. Det kan problematiseres om dette går på bekostning av hensynet til personvernet. Revisjonen legger imidlertid til grunn at Rokke avfallsanlegg og flere av de personene som omtales i rapporten, allerede har vært omtalt og identifisert i Halden Arbeiderblad og på NRK Østfold. Etter revisjonens vurdering er det derfor rimelig å la hensynet til tydelighet veie tyngst. Det er mange personer som har hatt tilknytning til anlegget og disse har fungert i sine formelle roller på ulike tidspunkter. Bruk av stillingsbetegnelser kan medføre at det er uklart hvem som omtales og hvem som har sagt hva. Det bemerkes at ovennevnte er begrenset til å gjelde rådmann- og kommunalsjefnivå. Andre personer omtales gjennom stillingsfunksjoner. Dette kan medføre noen utfordringer for leseren. På dette grunnlaget er det viktig å preseiere at betegnelsen «enhetsleder» og «driftskoordinator» i kapittel tre og fire, viser til tidligere enhetsleder og driftskoordinator. Det omtales særskilt der dette fravikes, ved henvisning til eksempelvis «Nåværende driftskoordinator». I kapittel fem viser stillingsfunksjonene til nåværende ledelse.

2.3 Metode og gjennomføring

Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med "Standard for forvaltningsrevisjon" (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.

Prosjektet er gjennomført ved dokumentanalyse og intervjuer.

Det er ikke formålstjenlig å redegjøre for alle dokumenter som har vært gjenstand for dokumentanalysen. Til det er omfanget for stort. Revisjonen har blant annet mottatt utskrifter av flere hundre e-poster fra ulike personer, i tillegg til en rekke styringsdokumenter mottatt fra kommunen, samt diverse politiske saksframlegg. De dokumentene som har hatt relevans for belysning av problemstillingene fremgår imidlertid av faktafremstillingen i kapittel tre, fire og fem. Dokumenter som har blitt benyttet for å utlede revisjonskriterier fremgår av pkt. 2.4 nedenfor.

Det er gjennomført stedlige intervjuer med flere personer som har eller har hatt tilknytning til avfallsanlegget, eller som på annen måte antas å være viktige med henblikk på å belyse problemstillingene. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon. I tillegg har revisjonen også gjennomført e-post og telefonintervju med en rekke personer. Også her er prinsippet om verifikasjon ivarettatt.

Følgende personer har blitt intervjuet stedlig, ved e-post eller på telefon:

- Ulf Ellingsen – nåværende kommunalsjef for teknisk og kultur.
- [REDAKERT] – nåværende enhetsleder for kommunalteknikk.
- [REDAKERT] – advokatfullmektig i rådmannens stab.
- [REDAKERT] – nåværende avdelingsleder ved Rokke avfallsanlegg.
- [REDAKERT] – arbeidsleder ved Rokke avfallsanlegg.
- [REDAKERT] – BAS Rokke avfallsanlegg
- [REDAKERT] – innkjøpsansvarlig i Halden kommune.
- Eivind Hansen – tidligere konstituert rådmann.
- Åsmund Bråtekas – tidligere kommunalsjef for teknisk og kultur.
- Lars Th. Larsen – tidligere kommunalsjef for teknisk og kultur.
- [REDAKERT] – tidligere enhetsleder for kommunalteknikk.
- [REDAKERT] – tidligere avdelingsleder ved Rokke avfallsanlegg.
- [REDAKERT] – ansatt og medeier i Halden Lastebilsentral

I tillegg er det rettet enkelte henvendelser til kommunens personalavdeling, samt leder av kommunikasjon og service.

Tidligere enhetsleder har ikke verifisert referatet fra intervjuet. Vi har likevel valgt å legge informasjonen som fremkom i intervjuet til grunn i rapporten. Bakgrunnen for valget er at vedkommende har hatt en sentral rolle opp mot avfallsanlegget, og vi mener det er riktig at hans oppfatning av saken fremkommer. Samtidig har vi sendt flere påminnelser om verifikasjon, og på den måten gitt vedkommende en rekke muligheter til å korrigere eventuelle feil.

Revisjonen har ikke mottatt e-poster eller andre dokumenter fra tidligere enhetsleder eller Lars Th. Larsen. Begge opplyser om at de ikke sitter på noe form for dokumentasjon fra sin tid i kommunen.

Tidligere rådmann Per Egil Pedersen har ikke ønsket å uttale seg til revisjonen. Tilsvarende

gjelder for daglig leder i Miljøressurs Norge AS.

Det er ikke gjennomført intervjuer med tidligere ordfører Per Kristian Dahl og tidligere leder av teknisk hovedutvalg Svein Olaussen. I tillegg har revisjonen også mottatt innspill om andre personer vi burde intervju i forbindelse med prosjektgjennomføringen, men som vi har valgt å la bero.

Undersøkelsen er gjennomført av seksjonsleder Anders Svarholt i perioden august 2013 – april 2014.

2.4 Revisjonskriterier

Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Delegeringsreglement for Halden kommune.
- Subdelegeringsreglement fra rådmann.
- Politiske vedtak med betydning for delegeringen.
- Kommunens reglement for anvisning og attestasjon.
- Kommunens retningslinjer for innkjøp og anskaffelser.
- Kommuneleaven § 23.

Utleddning av revisjonskriteriene følger under hver enkelt problemstilling.

3 DELEGERINGER OG FULLMAKTER

Har enhetsleder og driftskordinator ved Rokke avfallsanlegg fulgt gjeldende delegeringer og fullmakter?

3.1 Revisjonskriterier

Rådmannens ansvar og myndighet følger av delegeringsreglementet for Halden kommune. I perioden som denne revisjonen omhandler, har reglementet blitt revidert en gang. Det er imidlertid ingen endringer i de bestemmelsene som det refereres til nedenfor.

Rådmannens kompetanse er en såkalt restkompetanse, som betyr at rådmannen har all myndighet som ikke ligger hos kommunestyret, formannskapet eller faste utvalg og komiteer.

Under pkt. 3 defineres delegering som:
«overføring av myndighet til å avgjøre uttalelser, fatte vedtak eller ta avgjørelser på ulike områder, fra kommunestyret til politisk faste utvalg og komiteer eller fra politisk nivå til rådmannen.»

Som hovedregel har rådmannen myndighet til å treffe vedtak i alle ikke-prinsipielle saker. Ved vurdering av om saken faller inn under rådmannens myndighet, skal det legges vekt på vedtakets prinsipielle betydning og dets konsekvenser. Ved tvil skal rådmannen avklare dette med ordfører, som i siste instans har ansvaret for å avgjøre om en sak er prinsipiell eller ikke (pkt. 9).

Det fremgår videre under pkt. 3 at rådmannen kan videredelegere myndighet til ledere av ansvarsenheter eller til andre, dersom annet ikke er bestemt i reglementet. Rådmannen skal utarbeide eget subdelegeringsreglement.

Under pkt. 9 er det gitt eksempler på myndighetsområder som faller inn under rådmannens kompetanse, eksempelvis:

- å anviser regninger innenfor hele kommunens budsjett.

- å lede og avgjøre kommunens forretningsmessige vilkår og undertegne avtaler i forståelse med ordfører.

Det foreligger eget subdelegeringsreglement, som er vedtatt av rådmannen 16. juni 2008 og stadfestet av hovedutvalg for administrasjon. Da revisjonen ikke har mottatt nyere versjoner, legger vi til grunn at disse fullmaktene har vært gjeldende siden juni 2008 og frem til dags dato.

Under del A, pkt. 2 om målsetting fremgår det at subdelegeringsreglementet *”skal utgjøre det sett av regler som rådmannen fastsetter for å skaffe nødvendig klarhet i ansvars- og myndighetsfordeling mellom de ulike kommunalavdelingene/ enhetene i administrasjonen og i forhold til rådmannen.”*

Under del C pkt 2. defineres myndighet som ikke delegeres, og som i alle tilfeller skal forelegges og avgjøres av rådmannens selv:

- Foreta kjøp, salg, feste, forpakning, makeskifte eller pantsetting av fast eiendom.
- Vurdere om forkjøpsrett er aktuelt i forbindelse med salg av eiendommer på kommunale festetomter.
- Slettelse av heftelser på parsell eller tomt som er skilt ut fra hovedeiendom på eget gårdsnummer.
- Avgjøre søknader om prioritetsvikelse for heftelser.
- Anlegge søksmål.
- Møte på tvangsauksjon.
- Utgiftsføre uerholdelige pengekrav samt godkjenne lånebetingelser. Dette gjelder alle lån og refinansiering.
- Alle saker vedrørende oppsigelse/ avskjed.
- Opprettelse/ nedleggelse av stillinger.
- Oppnevning av representanter til arbeidsmiljøutvalget.

- Anmeldelse ved mistanke om straffbare forhold forøvet mot kommunens ansatte eller overtredelser/ misligheter forvoldt av kommunens ansatte.
- Myndighet til å begjære påtale i alle saker som gjelder innbrudd, hærverk på kommunens eiendommer etc.

Med de forbehold som fremgår av del A-C¹ i subdelegeringsreglementet, delegeres blant annet følgende myndighet fra rådmannen til kommunalsjef for teknisk og kultur:

FAG:

- Myndighet til å treffe vedtak i ikke-prinsipielle saker innenfor lovverk som hører inn under fagområdet².

PERSONAL:

- Tilsetninger i henhold til eller innenfor vedtatt budsjett.
- Godkjenning av interne/ eksterne utlysninger innenfor underliggende enheter.
- HMS/ oppfølging av sykemeldte.

ØKONOMI:

- Disponere innenfor rammen som er tildelt kommunalavdelingen.
- Foreta administrative budsjettjusteringer.
- Foreta driftsmessige endringer.
- Utarbeide budsjett innenfor tildelt ramme.
- Foreta innkjøp iht. vedtatt innkjøpsreglement, interne retningslinjer og gjeldende rammeavtaler.
- Økonomirapportering iht. til vedtatte resultatmål og rapporteringsrutiner.

Tilsvarende delegeres blant annet følgende myndighet fra kommunalsjef til enhetsledere:

FAG:

¹ Det sentrale ser listet opp her. I øvrighet viser subdelegeringsreglementet til delegeringsreglementet fra politisk nivå til rådmannen, hvor enkelte ting skal avgjøres av rådmannen selv. Etter revisjonens oppfatning er dette ikke relevant i forhold til problemstillingene i denne rapporten. Videre vises det til forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, som en begrensning i utøving av myndighet.

² Det er listet opp en rekke lover, men revisjonen antar at disse ikke er relevante sett hen mot problemstillingene i denne rapporten.

- Myndighet til å treffe vedtak i ikke-prinsipielle saker innenfor eget ansvarsområde.
- Myndighet til å iverksette/ gjennomføre retningslinjer og planer innenfor ansvarsområdene.

PERSONAL:

- Tilsetninger i henhold til eller innenfor vedtatt budsjett under forutsetning av at utlysning er godkjent av kommunalsjef.
- HMS/ oppfølging av sykemeldte.
- Disponere personalet innenfor ansvarsområdene.

ØKONOMI:

- Disponere innenfor rammen som er tildelt enheten.
- Foreta administrative budsjettjusteringer
- Foreta driftsmessige endringer.
- Utarbeide budsjett innenfor tildelt ramme.
- Foreta innkjøp iht. vedtatt innkjøpsreglement, interne retningslinjer og gjeldende rammeavtaler.

Videre delegeres blant annet følgende myndighet fra enhetsledere til avdelingsledere/ stedsansvarlige:

FAG:

- Myndighet til å treffe vedtak i ikke-prinsipielle saker innenfor eget ansvarsområde.
- Myndighet til å iverksette/ gjennomføre retningslinjer og planer innenfor ansvarsområdene.

PERSONAL:

- Fremme forslag ved tilsetninger innenfor vedtatt budsjett.
- HMS/ oppfølging av sykemeldte
- Disponere personalet innenfor ansvarsområdene.

ØKONOMI:

- Daglig ledelse innenfor ansvarsområdene.
- Disponere innenfor tildelt ramme.
- Foreslå administrative budsjettjusteringer innenfor egne ansvarsområder.
- Foreslå driftsmessige endringer.
- Fremme forslag til budsjett.
- Foreta innkjøp iht. vedtatt innkjøpsreglement, interne retningslinjer og gjeldende rammeavtaler.

For samtlige delegeringer gjelder følgende forbehold:

- Tilsettingsmyndigheten gjelder ikke egne eller ansattes familiemedlemmer.
- Anvisningsmyndigheten begrenses til ikke å gjelde egne aktiviteter av noe slag; egne reiser, utlegg, kurs og lignende. I slike tilfeller skal regninger sendes overordnede.
- Disponeringen av midler må skje i tråd med intensjonene i kommunestyrets budsjettvedtak med underliggende forutsetninger og de øvrige føringer gitt gjennom plan- og regelverk.
- Inngåelse av avtaler som binder kommunen utover vedtatt budsjett må ikke inngås.

Alle forhold som berører attestasjon og anvisning reguleres i kommunens økonomireglement, og må sees i sammenheng med subdelegeringsreglementet.

Kommunens formannskapssekretær og leder av informasjonstjenesten kjenner ikke til andre dokumenter som regulerer fullmaktsforholdet mellom de ulike ledernivåene i kommunen.

Kommunens økonomireglement er vedtatt av kommunestyret 13. februar 1997³.

Gjennomgang av politiske vedtak viser at bestemmelsene om anvisning og attestasjon er endret to ganger: 6. april 2006 og 18. oktober 2012. Revisjonen har ikke mottatt reglementet slik det fremgår etter endringen av 6. april og legger til grunn at reglementet slik det fremgår nedenfor fortsatt er gjeldende.

Utgangspunktet er at ethvert krav på kommunen som skal dekkes over kommunens budsjett, skal være attestert og anvist av rette vedkommende. Attestasjon og anvisning kan ikke foretas av samme person.

Rådmannen har ansvaret for at det til enhver tid foreligger oppdaterte anvisningslister og signaturprøver. Listene skal vise hvilke medarbeidere som er delegert

³ Sak PS 7/1997.

anvisningsmyndighet, og hvilke begrensninger som gjelder⁴.

Attestasjonsbemyndiget har plikt til å påse at kommunens rutiner for innkjøp og bestilling er fulgt⁵, at foreskrevne bilag er tilstede og at levering/ arbeid er utført i overensstemmelse med regningens pålydende. Videre skal den som attesterer påse at det finnes budsjettmessig dekning til vedkommende formål. Bekreftelse på at levering er utført kan i alminnelighet bygge på påtegning av annen person på pakkseddel eller lignende, men den som attesterer har et selvstendig ansvar til ved tilfeldige stikkprøver å kontrollere at leveranse har funnet sted som anført.

Anvisningsmyndigheten tilligger som hovedregel rådmannen, men denne kan skriftlig delegere anvisningsmyndighet til et begrenset antall navngitte personer. Disse gis da i alminnelighet anvisningsmyndighet for de utgiftsarter som ligger til den enkelte enhet. Endringen vedtatt 18. oktober 2012 medfører at anvisningsmyndigheten som hovedregel tillegges enhetsledere, prosjektledere og kommunalsjef, mens personer med attestasjonsrett kan inneha andre stillinger. Endringen viser også til at delegering fra rådmann til kommunalsjefer gjøres i delegeringsreglementet.

Anvisningsbemyndiget plikter å kontrollere at bilaget er i orden, at det beløp som anvises er riktig i forhold til kravet, og at beløpet anvises på rett konto, samt at det er budsjettmessig dekning. Dette kan vanligvis gjøres ved å bygge på bekreftelse fra den som attesterer, men anvisningsbemyndiget skal likevel på selvstendig grunnlag foreta stikkprøvekontroller. Da skal hele innkjøpsforløpet, leveransen, etterregningen

⁴ Revisjonen har ikke fått oversendt disse oversiktene.

⁵ Økonomireglementet inneholder også et kapittel om innkjøp. Det må være dette det vises til her. Kommunens interne retningslinjer for innkjøp er imidlertid vedtatt på et senere tidspunkt, og revisjonen antar at dette har erstattet det som fremgår av økonomireglementet, selv om dette ikke fremgår direkte.

mv. etterprøves. Slike stikkprøvekontroller skal dokumenteres i egen "anvisningsdagbok".

Anvisningsbemyndiget kan ikke an vise utbetalinger hvor vedkommende er inhabil etter forvaltningsloven.

3.2 Fakta

Politiske føringer vedrørende Rokke

Det foreligger flere politiske vedtak vedrørende overtakelsen og driften av Rokke avfallsanlegg.

I hovedutvalgsmøte for bygg, plan og teknisk drift den 21. august 2008⁶ ble blant annet følgende vedtak fattet:

- *Kommunen overtar driften fra 1. juli 2009. Det opptas forhandlinger med nåværende operatør om overtakelse av maskiner og personell. Driften legges inn som en egen enhet under kommunalteknikk (i dag teknisk drift).*
- *Alternative driftsformer tas opp til vurdering på et senere tidspunkt.*
- *Det igangsettes arbeid med å regulere nødvendige arealer på og omkring Rokke avfallsanlegg til kommunaltekniske formål.*
- *Ovennevnte forhold skal tas opp til politisk behandling.*

I hovedutvalgsmøte for bygg, plan og teknisk drift den 24. mars 2009⁷ ble det fattet et nytt vedtak vedrørende Rokke: «Avtale med nåværende entreprenør kan videreføres inntil 31.12.2009. Det utlyses seks nye stillinger ved Rokke avfallsanlegg. (...) Avfallsanlegget bygges ut med ny gjenbruksstasjon, det foretas utbedring av arealene og nye lagerhaller kjøpes inn. Disse arbeidene utføres i 2009 og gjøres i forbindelse med etableringen av gassopsamlingsystemet. Innkjøp av nye maskiner iverksettes. Finansiering skjer ved låneopptak eller omdisponering av allerede bevilgede rammer»

Rokke avfallsanlegg var også tema i hovedutvalgsmøtet for bygg, plan og teknisk drift den 15. september 2009⁸, hvor følgende vedtak ble fattet: «Rådmannen gis fullmakt til å gjennomføre de skisserte utbyggingene innenfor en ramme av 24,65 mil til bygg og tekniske anlegg og innkjøp av maskiner innenfor en ramme av 7,25 mil. Finansieringen gjennomføres ved låneopptak på 31,9 mil. Låneopptaket fordeler seg med kr 12,8 mil i 2009 og 15,6 mil innarbeides i budsjett for 2010. Resten kr 3,5 mil innarbeides i budsjettet for 2011. Saken oversendes kommunestyret for viderebehandling.»

Saken ble ikke sluttbehandlet i kommunestyret, men ble behandlet i hovedutvalg for budsjett, finans og økonomisk styring 5. november 2009⁹. Her ble følgende vedtak fattet: «Rådmannen gis fullmakt til å starte prosessen med anskaffelse av maskiner og utbygging av Rokke avfallsanlegg. Det skal videre utarbeides eget driftsbudsjett for Rokke avfallsanlegg som legges fram til behandling i hovedutvalg for budsjett, finans og økonomisk styring. I anbudsprosessen skal det tas forbehold om politisk godkjenning.»

Den 20. mai 2010¹⁰ ble det fremmet en ny sak for kommunestyret, hvor man redegjør for fremdriften på Rokke og gjennomføringen av ovennevnte vedtak. Kommunestyrets fattet følgende vedtak: «Rådmannen gis fullmakt til å gjennomføre kjøp av maskiner og utstyr og utstyr fra tidligere operatør innenfor en ramme på 7,25 mill. kr og fullmakt til å iverksette utbyggingstiltak for kr 3,25 mill kr i henhold til prioritert rekkefølge innenfor alternativ 1. Finansieringen foretas av bevilgning vedtatt i 2010 budsjettet der det er bevilget 10,5 mill kr. Rådmannen gis videre fullmakt til å igangsette planlegging og prosjektering av arbeider med den videre utbyggingen som vist i prioritert rekkefølge innenfor alternativ 1. Finansieringen innarbeides i budsjett for 2011 med kr 14,84 mill og 4,5 mill kr i 2012.»

⁶ Sak PS 35/2008

⁷ Sak PS 52/2009

⁸ Sak PS 117/2009

⁹ Sak PS 64/2009

¹⁰ Sak PS 43/2010

Alternativ 1 viser til organisering og driftsaktiviteter som i hovedsak er sammenfaller med aktiviteten på Rokke før den kommunale overtakelsen, men inkluderer en omfattende oppgradering av avfallsanlegget og igangsetting av aktiviteter som antas å ha et økonomisk potensial, eksempelvis mottak av næringsavfall og utnyttelse av deponiplass.

I kommunestyremøte den 15. desember 2011¹¹ ble det fremmet sak om å etablere Rokke avfallsplass som et eget aksjeselskap. Utredningen ble bestilt av hovedutvalg for bygg, plan og teknisk drift i sak PS 52/2009. I sammendraget til saken fremgår det at hovedandelen av inntektene på Rokke hentes fra et kommersielt avfallsmarked. Økende bruk av markedsløsninger innebærer at kommunens handlefrihet begrenses av bestemmelser innen EU/EØS regelverket. For å kunne opprettholde disse betydelige inntektene bør kommunen organisere sin virksomhet slik at man ikke kommer i konflikt med regelverket. Rådmannen anbefalte på dette grunnlag å organisere Rokke som et eget aksjeselskap. Kommunestyret besluttet imidlertid å utsette saken i påvente av at administrasjonen la frem en grundigere vurdering av de økonomiske konsekvensene for kommunen.

I kommunestyret 18. oktober 2012¹² ble det fremmet krav fra 1/3 av medlemmene om at saken om etablering av aksjeselskap ble lagt frem for behandling. Kravet er gjentatt ved flere senere kommunestyremøter. Dette er så langt ikke blitt gjort, men kommunestyret fikk i møte den 4. april 2013¹³, forelagt seg en sak om status ved driften av Rokke avfallsanlegg per dags dato.

Saken ble vedtatt av kommunestyret i fire punkter. Det ble blant annet gitt fullmakt til rådmannen om å innhente ekstern bistand i det videre arbeidet med kartlegging av driftsform med hovedvekt på miljø, investeringsgrad, økonomi og risiko. Videre

¹¹ Sak PS 110/2011

¹² Sak PS 127/2012

¹³ Sak PS 32/2013

ble det bedt om at saken ble lagt frem for ny politisk behandling innen juni 2013. Inntil utredningen er behandlet skal kostnader minimaliseres og avtaleinngåelser avvendes. Rådmannen ble også bedt om å legge frem en vurdering rundt de kritikkverdige forholdene som er avdekket. Revisjonen har gjennomgått samtlige sakskart i 2013 og så langt i 2014, men kan ikke se at ovennevnte er fremlagt for behandling.

Gjennom budsjettvedtak for årene 2010, 2011, 2012 og 2013 har det blitt lagt inn store forventninger til inntjeningen ved Rokke avfallsanlegg. Disse forventningene har ikke blitt innfridd, men anlegget har levert til dels store overskudd samtlige år, sammenlignet med omsetning.

Etterlevelse av delegeringer og fullmakter generelt

Kommunens subdelegeringsreglement er utformet etter et hierarkisk prinsipp. En vesentlig del av rådmannens myndighet er delegert nedover i organisasjonen, og avdelingsledere/ stedsledere er i siste instans delegert mer eller mindre fullt driftsansvar for sine myndighetsområder. I perioden 2010 – 2012 har det ikke blitt brukt lederavtaler på noe ledernivå. I følge leder for kommunikasjon og service foreligger det stillingsbeskrivelser for både kommunalsjef- og enhetsledernivå. Revisjonen fikk oversendt eksempel på stillingsbeskrivelse for kommunalsjef 5. mai 2014.

Gjennom intervjuer har revisjonen fått bekreftet at oppbyggingen av fullmakter er kjent blant tidligere og nåværende ledelse ved Rokke¹⁴. Innledningsvis redegjøres det nærmere for Rokke avfallsanlegg, samt hvordan flere av de som har hatt tilknytning til Rokke i perioden 2010 – 2012 har opplevd utøvelse av ledelse og oppfølging av/ fra underordnet og overordnet nivå.

¹⁴ Med ledelse her menes alle personer som har stått i et ledelsesmessig forhold til Rokke, ekskludert tidligere rådmann, konstituert rådmann og nåværende rådmann.

Åsmund Bråtekas var kommunalsjef for teknisk og kultur i perioden 2007 til og med august 2012 (omtrentlig tidsangivelse). I perioden mars 2011 og til og med 17. juni 2011, fungerte han som rådgiver i rådmannens stab. I denne perioden var Lars Th. Larsen konstituert kommunalsjef.

Bråtekas opplyser til revisjonen at han utøvte en tillitsbasert ledelsesstil, hvor oppfølging av enhetsledere eksempelvis skjedde gjennom ledermøter, rapporteringer, muntlig dialog og stikkprøvekontroller på anvisninger. Det ble ikke skrevet referater fra ledermøter. Når det gjelder Rokke spesielt, viser Bråtekas til at dette var en avdeling som lå under leder for enhet kommunalteknikk, og dermed var hans ansvarsområde. Bråtekas hadde således lite å gjøre med Rokke direkte, og hans generelle inntrykk var at enhetsleder ivaretok ansvaret sitt på en tilfredsstillende måte.

Dette inntrykket endret seg imidlertid fra og med høsten 2011 når enhetsleder tiltrådte ordførervervet i Aremark. Enhetsleder skulle i utgangspunktet fungere i 30 % stilling ved Rokke ved siden av ordførervervet, men tiden strakk ikke til. Dette medførte at Bråtekas måtte involvere seg mer i driften enn han hadde gjort tidligere, og i perioden ut 2011 oppdaget han en rekke forhold som han reagerte på. Han viser blant annet til manglende inntjening på anlegget, at skriftlige økonomirapporteringer ikke kom uten purringer, at det var rot rundt fakturaer og at det forelå flere avtaler han ikke var informert om. Ved inngangen til 2012 oppdaget han også at driftsutgiftene var langt høyere enn budsjettet, og at det stod igjen ubrukte investeringsmidler. Bråtekas' oppfatning er at det er tatt mange avgjørelser som går utover de fullmakter enhetsleder hadde.

Lars Th. Larsen har fungert som kommunalsjef i to perioder. Første periode var fra mars 2011 til og med 17. juni 2011, da han vikarierte for Bråtekas. I denne perioden var han formelt kommunalsjef, men Larsen opplyser til revisjonen at i realiteten assisterte han Bråtekas. Bråtekas ivaretok dialogen med politisk nivå og møtte i utvalgsmøter, samt hadde økonomiansvaret. Larsen håndterte

den daglige oppfølgingen av kommuneområdet og de ulike enhetslederne. Bakgrunnen for denne fordelingen var at Larsen ikke ønsket ansvaret for å anviser regninger som kunne beløpe seg til mange millioner, når han ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om bakgrunnen for transaksjonene. Bråtekas er delvis enig i Larsens beskrivelse av ansvarsfordelingen. Det ble ikke trukket tydelige nok ansvarslinjer, og Bråtekas bistod på flere områder, da det var mye for Larsen å sette seg inn i. Bråtekas mener selv at økonomiansvaret lå hos Larsen, men det er riktig at det var han selv som kommenterte økonomiavdelingens utkast til økonomirapporteringer og lignende. Han kan ikke huske hvorvidt anvisningsmyndigheten ble overført. Bråtekas bekrefter at det var han som møtte i hovedutvalgene som rådmannens representant, i tillegg til at det var en del saker som han håndterte på bakgrunn av kjennskap til sakene. Han mener imidlertid at det var Larsen som møtte som kommunalsjef i styringsgruppen til «prosjekt Halden 2012», et prosjekt han beskriver som *«Rådmannens viktigste virkemiddel for å bedre kommunens økonomiske handlingsrom. Rokke var sentralt i dette prosjektet.»*

Larsens andre periode som kommunalsjef for teknisk og kultur var fra 1. september 2012 og ut januar 2013, da han sluttet i kommunen. Larsen ble flyttet over fra personal, økonomi og IT, som følge av at Bråtekas ba konstituert rådmann Eivind Hansen om å bli løst fra sin stilling som kommunalsjef. Larsen opplyser til revisjonen at kommuneområde teknisk og kultur i hans perioder som kommunalsjef, besto av seks enheter, geografisk spredt rundt i hele Halden kommune. Dette vanskeliggjorde tett oppfølging. Oppfølging av enhetsledere bestod i hovedsak av et fast enhetsledermøte hver mandag. Det ble ikke skrevet formelt referat fra disse møtene, men Larsen oppsummerte hvert møte i etterkant og sendte denne på e-post til deltakerne. I møtene var det fast praksis for at alle enhetslederne tok opp forhold omkring økonomi, personal og løpende saker. Forhold som ble diskutert i et møte, ble fulgt opp i neste møte. Oppsummeringen fungerte

således både som referat og fast agenda. I tillegg bestod oppfølgingen av faste rapporteringer på økonomi, muntlig kontakt og dialog per e-post.

Heller ikke Larsen hadde mye å gjøre med Rokke direkte. Også han viser til at avdelingen hørte inn under ansvarsområdet til enhetsleder for kommunalteknikk. Etter Larsens kjennskap ivaretok også enhetsleder ansvaret tilfredsstillende. Rokke ble ofte diskutert i enhetsledermøter, i likhet med andre avdelinger under enhet kommunalteknikk. Generelt mener Larsen at enhetsleder var en engasjert person, som syntes å ha god oversikt over hva som foregikk i de ulike avdelingene, og han var rask med å følge opp forhold som ble diskutert i enhetsledermøtene. Enhetsleder var også en selvstendig leder som ikke hadde behov for å diskutere alt med overordnet leder, noe Larsen generelt mener er en god egenskap. Dersom alle enhetsledere skulle diskutert alle forhold til enhver tid ville dette medført en håpløs arbeidssituasjon for kommunalsjefen. Larsen kan ikke peke på negative forhold som burde vært rettet opp. Enhetsleder hadde de samme fullmaktene som alle andre enhetsledere i kommunen, og etter Larsens oppfatning holdt enhetsleder seg innenfor disse rammene i den perioden han var kommunalsjef.

I den andre perioden han var kommunalsjef hadde Larsen generelt lite med Rokke å gjøre totalt sett. Da hadde Eivind Hansen og kommuneadvokat Veronica Aam igangsatt sine undersøkelser, og Larsen ble i stor grad holdt utenfor prosessen.

Tidligere enhetsleder for kommunalteknikk opplyser til revisjonen at administrative fullmakter i den perioden han fungerte som enhetsleder var bygget opp etter et hierarkisk prinsipp. Enhetsleder hadde fullmakt til å anviser opp til et visst nivå, kommunalsjef hadde en høyere ramme og beløp som overskred denne rammen skulle til rådmannen. Han beskriver imidlertid fullmaktsstrukturen som vid, og at han hadde avgjørelsesmyndighet for det aller meste som gjaldt løpende drift av enheten. Oppfølging av

delegert myndighet fra kommunalsjef ble formelt gjort gjennom regelmessig skriftlig og muntlig rapportering, og ved ukentlige enhetsledermøter. Enhetsleder mener imidlertid at oppfølgingen fra Bråtekas i realiteten var ikke-eksisterende. Enhetsleder informerte fast om utvikling for alle sine avdelinger, både positive og negative forhold, men enheten leverte gode økonomiske resultater samlet sett. Dette medførte at enheten ikke fikk særlig oppmerksomhet. Fokus og oppfølging ble i all hovedsak rettet mot de andre enhetene på kommunalområdet. I følge enhetsleder var Bråtekas overhodet ikke interessert, verken i Rokke eller de andre avdelingene, det var kun interessant om budsjettet ble overholdt.

Hva gjelder oppfølging av underordnet nivå, opplyser enhetsleder om at dette ble gjort løpende gjennom faste møter med alle fagkoordinatorer (avdelingslederne, jfr. subdelegeringsreglementet), muntlig dialog, samt per e-post. Han hadde dessuten et spesielt fokus på Rokke, på grunn av inntjeningskravet som var satt fra politisk nivå. Han hadde ukentlige samtaler med fagkoordinator ved Rokke hver fredag om alle forhold ved anlegget. I tillegg informerte fagkoordinator enhetsleder om større og mindre forhold løpende. Det forekom også at fagkoordinator deltok i enhetsledermøtene sammen med enhetsleder. Dialogen og oppfølgingen bekreftes av fagkoordinator. Han har uttalt til revisjonen at han tok få avgjørelser på egenhånd, og at det meste ble diskutert med enhetsleder.

Revisjonen har bedt om innsyn i kommunens anvisningsdagbok for å få et inntrykk av praksis knyttet til stikkprøvekontroll, men har fått muntlig tilbakemelding fra nåværende kommunalsjef Ulf Ellingsen om at anvisningsdagbok ikke praktiseres/ eksisterer i kommunen.

En generell gjennomgang av praksis ved Rokke utover det som er omtalt ovenfor, uten å knytte reglementet opp mot konkrete handlinger, gir liten nytteverdi. Begrunnelsen for dette ligger delvis i det som er beskrevet ovenfor: det hersker ulike oppfatninger om

hva som er faktisk tilfelle, og så lenge det ikke foreligger referater som viser hva som er diskutert i ledermøtene er disse oppfatningene vanskelige å etterprøve. Videre vil det alltid være slik at det utføres en rekke handlinger og fattes mange beslutninger innenfor et kommunalområde, en enhet og/eller en avdeling vedrørende fag, personal og økonomi. De fleste av disse handlingene vil vanligvis ligge innenfor de til enhver tid gjeldende fullmakter. I det følgende har revisjonen derfor valgt å rette fokus mot tre forhold som er omtalt i sak PS 32/2013, samt to andre forhold som er avdekket i forbindelse med gjennomføringen av revisjonen. Forholdene som omtales nærmere nedenfor er:

- Leveringsavtale med Halden Lastebilsentral.
- Avtalen med Miljøressurs Norge AS.
- Prisfastsettelse ved avfallsanlegget.
- Ansettelse av NN.
- Forretningsdrift og økonomistyring.

Leveringsavtale med Halden Lastebilsentral

29. september 2010 ble det inngått en leveringsavtale med Halden Lastebilsentral, hvor de innvilges 30 % rabatt. Avtaleperioden ble fastsatt til 1. juli 2010 – 31. desember 2012. Avtalen er signert av daværende rådmann Per Egil Pedersen og daværende daglig leder i Halden lastebilsentral Willy Brynhildsen. Avtalen erstatter en tidligere avtale/ tilbud fra Halden kommune datert 21. april 1997 hvor rabatten er 3 %.

Det foreligger flere e-poster som viser at en leveringsavtale med Halden Lastebilsentral, ble diskutert flere måneder før selve avtaleinngåelsen. 20. oktober 2009 sender driftskoordinator en e-post til enhetsleder og Bråtekas med følgende ordlyd: «*Willy Brynhildsen ringte i dag og etterlyste et svar. Lastebilsentralen skal ha styremøte i slutten av neste uke hvor saken skal behandles. Dersom han ikke har fått noe svar i løpet av denne uka så anser han det som om Halden kommune ikke er interessert i å inngå noen avtale og det gamle tilbudet fortsatt står ved lag.*»

Revisjonen har ikke dokumentasjon som viser oversendelsen av avtaleutkastet til Bråtekas, men Bråtekas bekrefter at han mottok et avtaleutkast fra driftskoordinator. I pkt. 8 i avtaleutkastet fremkommer det: «*Avfallet leveres til ordinær pris for usortert avfall og Halden Lastebilsentral innrømmes en rabatt på 9 %. (...) Denne rabatten gjelder kun avfall, ikke andre fraksjoner som Lastebilsentralen leverer.*».

Forespørselen pures opp 23. oktober 2009. Denne gangen sendes kopi av e-posten også til Per Egil Pedersen. E-posten lyder som følger: «*Jeg bare minner om at svarfristen til Halden Lastebilsentral er i løpet av dagen. Dette dreier seg om 4-5 millioner i inntekter på Rokke og en netto fortjeneste for Halden kommune på ca. 1 – 1,5 millioner. Det er da ikke urimelig at de i hvert fall får et svar. Dette er en sak som har løpt i snart 6 måneder og det er fullt forståelig at Halden Lastebilsentral begynner å bli lei.*» Bråtekas svarer driftskoordinator samme dag, med kopi til enhetsleder og Pedersen. Svaret lyder som følger: «*Jeg har gått igjennom avtalen. Den kan ikke inngås slik den foreligger*». driftskoordinator svarer umiddelbart og ber om at Bråtekas foretar de nødvendige endringer. Det er uklart for revisjonen hva som ble gjort videre i saken på dette tidspunktet.

30. oktober 2009 sender enhetsleder en e-post til Bråtekas med følgende ordlyd: «*Har akkurat hatt en telefon fra Halden Lastebilsentral v/ Willy Brynhildsen som lurer på hvordan det går med ny avtale. De ser nå på alternative steder for levere sitt avfall. Dette betyr kr 4,5 millioner i tapte inntekter på Rokke. Hva er status på avtalen? Du nevnte at en av juristene skulle se på utkastet [driftskoordinator] skrev.*» Også her er det uklart for revisjonen hva som er gjort videre i saken.

30. mars 2010 sender driftskoordinator en ny epost til Bråtekas. I e-posten redegjør driftskoordinator for nåværende tilstand, hvilke tilbud Lastebilsentralen har fått og at det haster med å komme med et svar. Driftskoordinator skriver blant annet: «*Denne saken må sees i sammenheng med Saugbrugs*

som leverer aske til en altfor lav pris (60 kr tonnet er latterlig lavt, men de dikterte prisen). De har fått en utsettelse til det er politisk avklart hvorvidt administrasjonen har myndighet til å inngå avtaler eller ikke. Rimelighet tilsier at Halden lastebilsentral bør behandles på den samme måten som Saugbrugs. (...) Uansett må vi gi HL en skriftlig tilbakemelding. I det minste innkall dem snarest til et møte der du deltar og forklarer situasjonen med den politiske avklaringen. Halden Lastebilsentral leverer ca. 3500 tonn næringsavfall på Rokke. Dette gir inntekter på ca. 4-4,5 millioner kroner. Erstatning av dette inntektsbortfallet er ikke lett og det vil ta tid. Dette betyr at Rokke kan gå med et ganske kraftig underskudd de neste årene og hele driftskonseptet inkludert antall ansatte må revurderes dersom disse tonnene forsvinner.»

Det er uklart for revisjonen hva som gjøres videre i saken, men driftskoordinator kaller inn enhetsleder og Bråtekas til et møte 7. april 2010. I møteinnkallelsen fremgår: «Veolia har gått ut med kjempe tilbud til næringsaktører i Halden. Leveringsprisene på Rokke er altfor høye i forhold til dette og noe må gjøres». Revisjonen er ikke kjent med om møtet ble avholdt, eller hva som eventuelt ble resultatet av møtet.

Bråtekas har informert revisjonen om at det var mye dialog med driftskoordinator og enhetsleder høsten 2009 om ny avtale med Halden Lastebilsentral. Han fikk seg forelagt et avtaleutkast, som han ikke ønsket å signere fordi han oppfattet den som konkurransevridende. Saken ble også diskutert med advokatfullmektig i rådmannens stab. På dette grunnlaget ga han beskjed om at avtalen måtte omarbeides, men han får ikke noe nytt utkast. I desember 2011 får han tilfeldigvis kjennskap til at Halden Lastebilsentral har 30 % rabatt, som følge av en e-post fra driftskoordinator vedrørende fakturering på Rokke, sendt til økonomisjef Roar Vevelstad, Bråtekas og enhetsleder. Han spør om det er tilfellet at rabatten er 30 %, men får ikke svar på spørsmålet. Selve avtalen som er inngått med Halden Lastebilsentral ser han ikke før den blir lagt frem i et møte med Eivind Hansen sent på høsten 2012. Hansen

ønsket at Bråtekas skulle kvalitetssikre en ny avtale, da gjeldende avtale var i ferd med å løpe ut. Gjeldende avtale var underskrevet av Pedersen. Bråtekas tolker dette dithen at driftskoordinator og enhetsleder har gått direkte til rådmannen, når han selv ikke ville skrive under avtaleutkastet. Bråtekas vet ikke hvorfor rabatten er økt til 30 % sammenlignet med 9 %, som var tatt inn i det opprinnelige utkastet. Han mener han spurte både driftskoordinator og Pedersen om dette, uten at han fikk dette forklart.

Revisjonen har fått tilgang på e-poster som viser at det har vært dialog med advokatfullmektig i rådmannens stab. I en e-post som ble sendt fra driftskoordinator til Vevelstad i januar 2010 fremkommer følgende: «Har du hørt noe mere om fullmaktene til å forhandle avtaler på Rokke og hva som skjer med Halden Lastebilsentral?». Vevelstad videresendte e-posten til Bråtekas samme dag med spørsmålet: «Du skulle sjekke med [advokatfullmektig] om teorien her?». I Bråtekas' svar fremkommer det at han har lagt frem problemstillingen og hans syn på saken frem for advokatfullmektigen, men at han ikke vet hvor saken står. Advokatfullmektig svarer samme dag at saken skal sees på «neste uke».

I følge advokatfullmektig hadde hun en samtale med Bråtekas vedrørende signering av leveringsavtalen med Halden Lastebilsentral. Bråtekas mente at administrasjonen ikke kunne forhandle utover det som var politisk vedtatt, noe hun var enig i. Det ble ikke gitt noe skriftlig svar fra advokatfullmektig i sakens anledning, og hun vet ikke hvorfor Pedersen signerte avtalen med Lastebilsentralen.

I følge driftskoordinator fikk han aldri forelagt seg argumenter for hvorfor Halden Lastebilsentral ikke skulle få en avtale. Etter hans kjennskap var konkurransevridning ikke noe tema når avtaleutkastet ble diskutert, og noe som etter hans mening heller ikke er et relevant argument. Konkurransevridning ville det først vært dersom de hadde nektet andre kunder leveringsavtaler, men det ble ikke gjort. At avtalene, inkludert rabattene er ulike,

er naturlig i og med at aktivitetene og mengde avfall er forskjellig. Dette er også tilfellet i dag. Dagens rabattsystem på Rokke beregnes på grunnlag av levert mengde avfall; jo større leveranser, jo større rabatt.

Driftsordinator opplyser til revisjonen at avtalen til slutt kom i stand som følge av forhandlinger mellom Per Egil Pedersen og daværende ordfører Per Kristian Dahl, og represententer fra Halden Lastebilentral. Lastebilentralen ble lei av å vente på avklaring, og tok kontakt med ordfører. Han vet ikke hva som ligger til grunn for økningen i rabattens størrelse, sammenlignet med opprinnelig avtaleutkast.

Det foreligger ikke referat eller annen dokumentasjon fra forhandlingsmøtet som driftsordinator viser til og Pedersen har ikke ønsket å snakke med revisjonen. Revisjonen har imidlertid hatt dialog med Halden Lastebilentral, som har forklart bakgrunnen for avtalen.

Halden Lastebilentral informerer om at de i lengre tid hadde forsøkt og reforhandle avtalen med kommunen uten og nå frem. Bakgrunnen for ønsket om en høyere rabatt var dels større press i markedet, samt at de fikk kjennskap til at det var andre aktører som fikk levere avfallet til en vesentlig lavere pris enn det de gjorde. Lastebilentralen mener at noen fikk rabatter opp mot 50 %. Da de ikke nådde frem med sitt krav overfor driftsordinator, inviterte de ordfører til et møte. I møtet la de frem saken og ba om en ny avtale med bedre betingelser, alternativt ville de i stedet levere avfallet enten i Fredrikstad eller i Sarpsborg. Som en av de største og mest lojale kundene ved anlegget, mente de at det var rimelig at de ble behandlet likt som andre kunder. Ordfører informerte om at han skulle ta det videre. Kort tid etterpå fikk de et avtaleutkast med 30 % rabatt. Avtalen var signert av daværende rådmann Per Egil Pedersen. Lastebilentralen mener at dagens system er mer rettferdig, i og med at alle får rabatt basert på hvor mye avfall de leverer. Avtalen som ble inngått er tilnærmet identisk med avtaleutkastet som driftsordinator

oversendte Bråtekas, med unntak av rabattens størrelse.

Avtalen med Miljøressurs Norge AS

Avtalen med Miljøressurs Norge AS (MRN) ble inngått 21. juni 2011. Avtalen er underskrevet av enhetsleder og daglig leder i MRN. Avtalen omtales som en intensjonsavtale, som skal «(...)regulere samarbeidet mellom partene fra inngåelsen og fram til ordinær avtale er inngått.»

På tidspunktet for avtaleinngåelsen var MRN et helt nystartet selskap, opprettet av to personer med bakgrunn fra Norsk Gjenvinning AS. I henhold til Brønnøysundregistrene er vedtektsdato 16. juni 2011 og registreringsdato i foretaksregisteret 2. juli 2011.

Avtalen reiser flere problemstillinger. En del av disse er forsøkt belyst gjennom sak PS 2013/38. Bestillingen fra kontrollutvalget omhandler imidlertid forholdet til delegeringsreglementet og forholdet til anskaffelsesreglementet. Forholdet til anskaffelsesreglementet omtales under kapittel fire.

Enhetsleder opplyser til revisjonen at avtalen mellom MRN og kommunen var kjent blant kommunens administrative og politiske ledelse, og at den ble underskrevet i forståelse med overordnet ledelsesnivå. Enhetsleder viser til et strategimøte avholdt på Rokke avfallsanlegg 16. juni 2011. Tilstede var daværende rådmann Per Egil Pedersen, konstituert kommunalsjef Lars Th. Larsen, Åsmund Bråtekas, leder for teknisk hovedutvalg Svein Olaussen, driftsordinator og enhetsleder selv. Også ordfører var invitert, men han meldte forfall. I møtet ble det redegjort for hvilke prosjekter man holdt på med, og hvilke muligheter som burde utnyttes. I den forbindelse ble det også redegjort for muligheten for et samarbeid med MRN og det inntekspotensialet avtalen innebar. Signalene fra de tilstedeværende var at det var sentralt å øke inntjeningen ved anlegget og at dette burde man gå videre med. I etterkant holdt enhetsleder Pedersen fortløpende orientert om prosessen videre,

men det var han selv som skrev under avtalen med selskapet. I samtalen med revisjonen er han klar på at han ikke skulle ha skrevet under avtalen, blant annet fordi han er overbevist om at Pedersen ville ha signert avtalen på samme vilkår som enhetsleder selv gjorde. Videre burde ikke betingelsen om konsulentbistand vært tatt inn i avtalen, da dette har komplisert saken unødvendig.

Driftskoordinator har ikke uttalt seg om hvem som hadde kjennskap til avtaleinngåelsen med MRN, men han er tydelig på at Bråtekas ikke kjente til den. Avtalen ble forfattet av han selv med utgangspunkt i foreliggende avtale med Halden Lastebilentral. Samtalene med selskapet ble gjennomført i fellesskap med enhetsleder. Driftskoordinator mener bestemt at MRN ikke var noe tema på strategimøtet omtalt ovenfor, og han er usikker på om Bråtekas deltok. Øvrige deltakere mener han var tilstede. Hovedtema for møtet var om man skulle gå i forhandlinger om kjøp av Åsekjær.

Lars Th. Larsen opplyser til revisjonen at han ikke har detaljkunnskap om avtalen, men bekrefter imidlertid at MRN var tema på strategimøtet. Møtet fant sted i hans siste uke som konstituert kommunalsjef og det var han som innkalte til møtet. Både enhetsleder og driftskoordinator var svært entusiastiske hva gjaldt mulighetene ved Rokke, og de mente det var viktig å orientere kommunens administrative og politiske ledelse om dette så fort som mulig. Deltakerne var som beskrevet, men også Larsen er usikker på om Bråtekas deltok. Larsen presiserer overfor revisjonen at det ikke ble sagt noe i møtet som etter hans oppfatning skulle kunne tolkes som en tillatelse til å inngå en formell avtale, men enhetsleder og driftskoordinator ble oppmuntret til å jobbe videre med de mulighetene som fantes og som kunne medføre en styrking av inntekspotensialet, herunder samarbeidet med MRN, uten at det ble gitt eksplisitte føringer for hvordan dette skulle gjøres.

Larsen har ikke kjennskap til om enhetsleder har forankret en eventuell avtaleinngåelse med daværende rådmann eller kommunalsjef på et senere tidspunkt. Han mener imidlertid

det er rart dersom enhetsleder har skrevet under avtalen på selvstendig grunnlag, da det er vanlig å kople inn juridisk avdeling og/ eller innkjøp i nær sagt alle avtaleinngåelser, og det er også vanlig at rådmannen signerer. Enhetsleder har lang fartstid i kommunen og vet dette. Når det gjelder MRN generelt så mener Larsen det er rart om ingen skulle ha hatt kjennskap til at det ble inngått en avtale, siden både enhetsleder og driftskoordinator var svært positive til et eventuelt samarbeid og de snakket mye og åpent om de mulighetene dette ville kunne medføre for Rokke.

Bråtekas informerer om at han ikke hadde kjennskap til denne avtalen overhodet, verken hvordan den var inngått, hva den gikk ut på, eller at den i det hele tatt eksisterte. Han fikk først kunnskap om eksistensen i et møte mellom han og konstituert rådmann Eivind Hansen, samt driftskoordinator den 28. august 2012, hvor driftskoordinator redegjorde for avtalen. Bråtekas er imidlertid åpen på at han anviste en faktura til MRN i november 2011. I fakturasystemet fremgår det at han stilte spørsmål til driftskoordinator om hva fakturaen gjaldt. Driftskoordinator har ikke svart gjennom systemet, men Bråtekas antar at han må ha gitt en forklaring per telefon. Begrunnelsen for dette er at han hadde en fast rutine på å få forklart fakturaer han stilte spørsmål ved, før han anviste.

Bråtekas vet ikke om enhetsleder har fått beskjed fra overordnet nivå om å inngå avtalen, men mener det virker rart om det er tilfellet. Han baserer dette på at avtalen er svært prinsipiell. Den har innvirkning både på hvordan driften organiseres og på hvordan man skal jobbe i markedet, og burde i dette perspektivet bygge på et politisk vedtak. Og uavhengig av om avtalen har blitt behandlet politisk, stiller han spørsmålstegn ved hvorfor enhetsleder selv har underskrevet. Enhetsleder hadde jobbet lenge i kommunal sektor og burde vite at han ikke hadde fullmakt til å inngå slike avtaler. Til sammenligning viser Bråtekas til at avtalen med Halden Lastebilentral ble forelagt både han og Pedersen til signering. Videre viser Bråtekas til at MRN heller ikke omtales i

utkastet til forretningsstrategi for et eventuelt Rokke AS. Utkastet ble utarbeidet av Bråtekas og Eivind Hansen, men det ble forelagt driftskordinator for gjennomlesning og supplering. Dersom MRN var en «offisiell» avtale burde den blitt omtalt.

Når det gjelder møtet avholdt den 16. juni 2011, benekter Bråtekas for at han var deltaker. Møtet var sammenfallende med et meklingsmøte hos Fylkesmannen vedrørende reguleringsplanen for Steigen hyttefelt, hvor han deltok sammen med daværende ordfører. Han deltok imidlertid på et annet møte på Rokke samme måned, som omhandlet forhandlinger om kjøp av Åsekjær. Revisjonen har ikke gjort nærmere undersøkelser knyttet til møtet, da det ikke antas å ha relevans i forhold til temaet for denne forvaltningsrevisjonen.

Revisjonen har som nevnt også gjennomført intervjuer med arbeidsleder og BAS på Rokke. BAS deltok i det første møtet med MRN, men ikke på øvrige møter. De har ikke detaljkunnskap om avtalen, og viser til at det var driftskordinator som hadde kontakten med selskapet.

Tidligere konstituert rådmann Eivind Hansen baserer sin kjennskap om avtaleinngåelsen på de undersøkelser han selv har gjennomført. Han ble konstituert i stillingen tidlig i 2012. Helt i starten av perioden hadde han et møte med Bråtekas, enhetsleder og driftskordinator vedrørende driften av Rokke. I møtet uttalte driftskordinator noe slikt som: «Ja, også har vi MRN som gir oss oppdrag». Hansen reagerte ikke på uttalelsen på dette tidspunktet. Driftskordinator var også svært åpen på selskapets eksistens og samarbeidet mellom MRN. Han reagerte imidlertid når han begynte å gjøre nærmere undersøkelser rundt selskapet og avdekket hvordan selskapet var blitt etablert. Han kalte da inn Bråtekas, enhetsleder og driftskordinator til et nytt møte. Dette er det samme møtet som Bråtekas opplyser å ha fått kjennskap om avtalen med MRN i, omtalt ovenfor. Årsaken til at Hansen undersøkte nærmere rundt forholdet til MRN, skyldtes tips fra nåværende varaordfører. Hun

oppsøkte Hansen på kontoret og informerte om at «det gikk rykter om at Halden kommune hadde gitt oppstartskapital til et privat selskap som gjorde gode penger på et samarbeid med Rokke.». Hansen kjenner ikke til fra hvem varaordfører hadde mottatt disse opplysningene. I følge Bråtekas kom imidlertid tipset fra Norsk Gjenvinning: «MRN-avtalen ble oppdaget ved at Norsk Gjenvinning kontaktet varaordføreren på sensommeren.». Enhetsleder møtte ikke i møtet som Hansen innkalte til. Det foreligger referat fra møtet utarbeidet av driftskordinator, og dette er supplert av Hansen i et eget referat. Det fremgår av referatet at «Kommunalsjef Åsmund Bråtekas gjorde oppmerksom på at han ikke kjente noe til denne saken og utbetalingene som var gjort».

Revisjonen har ikke fått seg forelagt e-poster, referater eller andre notater vedrørende selve inngåelsen av avtalen eller eventuelle forhandlinger i forkant. Vi har imidlertid foretatt en gjennomgang av den dokumentasjonen som har blitt tilgjengeliggjort for oss, med henblikk på finne momenter som kan bidra til å belyse avtaleinngåelsen eller eksistensen av avtalen.

Basert på referater fra styringsgruppen i Halden 2012 prosjektet, fremstår det som om Rokke avfallsanlegg spilte en viktig rolle når det gjaldt tiltak for å oppnå økonomisk balanse i kommunen. Avfallsanlegget har vært tema på flere styringsgruppemøter, blant annet møtet som ble avholdt 10. februar 2011. I henhold til referatet deltok blant annet daværende leder for teknisk hovedutvalg Svein Olaussen, Per Egil Pedersen, John Kvalvik (vara for Bråtekas) og Lars Th. Larsen. Følgende forhold vedrørende Rokke ble diskutert:

- Inngåtte avtaler som innebærer tap må reforhandles.
- Det er ikke realistisk å hente ut 10 millioner i økt fortjeneste.

I tillegg hadde innleid konsulent fra Norsk Kommunerådgivning en presentasjon hvor det ble redegjort for overordnede muligheter på Rokke, med henblikk på å øke fortjenesten. Et forslag var å inngå avtale/ samarbeid med

større aktør som blant annet kunne garantere tilstrekkelig antall tonn av ønskede avfallsfraksjoner. Det ble ikke vist til mulige samarbeidspartnere.

Revisjonen har også fått seg forelagt et notat utarbeidet av Vevelstad etter et møte med Bråtekas og enhetsleder 25. januar 2012 i forbindelse med gjennomgang av renovasjonsordningen og Rokke for driftsåret 2011. Under overskriften «Andre områder» står MRN oppført som et punkt. Det gis imidlertid ikke noe nærmere redegjørelse for hva som ble diskutert.

Det vises videre til en e-post sendt fra driftskoordinator til Hansen og Bråtekas 20. april 2012. E-posten inneholder et vedlegg med innspill til forretningsplan for Rokke avfallsanlegg AS. Det fremgår at driftskoordinator synes det var litt vanskelig å gå inn i forslaget han fikk tilsendt, og valgte å lage et større notat som de eventuelt kunne klippe og lime ifra. Under overskriften «Behandling av næringsavfall» fremkommer følgende: «Vi har i dag gjennom MRN utkonkurrert Lindum på de fleste stedene i Østfold». Under overskriften «Forurensede masser» fremkommer følgende: «Vi har også gjennom MRN undersøkt muligheten for å ta inn båtlaster fra Midt Norge.»

Prisfastsettelse ved avfallsanlegget

Gjennom intervjuer og dokumentanalyse fremgår det at det er rettet generell kritikk mot hvordan priser er blitt satt ved anlegget. Forholdet gjelder generelt, men er særlig knyttet til avtalene med MRN og Halden Lastebilentral.

I et referat fra møte avholdt 18. oktober 2012 mellom Eivind Hansen, Lars Th. Larsen og driftskoordinator vedrørende nytt utkast til avtale mellom Halden Lastebilentral og kommunen, fremkommer følgende sitat: «Rådmann Hansen mente at denne avtalen ikke kunne inngås da den var i strid med KS sak PS 2010/43. Dette vedtaket gir administrasjonen kun rett til å fremforhandle avtaler. I følge formannskapssekretæren skiller kommunen mellom det å inngå og det å fremforhandle avtaler. Rådmannen mente at

også eksisterende avtale var i strid med dette vedtaket.»

I en e-post fra Eivind Hansen til driftskoordinator og Lars Th. Larsen vedrørende samme tema fremkommer følgende: «I avtalens pkt. 7 vises det til PS 2010/43 som gir administrasjonen fullmakt til å framforhandle leveringsavtaler. I det ligger ikke en fullmakt til å inngå avtaler. I begrepet 'framforhandle' ligger det at avtalene skal legges fram for politisk godkjenning.». I samme e-post viser også Hansen til at rabatten som inntas i avtalen gir så pass stort inntektstap, at det er i strid med administrasjonens fullmakter. Det anføres at: «(...) administrasjonen kun har fullmakter inntil 100 000,- kroner – beløp over det skal til politisk behandling»

Saksnummeret er feil. Saken det vises til er PS 2010/44, lagt frem for kommunestyret 20. mai 2010. Saken gjelder presisering av fullmakt til å inngå leveringsavtaler ved Rokke avfallsanlegg. Rådmannen skriver i sitt sammendrag at «Rådmannen ser det som ønskelig at det i gebyrregulativet presiseres at rådmannen gis fullmakt til å fastsette priser ut fra markeds- og konkurransehensyn. Dette gjelder avfall både til deponi og avfall til viderebehandling» På dette grunnlaget fremmer rådmannen følgende forslag til innstilling, som ble vedtatt av kommunestyret: «Rådmannen får fullmakt til å fremforhandle leveringsavtaler på avfall til deponi og viderebehandling». I en e-post fra driftskoordinator til Hansen datert 29. august 2012 vises det til overnevnte vedtak, og han forklarer at praksis har vært at priser har blitt fastsatt på Rokke, men at det ikke foreligger noen formell delegering fra rådmannen til enhetsleder eller driftskoordinator.

I følge driftskoordinator var bakgrunnen for sak PS 2010/44 økt press fra andre aktører i avfallsbransjen. Det er stor konkurranse om avfallet, og det er vanlig praksis at mottakene forhandler om pris med de store kundene. Som følge av at Halden Lastebilentral ba om en ny leveringsavtale med rabatt, fremstår det som om enhetsleder og/ eller driftskoordinator rettet en forespørsel til

overordnet ledelse om adgangen til å inngå slike avtaler, på tross av gebyrregulativet. Revisjonen har ikke funnet direkte sitater i e-poster eller andre dokumenter som viser den opprinnelige forespørselen, men det vises til det som er skrevet ovenfor om avtaleinngåelsen med Halden Lastebilentral.

I forbindelse med omtalen av avtalen inngått med Miljøressurs Norge AS skriver rådmannen blant annet følgende i sak PS 32/2013: *«Prisfastsettelsen av leveransene varierte fra gang til gang, og med type avfall. (...) Rådmannen er av den oppfatning at prisfastsettelsen må gjennomgå og det må settes opp retningslinjer for dette som følger grunnleggende bedriftsøkonomiske prinsipper. Prisene må gjenspeile de utgifter kommunen vil pådra seg som følge av mottak av avfallet»*

Det fremgår ikke direkte av de inntatte sitatene vedrørende Miljøressurs Norge AS og Halden Lastebilentral, men sett i sammenheng med andre dokumenter revisjonen har mottatt, og rådmannens konklusjon i sak PS 32/2013 om Rokke avfallsanlegg hvor det anføres at *«Det er rådmannens oppfatning at det har vært mangelfull økonomistyring ved Rokke Avfallsanlegg knyttet til (...) fastsettelse av inntekter»* må det forstås slik at rådmannen betrakter praksisen som i strid med kommunestyrets delegering.

Grunnlaget for rådmannens oppfatning bygger på en tolkning av sak PS 2009/59 – «Rokke avfallsanlegg forslag til utvidelse og organisering». Saken er omtalt i detalj innledningsvis i dette kapitlet, men en del av vedtaket lyder: *«(...) Reguleringsplanen utarbeides med hensyn på utvidelse av deponiet og nye leieavtaler inngås med 20 års løpetid»*. I følge leder for kommunikasjon og service (tidligere formannskapssekretær) kunne vedtaket i ytterste konsekvens blitt tolket som en fullmakt, men det gjorde administrasjonen ikke. Forslag til nye avtaler ble lagt frem for formannskapet, og i saksfremlegget bruker administrasjonen ordlyden at disse er *«fremforhandlet»*. Formannskapet fattet følgende vedtak: *«Forslagene til grunneieravtaler for Rokke*

avfallsanlegg godkjennes og rådmannen delegeres myndighet til slutføring av og undertegning av avtalene». I følge den tidligere formannskapssekretæren er vedtaket tydelig og går lenger i sin presisering enn ved bruken av begrepet «fremforhandle». Han mener at dette, i kombinasjon med administrasjonens bruk av begrepet «fremforhandle» i saksfremlegget, innebærer at det er tvilsomt at fullmakt til å fremforhandle leveringsavtaler er ensbetydende med det å faktisk inngå de samme avtalene.

I referatet fra møtet 18. oktober 2013 fremkommer det at både driftskoordinator og Larsen er uenige i tolkningen og begrunner dette på følgende måte: *«[Driftskoordinator] mente at forrige rådmann (Per Egil Pedersen) ved å underskrive avtalen, hadde legitimert en praksis som også har blitt fulgt, uten innvendinger fra verken økonomisjef, kommunalsjef eller politisk nivå, med at det var administrasjonen som fastsatte priser og inngikk avtaler. [Driftskoordinator] påpekte også at det i budsjettvedtakene for 2011 og 2012 ikke er tatt inn priser for næringsavfall. Larsen påpekte at det har vært revisjon av gebyrregulativene to ganger og aldri framkommet innvendinger om manglende regulativ for næringsavfall på Rokke. Larsen påpekte også at det er mange ledd mellom [driftskoordinator] og rådmannen»*

Revisjonen har forsøkt å finne støtte for beløpsbegrensningen på kr 100.000,- som Hansen referer til i e-posten omtalt ovenfor, men har ikke funnet noe i delegeringsreglementet som tilsier at noe slikt finnes. Den tidligere formannskapssekretæren mener den kan ha oppstått som følge av en tolkning mellom tidligere rådmann og ordfører, men har ikke skriftlige kilder som underbygger dette. I en e-post til revisjonen datert 11. mars 2014 skriver imidlertid Eivind Hansen følgende: *«(...) jeg har misforstått da jeg ble orientert om bestemmelsen om at rådmannen kan ettergi uerholdelige krav med inntil 100 000,- kroner. Dette gjaldt en annen sak. Jeg forsto imidlertid informasjonen jeg mottok slik at det gjaldt som en absolutt ramme, og satt meg ikke inn i*

delegeringsreglementet selv. (...) Jeg forstår det nå slik at det ikke eksisterer noen slik ramme for rådmannen, det bør muligvis kommunen medta ved endring av reglementet.»

Ansettelse av NN

Ansettelse av NN høsten 2011 har overfor Revisjonen blitt fremhevet av Eivind Hansen og Bråtekas som en handling i strid med delegeringsreglementet, og medvirkende til at tillitten til enhetsleder ble svekket.

Bråtekas opplyser til revisjonen at verken han eller andre med ansettelsesfullmakt, kjente til ansettelsen av NN. Han er heller ikke kjent med at enhetsledere hadde fullmakt til å ansette i midlertidige engasjementer slik enhetsleder hevder, men mener at denne i så fall var inndratt av rådmannen på det aktuelle tidspunktet. På grunn av den økonomiske situasjonen i kommunen innførte Pedersen full ansettelsesstopp. Alle ansettelser skulle behandles og godkjennes i kommunens personalteam, også kortere engasjementer. Bråtekas viser dessuten til at enhetsleder videreførte engasjementet ytterligere tre måneder, og da skulle ansettelsen i alle fall vært behandlet i personalteam.

Videreføringen var dessuten svært kritikkverdig, da enhetsleder hadde fått irettesettelse for ansettelsen første gangen, men likevel valgte å forlenge engasjementet nok en periode uten å konferere med Bråtekas eller andre med ansettelsesfullmakt. Bråtekas fikk en redegjørelse for beslutningen av enhetsleder, og dette ble fulgt opp i et møte hvor han, Vevelstad og enhetsleder deltok. I møtet argumenterte enhetsleder for ansettelsen og mente at NN var nødvendig for driften ved Rokke. Dette var Bråtekas og Vevelstad enig i, og de informerte Per Egil Pedersen. Eivind Hansen fornyet igjen engasjementet ytterligere tre måneder fra og med april 2012.

Eivind Hansen informerer revisjonen om at etter hans kjennskap hadde enhetsledere fullmakt til å ansette i midlertidige engasjementer i inntil tre måneder på tidspunktet for ansettelsen av NN, noe

enhetsleder gjorde. De hadde imidlertid ikke fullmakt til å ansette i faste stillinger. Hansens oppfatning er imidlertid at verken enhetsleder eller NN så på det som en midlertidig ansettelse, men at det var tenkt som et lengre engasjement. Han bygger dette på arbeidsoppgavene som NN fikk ansvaret for, samt at Bråtekas selv omtalte NN som en person de hadde tiltenkt rollen som daglig leder ved et eventuelt «Rokke AS». Engasjementet ble forlenget i ytterligere to perioder, en gang av Bråtekas og en gang av Hansen selv. Dette fremgår av underskriften på engasjementsbrevet. Siste periode ble forelagt Hansen for signering fordi han hadde innført egen tolkning av ansettelsesstoppen, som at den var absolutt og at ingen skulle ansettes på noen måte uten at saken var forelagt rådmannen først. I forbindelse med forlengelsen argumenterte Bråtekas med at NN var helt nødvendig for å få på plass forretningsplan og inntjeningskalkyler slik politikerne etterlyste, noe Hansen sa seg enig i.

I følge enhetsleder ble NN ansatt i et midlertidig engasjement høsten 2011. Bakgrunnen for ansettelsen var at de hadde behov for maskinkompetanse ved avfallsanlegget, og NN hadde nødvendig kompetanse. Enhetsleder har informert revisjonen om at beslutningen om å ansette ble diskutert med Bråtekas i forkant, men ikke hvem som skulle ansattes. Enhetsleder viser til at ansettelsen uansett var innenfor hans fullmakter, da enhetsledere hadde fullmakt til å opprette midlertidige engasjementer med varighet inntil tre måneder. Han er ikke kjent med at denne fullmakten skulle ha vært inndratt på ansettelsestidspunktet, og mener at i så fall burde Bråtekas ikke gitt beskjed om at han kunne inngå avtalen. For øvrig er enhetsleder tydelig på at det ikke på noe som helst tidspunkt ble gitt signaler om at den midlertidige ansettelsen kunne bli permanent, heller tvert i mot.

Nåværende driftskoordinator ved Rokke opplyser til revisjonen at han deltok i møtet hvor NN ble ansatt. NN var nabo av enhetsleder, og nåværende driftskoordinator var med og diskuterte ansettelsen slik at det

ikke kunne stilles spørsmål ved prosessen i ettertid.

Slik revisjonen forstår ulike dokumenter og informasjon vi har mottatt gjennom intervjuer, er enhetsleder i realiteten ikke lenger enhetsleder for kommunalteknikk på tidspunktet for ansettelsen av NN. Da fungerer han i en 30 % stilling tilknyttet Rokke. En annen person ble konstituert som enhetsleder for kommunalteknikk fra 1. mars 2011 og ble fast ansatt i stillingen sommeren 2011. Årsaken til at enhetslederen fratradte enhetslederstillingen i utgangspunktet, er slik revisjonen forstår det, at han kun skulle jobbe med avfallsanlegget sammen med driftskoordinator. Den nye enhetslederen hadde imidlertid ikke ansvar for Rokke, selv om avdelingen lå (og fortsatt ligger) under hans ansvarsområde, da Bråtekas hadde presisert at han som kommunalsjef skulle ha direkte ansvar for avfallsanlegget.

Det foreligger lite skriftlig dokumentasjon som belyser selve ansettelsesprosessen rundt NN. Revisjonen har imidlertid mottatt enkelte e-poster fra Bråtekas som belyser ulike forhold ved ansettelsen.

I en e-post datert 24. november 2011 fremgår det at NN er tatt inn i et engasjement og har vært inne i to måneder. E-posten, som antakelig er sendt fra en medarbeider i lønnsavdelingen eller personalavdelingen, videresendes til Bråtekas. Saken gjelder konvertering av et annet engasjement til en fast stilling som følge av ansettelse i mer enn et år. Bråtekas svarer «(...) Det samme vil gjelde for denne [NN], som [enhetsleder] har ansatt midlertidig uten noen som helst kommunikasjon med meg. Han er engasjert ut året.».

I en e-post korrespondanse datert 23. desember 2011 mellom ansatte i personalavdelingen og Bråtekas vedrørende om ansettelsen av NN har vært opp i personalteam, fremstår det imidlertid som om NN har vært ansatt lenger, jfr. følgende sitat: «Stemmer det for de første 4 månedene, Åsmund – d.v.s før ansettelsesstoppen kom?» Bråtekas besvarer spørsmålet slik: «Det har

ikke vært i personalteam, før[enhetsleder] signerte avtalen med [NN]. Men det har vært oppe i etterkant. Husker ikke helt hva som ble diskutert. Dette skjedde før ansettelsesstopp.»

Samme dag, 23. desember 2011, mottar Bråtekas en e-post fra enhetsleder hvor han redegjør for bakgrunnen for engasjementet av NN. Det fremgår ikke om denne kommer som et resultat av en forespørsel fra Bråtekas. I e-posten skriver enhetsleder følgende:

«Grunnen til at vi har engasjert [NN] videre er:

- Han jobber med å slutføre internkontrollsystemet vårt.
- Han jobber med prosjekt varmebehandling av jord (stor inntjening).
- Han jobber med prosjekt kverning, sikting og balling av avfall (inntjening og ryddighet på Rokke).
- Han jobber med utvidelse av deponiet (stor inntjening).
- I tillegg til mange andre daglige forefallende oppgaver.

Han besitter meget god kompetanse innenfor fagfeltene over og jeg mener han på nåværende tidspunkt er helt avgjørende å ha der i forhold til de utfordringene vi har med den økte inntjeningen og mangel på øvrig kompetanse.»

I en e-post datert 3. november 2011, oversender Bråtekas en kopi av en faktura som han har fått til anvisning, til enhetsleder. Fakturaen gjelder kjøp av en mobiltelefon til NN. Samlet verdi av kjøpet utgjør ca. kr 6 700,- inkludert mva. Ordlyden er som følger: «[Enhetsleder]. Vi kan ikke kjøpe inn mobiltelefoner i denne prisklassen til folk som er inne på kortvarig engasjement. Hvem har godkjent dette?» Revisjonen er ikke kjent med om enhetsleder besvarte e-posten.

I en annen e-post datert 29. november mellom driftskoordinator og en representant for en leverandør av et biogassystem vedrørende sluttoppgjør for systemet, fremkommer blant annet følgende: «Betreffäffande utbildning för bland annat [NN] kommer vi at planere in dette och gi Dig besked i god tid». Driftskoordinator

videresender e-posten til Bråtekas, som blant annet ber om forklaring på hvorfor [NN] skal utdannes, når han kun er engasjert ut året. Driftskoordinator besvarer Bråtekas øvrige spørsmål, men ikke spørsmålet vedrørende [NN]. Revisjonen har ikke fått forelagt videre dialog vedrørende temaet.

Revisjonen har innhentet informasjon fra kommunens personalavdeling, med henblikk på å fremskaffe opplysninger som kan belyse ansettelsen ytterligere. I følge kommunens lønssystem har [NN] vært tilsatt i kommunen i perioden 1. september 2011 og ut juni 2012. Det foreligger en arbeidsavtale for perioden 1. oktober 2011 til og med 31. desember 2011. Avtalen er datert 11. oktober og signert av enhetsleder. Engasjementet er bekreftet i referat fra møte i personalteam teknisk/kultur den 13. september 2011. I følge personalavdelingen har saken ikke vært behandlet i personalteam etter dette. Fra lønnsavdelingen har revisjonen mottatt tre meldeskjemaer som alle gjelder videreføring av engasjement. De to første gjelder samme periode, 1. januar 2012 til og med 31. mars 2012, hvor det ene er signert av enhetsleder og det andre er signert av Bråtekas. På skjemaet som er datert 20. desember 2011 og signert av enhetsleder, er det påtegnet: «*Avvent tilbakemelding fra Åsmund B.*». Revisjonen er ikke kjent med hvem som har gjort denne påtegningen. Skjemaet som er signert av Bråtekas er datert 24. januar 2012. Det tredje meldeskjemaet gjelder perioden 1. april 2012 til og med 30. juni 2012 og er signert av nåværende enhetsleder for kommunalteknikk og Bråtekas i fellesskap den 13. april 2012.

Spørsmålet om ansettelsesstopp ble behandlet i formannskapet 3. november 2011, hvor det ble vedtatt ansettelsesstopp med umiddelbar virkning. Vedtaket ble fulgt opp i formannskapsmøte 17. november, sak PS 2011/105, hvor rådmannen la frem en orienteringssak vedrørende konsekvenser av ansettelsesstoppen og hvordan vedtaket ble praktisert. Her fremgår det blant annet at ansettelsesstoppen også omfatter inntak av vikarer, samt at vedtak om dispensasjon fra ansettelsesstoppen fattes av rådmannen etter

at søknaden har blitt behandlet i rådmannens ledergruppe.

Forretningsdrift og økonomistyring

Forretningsdrift og økonomistyring omhandler også anskaffelsespraksis. Selve anskaffelsespraksisen omtales imidlertid ikke under dette punktet, men redegjøres nærmere for under kapittel fire.

I sak PS 2013/38 konkluderer rådmannen blant annet slik: «*Mye tyder på at utviklingen av Rokke avfallsanlegg de siste årene har vært preget av visjoner mer enn langsiktige planer med forretningsmessig fundament. Økonomistyringen har vært svak.*»

Konklusjonen bygger blant annet på en oppfatning om at prisfastsettelsen for mottak av avfall ikke har bygget på grunnleggende bedriftsøkonomiske prinsipper – at prisene ikke har gjenspeilet de utgiftene kommunen har pådratt seg som følge av mottak av avfallet. Konklusjonen bygger også på rådmannens oppfatning om kritikkverdig anskaffelsespraksis, samt overføringer fra selvkostområdet til avfallsanlegget. Rådmannen konkluderer ikke når det gjelder overføringene, men tror dette kan ha vært gjort for å sikre overskudd ved anlegget.

Hva gjelder rådmannens påstand om at prisfastsettelsen på Rokke ikke har gjenspeilet de utgiftene som kommunen har pådratt seg i forbindelse med håndteringen av avfallet, mener driftskoordinator at denne er feil. I 2011 ble alle tall fra regnskapet for første driftsår i kommunal regi gjennomgått, og det ble satt opp kalkyler. Det viste seg at det kun var for avfall til deponering man gikk med underskudd. Dette ble brukt som utgangspunkt for prisfastsettelse i 2011, slik at man skulle unngå denne situasjonen i fremtiden. I kalkylen ble det også innbakt et avkastningskrav på 20 %. Svakheten er at kalkylene ikke har blitt justert i tråd med endret kostnadsbilde, selv om planen var at disse skulle revideres årlig.

Revisjonen har fått forelagt seg kalkylene som ble utarbeidet, men har av ressurs hensyn ikke hatt mulighet til å ettergå disse opp mot prisfastsettelsen i 2011. Det fremgår imidlertid

at kalkylen ikke kan ha vært gjeldende for alle kunder, all den tid man hadde løpende avtaler med blant annet Saugbrugs hvor prisen var vesentlig lavere (fremkommer i en e-post omtalt ovenfor). Avfallsanlegget har også tatt inn kalk gratis. I følge driftsordinator er imidlertid kalk fritatt for deponiavgift og massen var tiltenkt brukt til å stabilisere forurenset jord eller andre avfallsfraksjoner, noe som også har blitt gjort.

I følge driftsordinator er det heller ikke riktig at det har blitt foretatt uregelmessige overføringer fra selvkostområdet til avfallsanlegget. I kommunens regnskap er Rokke skilt ut som kommunal næringsvirksomhet, men anlegget gjør også en jobb for renovasjonsordningen. To eksempler er omlasting av avfall og gratis levering av avfall fra private. Dette er tjenester som skal gå inn i selvkostgrunnlaget og som må dekkes av renovasjonsordningen. Driftsordinator medgir at det har vært høye overføringer som er gjort tidligere år fordi det har vært en praktisk måte å få frigjort selvkostmidler, men dette er det økonomi som gjør i forbindelse med årsavslutningene, i samråd med kommunalsjef. For årene 2011 og 2012 ble det imidlertid utarbeidet kalkyler til grunn for overføringene, som utgjorde 6,5 millioner per år.

Revisjonen har også mottatt dokumentasjon fra driftsordinator som viser overføringene fra selvkostområdet for 2013. For 2013 hadde økonomi/ teknisk tenkt til å overføre 7,5 millioner fra renovasjonsordningen til Rokke. Driftsordinator opplyser til revisjonen at han fikk kunnskap om dette via økonomirapporten for september, og sendte derfor en e-post til blant annet nåværende kommunalsjef Ulf Ellingsen hvor han begrunnet hvorfor beløpet var for høyt og hva dette ville medføre for renovasjonsordningen. Han ba om tilbakemelding på grunnlaget for overføringen. Revisjonen har mottatt kopi av e-posten. Driftsordinator mottok ikke noe svar på henvendelsen, og har etter eget utsagn heller ikke mottatt kopi av økonomirapportene etter dette, men har i ettertid sett at det kun har blitt overført 6,5 millioner. I januar 2014 ble det imidlertid

overført ytterligere 0,5 millioner, slik at overføringen totalt for 2013 nå utgjorde 7 millioner.

Driftskoordinatoren tok dette opp med blant annet Ellingsen og ble innkalt til et møte. Der forklarte de at overføringen skyldtes en henvendelse nåværende driftsordinator ved Rokke. Det gjaldt blant annet fakturering for restavfallet som Rokke samler inn. I følge tidligere driftsordinator betaler renovasjonsordningen allerede for denne tjenesten direkte, og blir således dobbeltfakturert. I etterkant av møtet ble deler av overføringen tilbakeført, slik at total overføring for 2013 nå utgjør 6,3 millioner. I følge driftsordinator er imidlertid også dette beløpet ca. to millioner for høyt, og begrunner det blant annet med at privatpersoner ikke lenger kan levere gratis, samtidig som hans egne lønnskostnader nå belastes renovasjonsordningen direkte, og ikke gjennom Rokke slik tilfellet har vært tidligere.

Revisjonen har bedt kommunen om foreliggende kalkyler, men har ikke mottatt disse. Vi har imidlertid mottatt dokumentasjon fra leder for kommunikasjon og service som viser at endelig overføring stemmer med driftskoordinators redegjørelse. Overføring fra renovasjonsordningen til Rokke utgjorde henholdsvis følgende beløp i årene 2010, 2011, 2012 og 2013: 9,5 mkr, 8,2 mkr, 6,5 mkr og 6,3 mkr.

I følge Bråtekas var ikke inntjeningen ved Rokke avfallsanlegg som forventet, og det var ikke realistisk å nå budsjettmålene. Det tok imidlertid noe tid før man ble oppmerksom på dette på overordnet nivå, da både han og økonomiavdelingen hele tiden måtte purre på økonomirapporteringene. Enhetsleder ga muntlige tilbakemeldinger, men disse ble sjelden dokumentert. Han fikk også ulike tilbakemeldinger avhengig av om han spurte enhetsleder eller driftsordinator. I følge Bråtekas virket det ikke som de visste hvordan den økonomiske situasjonen reelt sett var. Alt dette ble påtalt av Bråtekas ved flere anledninger, uten at det medførte forbedring. Han stilte også spørsmål ved om de fakturerte det de skulle gjøre, siden omsetningen ikke

var som forventet. Videre var det rot rundt fakturaer. Enhetsleder rakk ikke å anwise alle fakturaer som skulle anvises, og flere gikk til inkasso. Når Bråtekas selv gikk inn og skulle anwise oppdaget han også flere avtaler han ikke var informert om. På begynnelsen av 2012 oppdager han også at driftsutgiftene er langt høyere enn budsjettet, som følge av at enhetsleder og/ eller driftskoordinator har leid maskiner fremfor å anskaffe disse. Samlet sett mener han at driften var preget av dårlig økonomistyring.

Samtidig informerer Bråtekas om at budsjettet antakeligvis var for optimistisk. Budsjettkravet bygget på en forutsetning om at avfallsanlegget kunne operere som en privat aktør, noe som ikke er tilfellet for en avdeling i en kommune. Det var hele tiden intensjonen at anlegget skulle skilles ut som et eget AS, men saken ble sendt tilbake til administrasjonen for ytterligere utredning. I realiteten opprettholdt politisk nivå inntjeningskravet, uten å stille nødvendige verktøy til rådighet for administrasjonen. Lovverket oppstiller en rekke hindringer som har betydning for muligheten til å øke omsetningen. For det første er det begrensninger i hvor stor del av omsetningen som kan komme fra privat næring. For det andre måtte anlegget forholde seg til anskaffelsesregelverket, noe som kan virke hemmende hva gjelder å drive effektivt. For det tredje stod man heller ikke fritt til å inngå nødvendige avtaler med utvalgte samarbeidspartnere på samme måte. Tilsvarende betraktninger gjøres gjeldene i sak PS 2013/38.

I følge enhetsleder var Rokke avfallsanlegg et stort politisk satsingsområde. Kort tid etter overtakelsen ble det vedtatt en omfattende investeringsramme, hvor formålet var å oppgradere anlegget slik at inntekspotensialet kunne utnyttes. Første driftsår genererte et stort overskudd, men allerede året etter fikk man et budsjettvedtak som var helt i strid med enhetsleders signal om inntjeningsmuligheter. For 2011 ble det i følge enhetsleder budsjettet med et overskudd på 20 millioner, som var helt urealistisk slik anlegget fremstod på det

aktuelle tidspunktet. Enhetsleder formidlet dette oppover til kommunalsjef og rådmann før budsjettet ble vedtatt, men han tror ikke de delte hans oppfatning. Budsjettet ble ikke revidert. Budsjettkravet var for høyt, men det kom klare føringer fra overordnet administrativt og politisk nivå om at man skulle bestrebe seg på å nå det. Dette medførte at enhetsleder og driftskoordinator måtte utvikle alternative løsninger inntil anlegget var oppgradert tilstrekkelig til å kunne konkurrere på lik linje med andre mottak. Etter enhetsleders oppfatning var dette noe de også klarte å gjøre. Driftskoordinator hadde god kunnskap om avfallsbransjen, tekniske løsninger og god kompetanse på avfallshåndtering. Han oppsøkte nye markeder, kunder og tekniske miljøer, og det var i forlengelsen av dette arbeidet at samarbeidet med Universitetet i Luleå, samt MRN, ble realisert.

Enhetsleder opplyser om at han allerede i januar 2011 var tydelig på at de ikke kom til å nå inntektsanslaget i budsjettet, noe som også ble formidlet til Bråtekas. Rapportering fra enhetsleder til Bråtekas ble gjort skriftlig og muntlig. Det ble laget særskilte tertialrapporter for hver enhet som ble formidlet til kommunalsjef. Bråtekas sammenstilte disse for hele kommunalavdelingen og rapporterte videre til rådmannen. Her kom aldri underlagstallene frem, og i følge enhetsleder rapporterte Bråtekas konsekvent 20 millioner som forventet årsprognose. Enhetsleder erkjenner imidlertid at det er mulig økonomirapporteringen måtte purres, men dette hadde sammenheng med arbeidsbyrden og ikke manglende kjennskap til den økonomiske situasjonen. Han er imidlertid tydelig på at påkrevd rapportering fant sted. Driftskoordinator har ikke kjennskap til hvordan rapportering fra enhetsleder til Bråtekas har blitt ivarettatt. Revisjonen har ikke fått seg forelagt skriftlige tertialrapporter for perioden 2010-2012.

Revisjonen har gjennomgått samtlige e-poster mottatt i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet, med henblikk på å finne opplysninger som kan bidra til å klarlegge hva

som har vært gjeldende rapporteringspraksis, eller opplysninger som gir et bilde av økonomistyringen.

17. november 2011 sender Bråtekas en e-post til enhetsleder og driftskoordinator, med kopi til Vevelstad, med følgende ordlyd: «*[enhetsleder] har sagt til meg at det blir et overskudd på Rokke på mer enn 16 millioner. [Driftskoordinator] har sagt til Roar at overskuddet blir maks 10 millioner. Kan dere være så snill å presisere hva som gjelder?*» E-posten følges opp 18. november med en ny purring. Revisjonen vet ikke om eller hvordan e-posten besvares.

Den 5. desember 2011 sender Bråtekas en e-post til enhetsleder. E-posten lyder blant annet som følger: «*Du bekrefter gang på gang at Rokke får overskudd på over 15 mill i år. Hvorfor gjenspeiles ikke dette i prognosene? Fakturerer dere ikke eller? Vi må ha et møte i morgen om dette. Dessuten, [driftskoordinator] lar tilsynelatende være å betale regninger. Det ligger masse rokkeregninger til kontering hos meg. Jeg har bedt han ta kontakt med regnskap mange ganger. Men det skjer ingen endring. Kan du være grei å hjelpe til slik at disse regningene blir betalt.*». Revisjonen har ikke fått seg forelagt noe referat fra møtet som Bråtekas ber om, eller e-post som viser hva enhetsleder svarer. Vi har imidlertid fått innsyn i flere e-poster som viser at Bråtekas ber driftskoordinator om å rydde opp i forfalte regninger.

Den 8. desember 2011 sender driftskoordinator en e-post til Vevelstad, Bråtekas og enhetsleder. Innholdet er en kommentar til en e-post Vevelstad har mottatt vedrørende fakturering på Rokke, hvor det fremgår at det er fakturert ca. 13,9 millioner på Rokke. Denne er sendt fra regnskap. Driftskoordinator skriver: «*Vi har fakturert for 14,1 millioner per 1. november. Til fratrekke kommer 1,1 millioner i rabatter og ca. 0,9 millioner i inntekt fra privatkunder som ikke faktureres, men som går inn på funksjon 357. Samlet blir dette ca. 12,1 million. På ansvar 357 inntekter av gjenvinning og salg inkludert inntekter fra privatkunder er det i dag ca. 2,1*

millioner. Disse skal også legges til slik at forventet inntekt på Rokke i 2011 blir ca. 12,1 pluss 2,1 million til sammen 14,2 million. Forventet salg i desember ca. 1,2 millioner. Til sammen blir dette ca. 15,5 millioner. Overføring fra renovasjonsordningen blir på ca. 13,5 slik at total omsetning på Rokke i 2011 blir ca. 29 millioner.»

Den 23. desember 2011 sender Bråtekas økonomiprognose for Rokke avfallsanlegg for 2011 til Per Egil Pedersen. I e-posten fremkommer det at forventet overskudd for Rokke i 2011 utgjør 13 millioner.

9. februar 2012 mottar Bråtekas en kopi av en e-post som er gått fra regnskap til enhetsleder og driftskoordinator, og som gjelder økonomirapport per januar. E-posten lyder som følger: «*[...] skal ha sendt ut grunnlaget for økonomirapportering per januar til dere (renovasjon og Rokke avfallsanlegg) med frist mandag 5. januar. Han har fortsatt ikke mottatt noen rapport fra dere og jeg behøver dem for å få sammenstilt hele kommunen. Ber om at dere sender de snarest og innen kl. 08:30 i morgen til (...) med kopi til meg.*» Bråtekas følger opp e-posten samme dag og skriver følgende til enhetsleder og driftskoordinator (med kopi til Vevelstad): «*Dette føyer seg inn i et mønster gjennom hele 2011. I 2011 har det ikke blitt rapportert som forutsatt en eneste gang, til tross for puringer hver gang. Det har ført til at nødvendige oversikter ikke har vært tilgjengelig for rådmannen. Per 23.12 viser prognosen på Rokke 13 millioner, tidligere har den vist 15. Etter nyttår viser regnskapet et avvik på 9 millioner. (...) Vennligst send over økonomirapport per januar (...) i dag.*»

Senere samme dag, 9. februar 2012, sender Bråtekas en e-post til Per Egil Pedersen med kopi til Vevelstad. E-posten omhandler en rekke forhold vedrørende avfallsanlegget og lyder som følger: «*Oversender dette slik at du er informert. Til din orientering har Rokke nå igangsatt maskininnkjøp i millionklassen uten fullmakt/ vedtak. Maskinene er delvis leid i 2011, disse kostnadene er belastet driftsbudsjettet. Maskinene er nok nødvendige for å drifte Rokke effektivt, og de ligger til*

grunn for investeringsbudsjettet for 2011 (egen sak om maskinkjøp i mai). Jeg (eller du/vi) må sende brev neste uke der de blir fratatt formelt alle muligheter til å kjøpe og anwise. Som ansvarlig føler jeg det meget tyngende at [enhetsleder] har påført avvik i den størrelsesorden som regnskapet viser. Verken Roar eller jeg har hatt mulighet til å kontrollere dem, vi har blitt holdt med godt snakk og har blitt grundig lurt. I tillegg til pengebruk uten nødvendig vedtak har det foregått flere brudd på anskaffelsesregelverket. Både uteblitt økonomirapportering og brudd på lov om offentlige anskaffelser har blitt påtalt og etterspurt flere ganger i løpet av forrige år. Mye kan dokumenteres, men det må settes av ressurser, som jeg ikke har, for å få oversikt over alt de har bedrevet. [Driftskoordinator] er nå i Luleå, det er sikkert viktig, men det er ikke klarert med meg. Du har uttrykt tidligere at det ikke er kontroll på Rokke, og jeg må medgi at jeg har vist mer tillitt enn evne til å sette av ressurser til å ettergå. Som ansvarlig er jeg forberedt på å måtte ta konsekvensene av [enhetsleder] sine handlinger, men jeg har ikke visst noe annet enn at alt er i orden».

Det foreligger også en rekke e-poster fra perioden november 2011 og fremover, som omhandler ulike fakturaer som har forfalt. Det synes imidlertid som om det er forskjellige årsaker til at de ikke har blitt behandlet. Noen har blitt sendt til feil mottaker, noen har blitt kontert og attestert av driftskoordinator men ikke blitt anvist av enhetsleder eller Bråtekas, og noen har verken blitt kontert, attestert eller anvist. Det foreligger også en rekke e-poster fra Bråtekas til driftskoordinator og/eller enhetsleder, hvor han ber om forklaring på fakturaer som han har mottatt til anvisning. Det fremgår imidlertid ikke av korrespondansen om forklaringene gis.

Revisjonen har fått dokumentert hvem som hadde fullmakter til å kontere, attestere og anwise i perioden 2010-2012. Driftskoordinator har hatt fullmakt til å kontere og attestere, og enhetsleder og Bråtekas har hatt anvisningsfullmakt. Revisjonen har ikke testet systemet mot praksis, men fakturaer håndteres elektronisk

og prosessen er automatisert. Dette innebærer at man må ligge inne med fullmakt for å kunne utføre den aktuelle handlingen.

3.3 Vurderinger

Etter revisjonens oppfatning er det ingen tvil om at både administrasjonen og politisk nivå i Halden kommune, hadde store forventninger til Rokke avfallsanlegg og de mulige positive økonomiske ringvirkningene anlegget kunne medføre for kommunen. Dette gjenspeiles i de vedtak som ble fattet i overtakelsesfasen og de budsjettkravene som ble stilt til driften. Slik revisjonen tolker fakta synes det også som om disse forventningene har hatt betydning for de valg som har vært gjort driftsmessig.

Generelt er det revisjonens oppfatning at rådmannens subdelegeringsreglement, i kombinasjon med økonomireglementets bestemmelser om attestasjon og anvisning, samt kommunens interne retningslinjer for innkjøp, synes å sette en overordnet ramme for hvordan ansvar og myndighet er delegert. Delegeringen er imidlertid vid, men ikke videre enn hva som er vanlig i andre kommuner, eksempelvis Fredrikstad eller Sarpsborg. Revisjonen antar imidlertid at delegeringen skal kombineres med regelmessige møte- og rapporteringspunkter på fag, økonomi og personal. Vi har imidlertid ikke mottatt styringsdokumenter som beskriver dette, men legger til grunn beskrivelsen gitt av de ulike intervjuobjektene som har uttalt seg til revisjonen. Dette er også vanlig i andre kommuner, men der er dette gjerne spesifisert i direktiver fra rådmannen, i et eget internkontrollsystem eller eksempelvis gjennom lederavtaler eller stillingsinstrukser. At praksisen likevel har vært slik, tyder imidlertid på at det er gitt føringer fra rådmannen.

Det synes videre som om utøvelse av myndighet på flere områder har fungert i tråd med gjeldende føringer. Revisjonen bygger dette på hvordan de ulike intervjuobjektene beskriver sin oppfølging av delegert myndighet og hvordan ledelse har blitt utøvet.

Samtidig er det generelle forhold revisjonen reagerer på. Det fremstår ikke som klart for revisjonen hvordan ansvaret reelt sett har vært fordelt mellom Åsmund Bråtekas og Lars Th. Larsen i den perioden sistnevnte var konstituert leder for teknisk og kultur. Det er rimelig å anta at dette også kan ha vært uklart for enhets- og avdelingsledere på kommunalområdet.

Det fremstår heller ikke som klart for revisjonen hvilken rolle enhetsleder har hatt i perioden fra og med perioden 1. mars 2011, hvor en annen person ble konstituert som enhetsleder for kommunalteknikk, og frem til han ble sagt opp. Nåværende enhetsleder har oppgitt til revisjonen at han ikke skulle ha noe med Rokke å gjøre, som følge av direktiver fra Bråtekas. Slik revisjonen tolker disse, skulle enhetsleder ha et særskilt ansvar for Rokke i samarbeid med Bråtekas, men revisjonen har ikke klart å bringe på det rene hvilken stilling han hadde. Rådmannens subdelegeringsreglement overfører myndighet til kommunalsjef, enhetsledere og avdelingsledere. Annen overføring av myndighet må gjøres særskilt. Revisjonen har ikke fått seg forelagt særskilte delegeringer, som viser hva enhetsleders myndighet reelt sett bestod i. Gjennom intervjuer og faktafremstillingen forøvrig, kan det imidlertid synes som om han har fungert som enhetsleder, noe han også omtales som av samtlige selv om han formelt ikke kan ha vært det. Uklarhetene forsterkes ved at purringer på økonomirapporteringer og andre forespørsler vedrørende Rokke, er blitt sendt fra Bråtekas både til enhetsleder og driftskordinator. Tjenestevei er vanlig i offentlig sektor, og graden av direktekontakt mellom Bråtekas og driftskordinator bidrar til å forsterke uklarheten i myndighetsfordelingen. Samtidig har enhetsleder tilsynelatende deltatt i en eller flere møter med Bråtekas, Velestad, driftskordinator, med flere, helt frem til våren 2012.

Som vist til i fakta er det imidlertid vanskelig å vurdere etterlevelse av gjeldende fullmakter generelt. Revisjonen vil i det følgende knytte

vurderingene til de konkrete sakene som omtales i pkt. 3.2.

Når det gjelder avtalen med Halden Lastebilentral, så viser fakta at denne er inngått av daværende rådmannen Per Egil Pedersen. Daværende ordfører deltok dessuten i forhandlingene med selskapet. Dette er i tråd med kommunens gjeldende delegeringsreglement, og er også spesifisert i delegeringsreglementet til kommunen: «*å lede og avgjøre kommunens forretningsmessige vilkår og undertegne avtaler i forståelse med ordfører*». Avtalen oppstiller rammebetingelser for et samarbeid mellom Halden Lastebilentral og Rokke avfallsanlegg, og må kunne karakteriseres som en del av kommunens forretningsmessige drift. Spørsmålet blir videre om rådmannen hadde anledning til å inngå avtaler som gav rabatt i forhold til gjeldende politiske vedtatte gebyrregulativ på Rokke. Også dette spørsmålet må etter revisjonens vurdering kunne besvares bekreftende. Avtalen ble inngått etter at rådmannen ble gitt fullmakt til å inngå leveringsavtaler ved Rokke, og revisjonen deler ikke den tidligere formannskapssekretærens og tidligere konstituert rådmann Eivind Hansens oppfatning, om at vedtaket fattet av kommunestyret i mai 2010 i realiteten bare var en adgang for rådmannen til å fremforhandle avtaler til politisk godkjenning.

Vedtaket som er lagt til grunn som tolkningsargument av formannskapssekretæren omhandler en helt annen problemstilling, og det fremstår ikke som klart for revisjonen hvordan dette vedtaket i seg selv skal være et argument for en generell og omforent betydning av begrepet «*fremforhandle*». Poenget var nettopp at administrasjonen ikke tolket vedtaket om at «*nye leieavtaler inngås med 20 års løpetid*» som en fullmakt, og handlet i tråd med dette. Hva gjelder vedtaket om leveringsavtalene, fremstår det som klart i innstillingen til saken, sammenholdt med forslag til vedtak, hva rådmannen ønsker. Vedtaket medførte dessuten en endring i praksis som ikke medførte spørsmål, verken fra administrasjonen eller fra politisk nivå, noe

som i seg selv taler for at rådmannen har tolket vedtaket riktig.

Vedtaket må også sees i sammenheng med prosessen som mest sannsynlig dannet grunnlaget for saksframstillingen, nemlig forespørselen fra blant annet Halden Lastebilsentral om å få en bedre leveringsavtale. Fakta redegjør grundig for hva som må ha vært diskusjonstemaet, jfr. blant annet driftskoordinator e-post til økonomisjef Roar Vevelstad i januar 2010 hvor han spør om Vevelstad har hørt noe mer om fullmaktene til å forhandle frem avtaler på Rokke, samt e-posten til Bråtekas i mars 2010 hvor han ber Bråtekas om å kalle inn til et møte, slik at de kan forklare behovet for politisk avklaring.

Informasjonen gitt av Halden Lastebilsentral, gir også forklaring på bakgrunnen for økningen i rabattens størrelse fra 9 % til 30 %.

Avtalen med Miljøressurs Norge AS er inngått av enhetsleder selv. Dette fremgår klart av selve avtalen, og er i strid med de fullmakter som er delegert til enhetsledere i Halden kommune. Dette synes også å være noe enhetsleder er innforstått med, da utkastet til avtale med Halden Lastebilsentral ble forelagt kommunalsjef Åsmund Bråtekas for signering. Revisjonen bemerker for ordens skyld at vi heller ikke finner at kommunalsjef er delegert denne myndigheten. Slik vi tolker subdelegeringsreglementet tilligger denne myndigheten rådmannen selv.

I dette perspektivet fremstår det som spesielt at enhetsleder velger å skrive under på avtalen, også sett i lys av hans egen kommentar om at han er overbevist om at daværende rådmann ville signert på samme vilkår. Enhetsleder hevder at avtalen ble skrevet under i forståelse med overordnet ledelse. Revisjonen har ikke funnet klare fakta som underbygger dette, selv om det er momenter som indikerer at avtalen kan ha vært diskutert med overordnet ledelse, jfr. møtet som ble avholdt på Rokke i juni 2011. Det ble åpenbart avholdt to møter på anlegget i samme periode, men det fremstår som svært sannsynlig at et av de omhandlede MRN, da det

er flere av intervjuobjektene som fastholder dette. Dette er imidlertid ikke det samme som at enhetsleder har fått en direkte instruks om å inngå avtalen.

Samtidig er det andre momenter som kan bidra til å forklare hvorfor enhetsleder likevel mente han kunne signere. For det første ble det vedtatt høye budsjettkrav til Rokke, noe som i følge enhetsleder medførte at de måtte være innovative for å øke omsetningen på anlegget. MRN garanterte en relativt stor omsetningsvekst, og det er rimelig å anta at dette har vært en drivende faktor.

Rokke var også et tilbakevendende tema i styringsgruppemøtene i «Halden 2012» prosjektet. Det er uklart for revisjonen på hvilket detaljnivå Rokke ble diskutert i disse møtene, men at Rokke var et viktig tema på møtet som ble avholdt i februar 2011 fremgår av referatet. I det aktuelle møtet la innleid konsulent frem et forslag om å inngå samarbeid med en større aktør som blant annet kunne garantere tilstrekkelig antall tonn av ønskede avfallsfraksjoner. Flere av de som deltok i styringsgruppemøtet, var også tilstede på junimøtet på Rokke, og etter revisjonens oppfatning kan det ikke utelukkes at konsulentens forslag kan ha blitt satt i sammenheng med presentasjonen av de muligheter som MRN kunne medføre for anlegget. Det er imidlertid ingen av deltakerne som i detalj husker hva som ble diskutert på Rokke.

For det tredje er revisjonen usikker på hvilken rolle fullmakten som ble gitt til rådmannen om prisfastsettelse har spilt i forbindelse med selve inngåelsen. Denne fullmakten ville gitt rådmannen anledningen til å inngå avtalen med MRN, gitt at forholdet til anskaffelsesregelverket hadde vært klarlagt, og det fremgår av fakta at fullmakten har vært styrende for prisfastsettelse ved Rokke. Fullmakten er imidlertid gitt til rådmannen selv, og driftskoordinator bekrefter at verken han eller enhetsleder har fått denne skriftlig delegert. Samtidig har praksis åpenbart vært slik at det er driftskoordinator og enhetsleder som har fastsatt priser ved Rokke. Dette har vært kjent og det har ikke blitt påtalt fra

overordnet ledelse. Revisjonen legger her blant annet til grunn at det ikke har foreligget priser for næringsavfall i gebyrregulativene for årene 2011 og 2012. Før fullmakten ble vedtatt, synes det ikke som om verken enhetsleder eller driftskoordinator har fattet beslutninger av denne typen på egen hånd, jfr. blant annet dialogen og stadige purringer på Bråtekas i forbindelse med avtalen med Halden Lastebilentral.

Samlet sett kan det ikke utelukkes at disse momentene har underbygget enhetsleders oppfatning om at han kunne inngå avtalen, selv om delegeringsreglementet isolert sett ikke gir adgang til den type avtaleinngåelser. Det kan imidlertid stilles spørsmålsteget ved om enhetsleder, uavhengig av oppfattelsen av egne fullmakter, uansett burde innsett at punktet om konsulenthonorar medførte at avtalen endret karakter fra å være en ren leveringsavtale, til å bli en gjensidig bebyrdende avtale hvor også anskaffelsesregelverket spilte inn. I et slikt tilfelle fremgår det av kommunens interne retningslinjer at innkjøpsavdelingen skal koples inn. Enhetsleder selv benekter at avtalen kan forstås slik, men sett i lys av hans lange erfaring i offentlig sektor og hvordan han omtales av overordnet ledelse, finner revisjonen det vanskelig å akseptere at han ikke forstod dette.

Hva gjelder MRN generelt, mener revisjonen at det er sannsynlig at kommunens overordnede ledelse hadde kjennskap til samarbeidet. For det første vises det til det som er skrevet ovenfor om selve inngåelsen av avtalen. MRN har åpenbart blitt presentert som en svært aktuell samarbeidspartner. Selv om det ikke foreligger skriftlig referat fra junimøtet på Rokke, er det rimelig å anta at innholdet i møtet har blitt diskutert mellom deltakerne i etterkant, gitt det store satsingsområdet Rokke synes å ha vært. Videre har både Lars Th. Larsen og Eivind Hansen uttalt at både driftskoordinator og enhetsleder var svært åpne på at de hadde et samarbeid med selskapet. Samarbeidet ble blant annet nevnt i det første møtet som Hansen hadde med Bråtekas, enhetsleder og driftskoordinator etter at han ble konstituert i

stillingen som rådmann. MRN ble også omtalt i driftskoordinators innspill til forretningsplan, og da på en slik måte at det er rimelig å anta at mottakerne måtte ha kjennskap til samarbeidet på forhånd. MRN synes også å ha vært et tema på møtet mellom Bråtekas, Vevelstad og enhetsleder i januar 2012, hvor man diskuterte ulike forhold ved Rokke. Bråtekas selv har dessuten anvist fakturaer til selskapet høsten 2011, og oppgir til revisjonen at han stilte spørsmål om hva fakturaene gjaldt. Han husker ikke om han fikk svar, men sier at han generelt ikke anviste fakturaer han ikke fikk forklart. Sett i lys av andre utsagn om at det var åpenhet rundt samarbeidet, finner revisjonen det merkelig om driftskoordinator da ikke skulle ha informert Bråtekas. Revisjonen må videre bemerke at selv om det ikke kan konkluderes sikkert når det gjelder kjennskap, har samarbeidet blitt omtalt på en slik måte at Bråtekas med flere, har hatt alle forutsetninger for å kunne skaffe seg kunnskap på et tidligere tidspunkt dersom det hadde vært ønskelig.

Som det fremgår av fakta er det rettet generell kritikk mot hvordan priser er satt ved anlegget. Driftskoordinator viser til fullmakten vedtatt av kommunestyret i mai 2010, som grunnlag for ulik prisfastsettelse opp mot kunder. Revisjonen deler driftskoordinators oppfatning om at vedtaket gir adgang til individuell prisfastsettelse. Myndigheten er imidlertid ikke videredelegert skriftlig, men etablert praksis synes å være at dette har blitt håndtert lokalt på avfallsanlegget, uten at overordnet ledelse har reagert eller påtalt dette. Revisjonen viser her til det som er skrevet ovenfor, både hva gjelder tolkingen av vedtaket og til praksis. Etter revisjonens oppfatning er det derfor feil å rette kritikk mot driftskoordinator, da det er flere ledd over han som burde sørget for at det formelle var i orden og/ eller at praksisen ble stanset på et tidligere tidspunkt dersom den var uønsket.

Hva gjelder beløpsbegrensningen på 100.000,- som også inntas som et argument for at leveringsavtaler med individuell prisfastsettelse ikke kan inngås, har revisjonen ikke funnet støtte for dette i delegeringsreglementet. For øvrig vises det til

det som fremgår av faktafremstillingen, hvor Hansen selv medgir at dette bygger på en misforståelse.

Ansettelsen av NN er blitt fremhevet som et brudd på subdelegeringsreglementet. Det synes å være uklart om det eksisterer en fullmakt for enhetsledere å ansette i midlertidige engasjementer i inntil tre måneder. Revisjonen finner ikke støtte for dette i subdelegeringsreglementet, og har heller ikke mottatt annen skriftlig dokumentasjon som viser dette, men både Lars Th. Larsen, enhetsleder og Eivind Hansen mener at dette har vært tilfellet. Subdelegeringsreglementet åpner imidlertid opp for at enhetsledere kan tilsette i henhold til eller innenfor vedtatt budsjett, under forutsetning av at utlysning er godkjent av kommunalsjef.

Etter revisjonens vurdering er det vanskelig å avgjøre om ansettelsen representerer et brudd på delegeringsreglementet. For det første avhenger det av hvilken rolle enhetsleder reelt sett har hatt. Under forutsetning av at han har fungert som enhetsleder, noe fakta taler for, åpner subdelegeringsreglementet for tilsetting innenfor budsjett og i forståelse med kommunalsjef. Det har ikke vært hevdet at ansettelsen har vært i strid med budsjettet, og den første ansettelsen ble gjort før politisk nivå vedtok ansettelsesstopp. Spørsmålet blir da om ansettelsen ble diskutert med Bråtekas i forkant. Her er det ikke enighet mellom enhetsleder og Bråtekas, og revisjonen har ingen andre kilder å basere vurderingen på. Det er imidlertid et faktum at det synes som om det har vært åpenhet rundt ansettelsen, uten at dette nødvendigvis betyr at Bråtekas har blitt involvert. Den ble blant annet diskutert med nåværende fagkoordinator ved Rokke, som også deltok i intervjuet. Det foreligger referat fra personalteam datert 13. september 2011, hvor engasjementet bekreftes, og arbeidsavtalen, som gjelder fra og med oktober 2011, er datert og underskrevet 11. oktober. I følge kommunens egne papirer er dessuten engasjementet videreført to ganger av Bråtekas selv.

Det har også vært hevdet av tidligere konstituert rådmann at engasjementet i realiteten var en snikansettelse av NN i en fast stilling, og at dette var noe alle involverte kjente til. Ingen av dem revisjonen har intervjuet bekrefter dette. Enhetsleder benekter selv at det er slik. Det er imidlertid momenter som trekker i retning av at man antakelig håpet at NN kunne bli værende i kommunen, jfr. innkjøp av tjenestemobil og opplæring i bruk av utstyr ved Rokke. Samtidig er det også dokumentert at Bråtekas stilte spørsmål både ved mobilkjøpet og ved hvorfor det var planlagt utdanning for NN, når han kun hadde et engasjement. Spørsmålene ble tilsynelatende ikke besvart av driftskoordinator eller enhetsleder, men det viser at Bråtekas selv ikke betraktet engasjementet som langvarig.

Når det gjelder den generelle forretningsdriften og økonomistyringen, oppfatter ikke revisjonen den som like svak som det uttrykkes i sak PS 2013/38. Det er dokumentert at det ble utarbeidet kostnadskalkyler. Disse har ikke blitt regulert, men har i følge driftskoordinator i all hovedsak dannet grunnlaget for prisfastsettelse. Det er således feil at prisfastsettelsen ikke har bygget på bedriftsøkonomiske prinsipper.

At det har blitt overført penger fra selvkostfond til Rokke for å garantere overskudd, må etter revisjonens oppfatning bygge på en misforståelse. Det er ikke noe spesielt ved at det overføres midler fra selvkostområdet til Rokke. Avfallsanlegget utfører tjenester for renovasjonsordningen, og kostnadene som påløper for dette arbeidet skal medtas i selvkostkalkylen. Dette følger av forurensingsloven, som fastsetter at renovasjonstjenester skal gjøres til selvkost. Kommunen har ikke lov til å subsidiere denne tjenesten. Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, utgitt av Kommunal og regionaldepartementet, angir hvordan selvkostkalkylen skal beregnes.

Revisjonen har imidlertid ikke ettergått grunnlaget for selvkostkalkylene, og vi har heller ikke fått oss forelagt selvkostkalkyle

som dokumenterer hva som er riktig overføring. Vi kan derfor ikke si om overføringene som er gjort tidligere, eller overføringen som ble gjort i 2013, er riktig beregnet.

styringslinjene ikke fungerer, er det ledelsens ansvar «å reparere» styringslinjene.

Det har blitt rettet en rekke spørsmål til enhetsleder og driftskordinator vedrørende salg, prognoser, fakturaer, rapportering etc. De fleste av disse spørsmålene har blitt stilt høsten 2011 og våren 2012. Det er også i den perioden hvor beslutningene som det er rettet kritikk mot er fattet. Revisjonen tolker dette dithen at problemstillingene spørsmålene omhandler, ikke var aktuelle for driftsåret 2010 og første halvdel av 2011, men oppstod utover i 2011. I samme periode skulle enhetsleder ha en mer tilbaketrukket rolle og Bråtekas mer direkte kontroll med Rokke. Et sentralt spørsmål for revisjonen i så måte er om problemene som oppstår utelukkende skyldes dårlig økonomistyring fra enhetsleder og driftskordinators side, eller om det også kan skyldes uklar ansvarsfordeling, høyt arbeidspress på de involverte og/ eller mangelfull oppfølging fra kommunalsjefnivå.

Revisjonen er enig i at det bildet som tegner seg hva gjelder manglende og for sen økonomirapportering, manglende betaling av fakturaer, anskaffelser i strid med regelverket og lignende forhold, tyder på at det var styringsutfordringer ved anlegget. I første rekke påhviler dette ansvaret driftskordinator og enhetsleder, men det påhviler også et ansvar på den som var kommunalsjef på det aktuelle tidspunktet. I dette konkrete tilfellet er det dessuten nærliggende å mene at det påhviler et større ansvar på kommunalsjefnivå, all den tid Bråtekas selv gav uttrykk for at han skulle ha direkte kontroll med Rokke. Det fremstår også som til dels uforståelig for revisjonen at Bråtekas ikke fulgte opp flere av de spørsmålene som han har dokumentert overfor revisjonen, når han ikke får svar på det han spør om. Sett i lys av at tidligere rådmann Pedersen også angivelig har uttalt til Bråtekas at det er manglende styring ved Rokke, burde oppfølgingen vært tettere og mer regelmessig enn den kan ha vært i den aktuelle perioden. Dersom overordnet ledelse mener at

4 OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Har enhetsleder og driftskordinator fulgt kommunens interne retningslinjer i prosesser om anskaffelser ved Rokke avfallsanlegg?

4.1 Revisjonskriterier

Halden kommune har vedtatt interne retningslinjer for innkjøp¹⁵. Innledningsvis i reglementet fremgår det at alle som er involvert i innkjøp i kommunen har en plikt til å sette seg inn i og følge retningslinjene.

Under kapittel 2 om generelle krav til innkjøp fremgår det at alle anskaffelser skal foretas etter konkurranseprinsippet. Punkt 2-1-2 oppstiller videre enkelte prinsipper for innkjøpsarbeidet som skal gjelde i kommunen. Som eksempel vises det til:

- Likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet, forretningsmessighet og fortrolig saksbehandling.
- forvaltningslovens regler om habilitet skal legges til grunn.
- ved anskaffelser med verdi over 100.000,- eks. mva, skal flere personer involveres i saksbehandlingen og beslutningstakingen.
- Ved anskaffelser over kr 100.000 eks. mva, skal innkjøpsavdelingen kontaktes dersom det er tvil om beregning av anskaffelsens verdi.

Under kapittel 2 om innkjøpsprosedyrer fremkommer det blant annet at varekjøp omhandler kjøp, avbetalingskjøp, leasing eller leie med eller uten rett til kjøp av varer. Videre følger det av punkt 3-2-5 at alle leveranser til Halden kommune skal konkurranseutsettes uansett verdi, så langt det er mulig. Det er et krav at enhetsleder/ ansvarlig dokumenterer valg av prosedyre, alternative tilbud, samt valg av leverandør, og protokollfører hele hendelsesforløpet. Kontrakt og protokoll skal arkiveres. Det

fremgår av retningslinjene at det skal føres protokoll for alle anskaffelser som overstiger kr 5.000,-.

Under kapittel fire om organisering fremgår det at alle anskaffelser over kr 500.000,- eks. mva, og som krever prosedyre etter forskriften, skal inngås og behandles av sentral innkjøpsenhet. Innkjøpsenheten skal involveres allerede i planleggingsfasen. Bestilling, kontroll og anvisning skal skje i enhetene.

Valg av leverandør til rammeavtaler eller andre avtaler som skal følge prosedyrereglene i forskrift, skal gjøres av innkjøpsenheten.

Enkeltkjøp under kr 500.000 eks. mva, og som ikke er en løpende anskaffelse som krever samordning etter anskaffelsesregelverket, kan avgjøres av enhetsleder/ kommunalsjef (budsjettansvarlig). Innkjøpsavdelingen kan involveres ved behov.

Det er enhetene selv som bestemmer når det skal foretas anskaffelser, og som er ansvarlig for at det er budsjettmessig dekning for de enkelte kjøp, samt at riktig kvalitet velges. Enhetsleder/ kommunalsjef har blant annet ansvar for å ha kjennskap til de interne retningslinjene som gjelder for innkjøp, også kommunens etiske retningslinjer, samt påse at innkjøp foretas hos de leverandører som kommunen har inngått rammeavtale med. Videre skal denne påse at øvrige innkjøp foretas etter de til enhver tid gjeldende lov, forskrift og interne retningslinjer. Tilsvarende gjelder for rekvirent/ bestiller.

Det forutsettes videre at de ansvarlige på alle nivåer i organisasjonen følger opp og påser at kommunens retningslinjer overholdes. Kontrollen i avdelingen foretas etter gjeldende

¹⁵ «Interne retningslinjer for anskaffelser av varer (inkl. kapitalvarer), tjenester og utførelse av bygg og anleggskontrakter». Vedtatt av bystyret den xx.xx.xxx. Benyttet versjon ble sist revidert 4. juni 2008, og var gjeldende i tidsrommet 2010-2012.

attestasjons- og anvisningsreglement, og eventuelt ved andre stikkprøver slik at ulovlige kjøp ikke forekommer.

4.2 Fakta

Generelt om innkjøp på Rokke

I rådmannens saksframlegg omtales flere saker som brudd på offentlig anskaffelser. Rådmannens samlede konklusjon når det gjelder anskaffelser formuleres slik: «(...)Det kan synes som om det bevisst er gjort disponeringer som går på tvers av offentlige anskaffelsesregler (...)».

De ansatte¹⁶ på Rokke kjenner seg ikke igjen i rådmannens beskrivelse. Etter deres oppfatning har ordinære kjøp i all hovedsak blitt gjort på grunnlag av rammeavtaler, mens anbud har blitt benyttet ved større anskaffelser. I slike tilfeller samarbeider teknisk med innkjøpsavdelingen. De er kjent med at det på et tidspunkt ble inngått leieforhold knyttet til diverse utstyr, men de er usikre på hvordan disse avtalene ble inngått.

I følge kommunens innkjøpsansvarlig har innkjøpsavdelingen vært involvert i tre større maskinanskaffelser ved Rokke de siste tre årene. Dette gjelder anskaffelse av to hjullastere og en gravemaskin. Konkurransene ble gjennomført i samarbeid med teknisk drift.

Innkjøpsansvarlig viser videre til at det er etablert flere rammeavtaler som berører Rokke, etter forutgående anbuds konkurranse utlyst på DOFFIN¹⁷. Disse gjelder:

- Biologisk behandling og transport av våtorganisk avfall
- Innsamling, transport og behandling av restavfall
- Behandling og transport av slam fra Remmedalen renseverk
- Transport og behandling av avfallstrevirke

¹⁶ Betegnelsen viser til nåværende fagkoordinator, bas og arbeidsleder, hvor de to sistnevnte har arbeidet ved anlegget siden kommunen tok over driften.

¹⁷ Nasjonal database for utlysning av offentlige anbud.

Samtidig gir innkjøpsansvarlig uttrykk for at det er en viss risiko for at det kan ha blitt gjennomført anskaffelser uten at innkjøp har blitt involvert. Dette er også bakgrunnen for at innkjøp har meldt inn behov for økt bemanning. I følge innkjøpsansvarlig er det viktig å ha bedre kontroll med anskaffelser som foretas av teknisk i kommunen. Det er teknisk som i sum står for de største anskaffelsene, og det er her risikoen for feil i prosessen er størst.

I likhet med øvrige ansatte på Rokke, mener også drifts koordinator at den tilstanden som skisseres i rådmannens saksframlegg gir et feilaktig bilde av hvordan anlegget har blitt driftet. Han mener at praksisen i all hovedsak har vært anbud eller prisforespørsel til flere tilbydere, også der hvor det har vært snakk om ubetydelig beløp. Under samtalen med revisjonen la drifts koordinator frem flere dokumenter som han mener underbygger dette. Revisjonen har ikke etterprøvet dokumentene i detalj, men det fremgår at flere tiltak på Rokke er igangsatt etter gjennomført konkurranse.

Han er imidlertid åpen på at innkjøpsavdelingen ikke har vært involvert i alle anskaffelser, men dette kommer av at de ikke har hatt kapasitet. Ved henvendelser har de fått beskjed om å håndtere prosessene selv. Alle store anbud, som drifts koordinator har deltatt i på Rokke, har imidlertid i hovedsak vært satt bort til konsulent. Som eksempel viser han til kontrakten for bygging av ny adkomstvei til anlegget¹⁸, som ble håndtert av Hjelnes Consult AS. Revisjonen har fått bekreftet fra innkjøpsansvarlig at det foreligger rammeavtale med selskapet.

Drifts koordinator opplyser om at det imidlertid er et anbud som ble håndtert av han selv uten involvering fra verken innkjøpsavdelingen eller konsulent, og dette gjaldt ferdigstillelse av ny gjenbruksstasjon. Dette var et tiltak som kommunen selv

¹⁸ Anbudsprosess håndtert av Hjelnes Consult AS. Kunngjøringen finnes her: http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=NOV169460

påbegynte, men ikke ferdigstilte. Tiltaket ble drøftet med konsulent, men det ble vurdert som svært vanskelig og kostnadskrevenende å utarbeide anbudsdokumentene på det detaljnivået som kunngjøring krever. Dette ble løst ved at flere entreprenører ble forelagt allerede utarbeidede planer og tatt med på befaring. Tilbyderne ble så bedt om å gi en fast pris på grunnlag av dette. Det var to entreprenører som leverte inn tilbud. En av disse hadde imidlertid tatt inn en forutsetning om utgravde masser skulle oppmåles i ettertid og at prisen skulle justeres etter dette. Dette var ikke i tråd med forutsetningen i tilbudsinnbydelsen, hvor risikoen skulle bæres av entreprenøren, og den andre entreprenøren ble valgt. Dette ble dokumentert overfor revisjonen, men det ble ikke lagt frem protokoll for anskaffelsen. Driftsordinator er av den oppfatning at også e-postkorrespondanse kan fungere som protokoll, gitt at den gir alle nødvendige opplysninger. Beløpet oversteg terskelverdien for utlysning.

Driftsordinator opplyser videre til revisjonen at han i forkant av samtalen med revisjonen har gått igjennom alle fakturaer som han har attestert i 2011. Han mener at mer eller mindre samtlige av attestasjonene gjelder et anbudsprosjekt eller en rammeavtale. Revisjonen har mottatt kopi av listen. Av ressurs hensyn har vi ikke hatt mulighet til å etterprøve disse attestasjonene i detalj. Basert på den rammeavtaleoversikten som revisjonen fikk forlagt i forbindelse med forvaltningsrevisjonen gjennomført i 2012/2013¹⁹, synes imidlertid alle større beløp i hovedsak å kunne tilskrives inngåtte rammeavtaler. Unntak er vederlag for leie av grunnarealer og beløp som kan tilskrives de avtalene som rådmannen viser til i sitt saksframlegg. Det er også en rekke mindre beløp som gjelder gjentatte kjøp hos forretningsdrivende i kommunen (det vises her til de funnene som fremgikk av ovennevnte forvaltningsrevisjon). Når det gjelder rammeavtalekjøp må det imidlertid bemerkes at det foreligger parallelle rammeavtaler innenfor enkelte områder, og

¹⁹ Forvaltningsrevisjon "Offentlige anskaffelser".

revisjonen er ikke kjent med om det har blitt avholdt minikonkurranse mellom leverandørene der dette er aktuelt.

Driftsordinator opplyser til revisjonen at han opplever offentlige innkjøp som vanskelige. En innkjøpsprosess handler om å dekke et behov, og i noen tilfeller kan det være vanskelig å definere dette behovet. I Halden kommunen har imidlertid fokuset vært å bruke DOFFIN og å gjøre anskaffelsene formelt korrekte, heller enn å utnytte det spillerommet som regelverket åpner for og på den måten gjøre gode innkjøp. Han viser videre til at det er en utbredt misforståelse at kommunen alltid må velge det anbudet som har det laveste tilbudet. Kommunen kan også velge det tilbudet som fremstår som det mest økonomisk fordelaktige. Driftsordinator opplever heller ikke å ha fått opplæring i innkjøp av kommunen. De kunnskapene han besitter, har han fått fra Hjeltnes Consult gjennom samarbeid i flere store anbudsprosesser.

Det er videre ikke slik at driftsordinator har fattet alle innkjøpsavgjørelser på egen hånd. Han viser til at de fleste forhold ved anlegget ble diskutert med enhetsleder. Unntaket var innkjøp som var helt nødvendig for å opprettholde den daglige driften. Dette var imidlertid en ordning han og enhetsleder var enige om.

Dette bekreftes av enhetsleder selv. Han opplyser til revisjonen at han hadde tett dialog med driftsordinator om det aller meste. Han har imidlertid begrenset kjennskap til enkelte av anskaffelsene som det vises til i rådmannens saksframlegg, da disse ble foretatt etter at han fikk permisjon fra stillingen som enhetsleder.

Bråtekas' oppfatning er at det er gjennomført en rekke ulovlige anskaffelser ved avfallsanlegget og at han har påtalt det flere ganger til både enhetsleder og driftsordinator. Revisjonen har fått enkelte e-poster fra siste del av 2011 og begynnelsen av 2012, som viser dette. E-postene viser hovedsakelig til anskaffelser av diverse utstyr, jfr. første kulepunkt nedenfor.

I sak PS 2013/38 omtales følgende saker som brudd på regelverket om offentlige anskaffelser:

- Anskaffelse av diverse utstyr.
- Kjøp av webdesigntjenester.
- Konsulentavtale med Miljøressurs Norge AS.

Sakene omtales nærmere i detalj nedenfor. I rådmannens saksframlegg benyttes begrepet «ledelsen ved Rokke», som viser til Bråtekas, enhetsleder og driftskoordinator²⁰.

Anskaffelse av diverse utstyr

Rådmannen skriver følgende i sak PS 2013/38: «På bakgrunn av en, etter administrasjonens oppfatning feilaktig, oppfatning av konkurranseforutsetningene til et eventuelt selskap, besluttet ledelsen ved Rokke i 2011 å gå til anskaffelse av en del kostbart utstyr. Det ble inngått avtaler om å leie/ lease dette utstyret da man trodde at opprettelsen av aksjeselskapet var nært forestående, og at det da ville være lov å foreta slike direkteanskaffelser. Det er rådmannen oppfatning at disse direkteanskaffelsene var ulovlige på det tidspunktet da de ble foretatt, og det er rådmannens oppfatning at de ville vært ulovlige også etter at selskapet var opprettet. Grunnen til det er at det er vanskelig å se at selskapet ikke ville fått kommunens støtte i en eventuell underskuddssituasjon»

Revisjonen oppfatter det slik at det i saksframlegget siktes til en avfallskvern, en presse og en «miljøpistol» (et instrument som brukes til å analysere innholdet av ulike substanser i eksempelvis jord).

Revisjonen har i forbindelse med undersøkelsen mottatt en juridisk betenkning utarbeidet av advokatfirmaet Mageli ANS v/ Morten Kokkim, hva gjelder forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser gitt at Rokke etableres som et eget aksjeselskap. Kommunen mottok betenkningen i begynnelsen av august 2011. Det er ikke

²⁰ Dette i følge tidligere konstituert rådmann Eivind Hansen, som har vært saksbehandler for saken.

formålstjenlig å referere hele betenkningen her, men et av avsnittene i konklusjonen omhandler fremtidige anskaffelser: «Under forutsetning av at driften er kommersiell er et avfallshåndteringsselskap organisert som et aksjeselskap ikke selv omfattet av regelverket om offentlige anskaffelser. Selskapet kan således foreta sine anskaffelser som andre aksjeselskap, uavhengig av at kommunen eventuelt er eeneier.» Et annet avsnitt redegjør imidlertid for konsekvenser, og det oppstilles blant annet følgende:

«Organiseringen av avfallshåndteringsselskapet som et aksjeselskap vil medføre at Halden kommunes eventuelle kjøp av tjenester fra selskapet må følge regelverket om offentlige anskaffelser. Her vil rettstilstanden bli en annen enn om man opprettholder dagens organisering.»

Avsnittene er tatt inn fordi de dokumenterer den generelle oppfatningen som rådet i kommunen ved utgangen av 2011 og begynnelsen av 2012. Revisjonen har mottatt en rekke e-poster sendt mellom flere av de personene som har hatt en eller annen tilknytning til Rokke, og hvor det fremgår at oppfatningen er at et eventuelt Rokke AS ikke trenger å forholde seg til anskaffelsesregelverket.

Dette er også driftskoordinators argument når det gjelder anskaffelsene nevnt ovenfor. Han viser til at anskaffelsene ble gjort i september 2011 i form av leieavtaler, og at den rådende oppfatningen var at Rokke skulle bli et aksjeselskap fra og med 1. januar 2012. Maskinene skulle ikke kjøpes før etter etableringen av selskapet. Selve leieavtalene mener driftskoordinator ikke var omfattet av regelverket, fordi det var snakk om utprøving hvor de måtte betale kostnadene det medførte. At avtalene inneholdt bestemmelser om at en vesentlig del av innbetalt leie, 70-80 %, skulle gå til fradrag i kjøpesummen mener han er irrelevant. Det ble ikke leid inn en tjeneste for å avbøte et behov, men for å prøve ut et produkt. Driftskoordinator mener at slike avtaler ikke er omfattet av anskaffelsesregelverket. Avtalene kunne dessuten avsluttes uten oppsigelsestid, mot at maskinene ble returnert til

leverandøren. Driftskoordinator viser videre til at leieavtalene også ble diskutert med enhetsleder i forkant. Det vises også til at det forelå politiske vedtak fra hovedutvalg for teknisk om å gå til anskaffelse av utstyret, og at det var satt av midler i investeringsbudsjettet. Bakgrunnen for at innkjøp ikke ble koplet inn i prosessen rundt leieavtalene, er i følge driftskoordinator at det ikke har vært vanlig praksis i teknisk å kople inn innkjøpsavdelingen når det har vært snakk om å leie inn utstyr for utprøving.

Skrittet om å kjøpe ut maskinene ble først iverksatt etter møtet som Vevelstad hadde med enhetsleder og Bråtekas 25. januar 2012, og som er omtalt ovenfor under pkt. 3.2. I notatet fremgår det at enhetsleder eller driftskoordinator skal kontakte leverandører for å få til et kjøp, samt at man skal forsøke å få til en tilbakedatering av kontrakten til 31. desember 2012. Bakgrunnen for dette var at man da kunne benytte avsatte midler i investeringsregnskapet og tilbakeføre en del av leieutgiftene som var ført i driftsregnskapet. Revisjonen har fått seg forelagt flere e-poster som viser at dette ble diskutert.

En av e-postene, som er gått fra Bråtekas til driftskoordinator, fremkommer det imidlertid at Bråtekas ikke har sett notatet som Vevelstad har utarbeidet, og at det uansett ikke inneholder det viktigste premisset for tilbakedatering: enhetsleder eller driftskoordinator skulle klarere med innkjøp om det var anledning til å gjøre dette i henhold til anskaffelsesregelverket. Revisjonen er usikker på hva som er gjort i forhold til dette på det aktuelle tidspunktet, men det foreligger et senere datert notat fra advokatfullmektig i rådmannens stab, som konkluderer med at «konvertering» fra leie til eie vil være i strid med anskaffelsesregelverket.

Driftskoordinator oppfattet notatet fra Vevelstad som en «fullmakt» til å gjennomføre kjøpene. Når kjøpene så var gjennomført, så nektet både Bråtekas og Hansen å anviser fakturaene, og det ble mye diskusjon med leverandørene. Etter hva driftskoordinatoren

kjenner til ble det likevel inngått leieavtaler med leverandørene, og disse må da etter hans oppfatning være like ulovlige sett i forhold til anskaffelsesreglementet, som de de avtalene han opprinnelig inngikk med leverandørene.

I dag er status som følger på maskinene:

- leieavtalen på pressen er oppsagt og maskinen er returnert til leverandøren.
- Avfallskvernen leies fortsatt og er i daglig bruk.
- Miljøpistolen er kjøpt ut og brukes regelmessig ved anlegget.

Kjøp av webdesigntjenester

Rådmannen skriver følgende i sak PS 2013/38: «Det er også utbetalt over 550.000,- kroner inkl. mva til et firma som har utviklet 3 hjemmesider for Rokke. (...) Det er ikke link til noen av disse sidene fra kommunens hjemmesider. Kommunens IKT avdeling har heller ikke vært involvert i utformingen av dem. Kommunen har dog benyttet informasjon fra disse sidene til utforming av tilsvarende sider på kommunens hjemmeside. Utbetalingene på 550.000,- til firmaet strekker seg over tre år fra 2010 til 2012, men avtok omtrent da det ble mediafokus på anlegget i 2012. Totalt siden 2002 er det utbetalt noe over 900.000,- kroner til selskapet. I dette inngår også digital produksjon av miljøkalenderen. Rådmannen anser også dette som en ulovlig direkteanskaffelse uten vedtak.»

I følge driftskoordinator er det kun deler av det som fremkommer i saksframlegget som er riktig. Selskapet som omtales er et enkeltmannsforetak som Halden kommune har benyttet over flere år, i all hovedsak til produksjon av miljøkalenderen. Også deler av utbetalingene som refereres i saksframlegget gjelder produksjon av miljøkalenderen for årene 2010, 2011 og 2012. Revisjonen har mottatt samtlige fakturaer som driftskoordinator har anvist i perioden 2010-2012, og disse stemmer med hans redegjørelse. I følge driftskoordinator er det imidlertid riktig at foretaket også har utarbeidet tre nettsider, men dette er ikke noe han har besluttet på egen hånd. Årsaken

til at foretaket ble benyttet var kjennskap til kommunen, at vedkommende satt på et omfattende bildemateriale som var blitt brukt i tidligere produksjoner av miljøkalenderen, samt det faktum at foretaket har blitt brukt av kommunen siden 2002. Det ble derfor ansett som kostnadsbesparende at foretaket utførte oppdragene. Etter hva revisjonen har kunne klarlegge, foreligger det imidlertid ikke noe rammeavtale med foretaket, og heller ingen anbudsdokumenter som viser at det har vært avholdt konkurranse.

Konsulentavtale med Miljøressurs Norge AS
«For å markedsføre at Rokke avfallsanlegg skulle satse på spesialavfall, ble det i juni 2011 gitt tilskudd i form av oppstartskapital til et selskap som skulle oppsøke potensielle kunder, og undersøke markedsmulighetene. Ledelsen ved Rokke omtalte selskapet som «anleggets markedsapparat». Det er ledelsen selv som benyttet betegnelsen «oppstartskapital». Oppstartskapitalen ble gitt i form av en avtale om konsulentarbeid til en verdi av 500.000,- kroner eks mva. Terskelverdien for kommunens plikt til å utlyse slike konkurranser offentlig via DOFFIN er på 500.000,- kroner eks mva. Det medfører kunngjøringsplikt dersom verdien av anskaffelsen er høyere enn terskelverdien.»

Revisjonen bemerker innledningsvis at ingen av personene vi har vært i kontakt med i forbindelse med undersøkelsen, utenom Hansen, benytter begrepet oppstartskapital.

I følge enhetsleder ble avtalen med MRN inngått for å øke omsetningen ved avfallsanlegget. MRN skulle opptre som tradere i markedet og forpliktet seg gjennom avtalen å skaffe avfall for 10 millioner til Rokke innen 1. oktober 2011. Det som omtales som konsulentbistand i avtalen var honorar for denne tradingen, ikke oppstartskapital. Med unntak av tradinghonoraret var ikke avtalen annerledes en tilsvarende avtaler som Rokke hadde med Norsk Gjenvinning, Veolia eller Halden Lastebilsentral. Enhetsleder mener også at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse, da det er snakk om salg ikke

kjøp. Det ble følgelig ikke gjennomført noen anskaffelsesprosess.

I følge driftskordinator skulle konsulentarbeidet bestå i å gjennomføre undersøkelser i markedet om hvor det var mulig å hente inn avfallsfraksjoner til anlegget. Han er imidlertid åpen på at det ikke kan fremskaffes bestillinger som viser hva MRN skal gjøre, og på fakturaene fra selskapet fremgår det heller ikke hvor mange timer som er medgått, ei heller timesatsen eller hvilke tjenester honoraret skal dekke. Det foreligger heller ikke rapporter som dokumenterer hva som er blitt gjort, men det har blitt avholdt møter underveis hvor de har informert om hva som er gjort og hvem de har snakket med. Det foreligger imidlertid ikke referater eller lignende fra disse møtene. Også driftskordinator deler enhetsleders oppfatning om at anskaffelsesregelverket ikke kommer til anvendelse på dette avtaleforholdet, siden formålet først og fremst var å skaffe kunder til anlegget.

Det foreligger en rekke e-poster som omhandler MRN. Enkelte er omtalt ovenfor under pkt. 3.2. Øvrige e-poster omhandler ulike sider ved avtaleinngåelsen og/ eller hva avtalen reelt sett innebar. Kjernen i disse beskrives ovenfor gjennom uttalelsene til enhetsleder og driftskordinator. Revisjonen har imidlertid også fått seg forelagt et internt notat, utarbeidet av advokatfullmektig i rådmannen stab 31. august 2012, som sammenholder avtalen opp mot regelverket om offentlige anskaffelser. Hun skriver blant annet følgende: «Ut fra ordlyden (i avtalen) ser en det slik at hovedformålet med avtalen er at Halden kommune ved å kjøpe tjenester fra MRN skal få kontrakter med ulike bedrifter, som skal levere avfall til kommunen. Dette er motytelsen Halden kommune har rett til i henhold til avtalen.» Hun konkluderer videre slik: «Avtalen mellom Halden kommune og Miljøressurs Norge AS, med tilhørende transaksjoner, er en gjensidig bebyrdende avtale om levering av tjenester. Manglende kunngjøring av en slik anskaffelse over 500.000,- innebærer brudd på kunngjøringsplikten i regelverket om offentlige anskaffelser.»

4.3 Vurderinger

Fakta viser at en stor del av innkjøpene ved Rokke synes å ha vært i tråd med både anskaffelsesregelverket og kommunens interne retningslinjer for innkjøp. Revisjonen legger til grunn uttalelser fra de ansatte på Rokke, driftsordinator, innkjøpsansvarlig og diverse dokumentasjon som er lagt frem i forbindelse med gjennomføringen av revisjonen.

Samtidig er det også gjennomført flere anskaffelser som ikke er i tråd med regelverket.

Ferdigstilling av gjenbruksstasjonen som driftsordinator redegjør for, er gjennomført etter konkurranseprinsippet. Dette er en av de sentrale grunnsteinene i anskaffelsesregelverket. På grunn av anskaffelsens verdi, skulle imidlertid konkurransen vært publisert på DOFFIN. Det foreligger heller ikke protokoll for anskaffelsen. Revisjonen er ikke enig i driftskoordinators oppfatning om at e-postkorrespondanse kan fungere som protokoll, selv om den gir alle nødvendige opplysninger. Den kan være nyttig for å underbygge innholdet i protokollen, men protokollens funksjon er også å dokumentere at prosessen har vært gjennomført på en måte som sikrer likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og fortrolig behandling. Dette innebærer blant annet at minst to skal delta i prosessen og underskrive protokollen. Etter revisjonens oppfatning vil ikke e-postkorrespondanse ivareta alle hensynene ovenfor.

Når det gjelder anskaffelsen av de ulike maskinene som omtales i sak PS 2013/38, er det revisjonens oppfatning at disse representerer brudd på anskaffelsesregelverket. Disse bruddene er dessuten mer alvorlige enn bruddene ovenfor, nettopp fordi det handler om direkteanskaffelser. Anskaffelsene har ikke vært konkurranseutsatt på noen måte. At det er snakk om leie og ikke kjøp har underordnet betydning, og det fremgår dessuten tydelig i kommunens interne retningslinjer for innkjøp at leie og/ eller leasing faller inn under

begrepet «varekjøp». Argumentet om utprøving er etter revisjonens oppfatning ikke relevant, all den tid det fremgår av korrespondanse med leverandørene at produktet leies for senere kjøp. Dette underbygges dessuten av at det er avtalt at kommunen skal få refundert store deler av leiebeløpet ved et senere kjøp. At det var meningen å kjøpe maskinene på et senere tidspunkt, bekreftes også av driftsordinator med flere. Tidspunktet var imidlertid avhengig av når avfallsanlegget ble omdannet til et aksjeselskap, da man på dette tidspunktet kunne foreta anskaffelsen uten å ta hensyn til regelverket. Revisjonen betviler ikke at det er tilfellet, men kjøpene ble reelt sett gjort ved inngåelsen av leieavtalene og da var Rokke en avdeling i kommunen og underlagt regelverket. Det bemerkes for øvrig at en av avtalene fortsatt løper og at en annen ble kjøpt ut. Det er således også andre som har videreført den praksisen, som enhetsleder og driftsordinator kritiseres for. At det forelå budsjettvedtak for kjøp, har etter revisjonens vurdering ingen betydning hva gjelder anskaffelsenes forhold til regelverket. Vedtakene innebærer kun at det er budsjettmessigdekning for kjøp. Revisjonen bemerker for øvrig at det var vedtak om kjøp, ikke leie. Leiekostnader var ikke innarbeidet i budsjettet.

Også kjøp av de omtalte webtjenestene representerer etter revisjonens oppfatning en direkteanskaffelse i strid med anskaffelsesregelverket og kommunens interne retningslinjer. Det er ikke avholdt konkurranse og det foreligger ikke rammeavtale med selskapet. Anskaffelsene fra selskapet gjelder imidlertid ikke bare Rokke avfallsanlegg, og selskapet har også blitt brukt av kommunen over flere år til produksjon av miljøkalenderen.

Hva gjelder avtalen med Miljøressurs Norge AS, er revisjonen enig med advokatfullmektigens konklusjon. Også denne avtalen representerer en direkteanskaffelse i strid med anskaffelsesregelverket og skulle vært kunngjort på DOFFIN. Enhetsleders og driftskoordinators argumentasjon om at avtalen handler om salg og ikke kjøp, og

derfor ikke er omfattet av regelverket, er ikke holdbar. Avtalen oppstiller en betalingsplikt for konsulenttenester og begge opplyser til revisjonen at fakturaene fra selskapet gjelder honorar for «avfallstrading». Dette kan ikke forstås på noen annen måte enn at Rokke kjøper en tjeneste fra selskapet. At avtalen også regulerer bestemmelser om fortrinnsrett på fremforhandlet avfall er underordnet. Revisjonen er heller ikke enig i at avtalen med MRN kan sammenlignes med leveringsavtalen med Halden Lastebilsentral. Avtalen med Lastebilsentralen er en ren salgsavtale, og ikke en gjensidig bebyrdende avtale slik avtalen med MRN er.

Basert på faktafremstillingen er det ikke mulig for revisjonen å trekke sikre slutninger med hensyn til hvem som var involvert i de ulike anskaffelsene. Driftskoordinator selv opplyser at han diskuterte alle forhold med enhetsleder, noe enhetsleder selv også bekrefter. Enhetsleder nekter imidlertid for å ha kjennskap til maskinanskaffelsene, da disse ble foretatt etter at han fikk permisjon som enhetsleder i kommunen. Samtidig viser fakta både i dette kapitlet og i forrige kapittel, at enhetsleder har vært involvert i en rekke andre beslutninger vedrørende Rokke i den samme perioden, eksempelvis inngåelse av MRN avtalen, ansettelsen av NN, og han har også rapportert på økonomi til Bråtekas. På dette grunnlaget finner revisjonen det merkelig om han ikke også har vært involvert i inngåelsen av leieavtalene omtalt ovenfor.

Revisjonen finner det også betenkelig at anskaffelsene ikke ble oppdaget på et tidligere tidspunkt av kommunalsjefnivå. Økonomireglementet oppstiller en plikt til å gjennomføre regelmessige stikkprøver, hvor hele anskaffelsesforløpet skal etterprøves. Dette skal også dokumenteres i egen anvisningsdagbok. Stikkprøver og generell oppfølging er en vesentlig del av et velfungerende internkontrollsystem.

5 IVERKSATTE TILTAK

Hvilke grep er gjort fra rådmannsnivå for å sikre at avdekket praksis opphører?

5.1 Revisjonskriterier

Ifølge kommuneloven § 23 skal rådmannen *“(…) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll”*.

Særlovgivningen inneholder en rekke bestemmelser som skal sikre forsvarlig internkontroll innen, eksempelvis helse, miljø og sikkerhet eller for tjenesteutøvelsen innenfor helse, omsorg og velferd, men internkontroll i det perspektivet som følger av § 23 er ikke nærmere definert i lov eller forskrift.

Det følger imidlertid av forarbeidene til bestemmelsen at *“Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte.”*²¹

5.2 Fakta

Rådmannen er øverste administrative leder, og har delegert sin myndighet for området teknisk og kultur til kommunalsjef Ulf Ellingsen. Ansvar for fag, økonomi og personal er delegert videre til enhetsleder. Enhetsleder har igjen videredelegert ansvaret for den daglige driften til

fagkoordinator ved Rokke. Enhetsleder har utarbeidet stillingsbeskrivelser for sine ledere og ansatte. Videredelegeringen til fagkoordinator omfatter kun fagansvar.

I følge kommunalsjef er det et mål å gi ledere mulighet, handlingsrom og fullmakter til å utøve ledelse i henhold til delegeringsreglementet. Detaljstyring er ikke ønskelig. Samtidig er delegert ledelse og ledelse generelt tema i møter og samtaler. Det er også igangsatt en egen lederutvikling i Halden kommune, samtidig som man er i ferd med å utarbeide nytt delegeringsreglement.

Det rapporteres fast på økonomi og sykefravær fra enhetsleder til kommunalsjef og videre til rådmann og til politisk nivå. Uformelt rapporteres det på tonnasje inn og ut på Rokke, personalsituasjonen, nødvendige tiltak knyttet til vedlikehold og lignende. Sektoren er også i ferd med å utarbeide styringsindikatorer for enhetene, slik at det kan rapporteres på mål på de tjenestene som utføres.

Fagkoordinator rapporterer formelt på fag, økonomi og personal til enhetsleder en gang per mnd. I tillegg rapporteres det løpende på ulike forhold som berører den daglige driften i ukentlige driftsmøter. Enhetsleder rapporterer videre til sin kommunalsjef og til kommunalsjef for økonomi hver måned. I tillegg har kommunalsjefen ukentlige møter med sine enhetsledere. Det skrives ikke referater fra møtene som avholdes, verken på enhetsledernivå eller kommunalsjefnivå.

Når det gjelder den løpende driften så avklares mindre forhold, som enhetsleder mener faller inn under hans myndighetsområde, i de ukentlige driftsmøtene. Spørsmål om avtaler, investeringsbehov o.l. meldes videre til

²¹ Ot. prp. nr 70 (2002-2003) (endringslov) Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon), s. 105.

kommunalsjef i enhetsledermøtene. Større investeringer tas med i budsjettplanarbeidet. Fagkoordinator er tilfreds med oppfølgingen fra enhetsleder. Enhetsleder har et godt forhold til sin leder, men opplever oppfølgingen som mangelfull. Han synes det er vanskelig å få avklaringer, og mener det burde vært utarbeidet stillingsbeskrivelser for enhetslederne også, slik at det gikk klart frem hva enhetsleders myndighet omfatter. Enhetsleder er ikke kjent med hva delegeringsreglementet sier om enhetsleders myndighet, og mener dette kunne vært avhjulpet gjennom en stillingsbeskrivelse.

I følge kommunalsjef følges enhetsledere opp gjennom faste møter hver uke. På møteplanen står personalsaker, økonomi og oppfølging av politiske vedtak. Personalavdelingen deltar normalt i første del av møtet. I perioder avholdes enhetsledermøter annenhver uke, dette for å legge inn individuelle samtaler med enhetslederne de ukene det ikke er felles møter. I tillegg viser kommunalsjef til at han som oftest har daglig kontakt med flere enhetsledere, særlig innen drift og forvaltning. Oppfølging gjøres også gjennom stikkprøver, men kommunalsjef mener at dette kunne vært gjort oftere. Samtidig gjøres de fleste innkjøp etter rammeavtale, noe som reduserer behovet for stikkprøver.

Kommunalsjef mener imidlertid at burde vært satt av mer tid til strategisk ledelse i sektoren. Han opplever feltet som komplekst og han har ingen egen stab. Det er mange enkeltsaker som faller på han personlig.

I følge fagkoordinator gjøres innkjøp ved Rokke i all hovedsak ved avrop på rammeavtaler. Større anskaffelser gjøres på anbud etter at det er avklart med enhetsleder og kommunalsjef. Enhetsleder informerer om at han selv ikke vil inngå avtaler av større omfang, så lenge hans myndighet ikke oppleves som avklart. Videre har de ansatte på Rokke fullmakt til å gjennomføre mindre innkjøp som er nødvendig for driften av avfallsanlegget. For anskaffelser fra kr 5.000,- og oppover hentes det inn tilbud fra minimum tre leverandører og det føres protokoll. Ved beløp over terskelverdiene brukes

kommunens innkjøpsavdeling. Enhetsleder informerer om at han har tatt opp kommunens innkjøpsreglement i flere ledermøter, men at han ikke gjennomfører stikkprøver knyttet til innkjøp.

Kommunalsjef er tilfreds med hvordan innkjøpsrutinene etterlevs på Rokke i dag. Innkjøp foretas etter kommunens retningslinjer, og ingen store innkjøp eller investeringer foretas uten kommunalsjefens godkjenning. Innkjøp som foretas på anlegget gjelder vedlikehold innenfor enhetens budsjett. For å illustrere hva som menes, viser kommunalsjef til forespørsel fra enheten om å anskaffe ny vekt ved innkjøringen til anlegget. Dette er et eksempel på en anskaffelse som ikke er delegert til enheten. Samtidig fremheves at det er behov for innkjøpsfaglig kompetanse sentralt. Innkjøpsavdelingen i kommunen består per tiden av to personer, og de betjener i hovedsak ikke teknisk sektor. På prosjekter det er avsatt midler til, er det ønskelig at sektoren får støtte i større grad enn den gjør i dag.

I følge enhetsleder driftes Rokke på en annen måte i dag enn hva tilfellet har vært tidligere. Det er gjort budsjettmessige grep, som allerede har gitt positive resultater, samtidig som risikoen er tatt ned. Både omsetning og resultat har økt sammenlignet med 2012. Det vises til innføring av markedsbaserte priser med rabattsystem knyttet opp mot levert mengde avfall, innføring av gebyr for avfall levert av private²², mer restriktiv praksis for mottak av avfall man ikke har løsninger for å håndtere, samt at man leier tjenester fremfor å lease maskiner. Videre involveres de ansatte på Rokke i større grad i beslutninger nå enn tidligere. Et konkret eksempel på dette er vurderingen av hvilke typer avfall man skal ta i mot ved anlegget.

Rådmannen informerer om at det per første halvår 2013 ble innført et krav om at innkjøp eller juridisk skal ha sett igjennom innkjøpsavtaler, før rådmannen signerer. Det er også meldt til de ulike

²² Tidligere kunne private levere avfall begrenset til 160 kg vederlagsfritt.

kommunalavdelingene at disse skal ha gjennomført risikovurderinger knyttet til innkjøp innen utgangen av 2014. Formålet er å identifisere områder hvor det er behov for skjerpet kontroll.

5.3 Vurderinger

I henhold til revisjonskriteriet innledningsvis i pkt. 5.1, har rådmannen et ansvar for å sikre betryggende kontroll. Det er imidlertid til en viss grad opp til rådmannen selv å avgjøre hvordan dette kan oppnås. I kapittel tre og fire fremgår det at den internkontrollen som har vært etablert i linjen fra rådmannsnivå til Rokke avfallsanlegg ikke har fungert tilfredsstillende. Spørsmålet er om dagens situasjon er annerledes.

Etter revisjonens vurdering må spørsmålet besvares todelt. Hva angår systemnivå, er det slik revisjonen tolker fakta i pkt. 5.2, gjort enkelte endringer. Det er det samme delegeringsreglementet som legges til grunn, og det foreligger fortsatt i hovedsak ikke lederavtaler eller skriftlige rapporteringsdirektiver. Det er imidlertid tatt inn et krav at innkjøp eller juridisk skal godkjenne avtaler før rådmannen underskriver, og det er også gitt føringer fra rådmannen om gjennomføring av risikovurderinger knyttet til innkjøp. Videre består forskjellen i at det er klart definert hvilke personer som har ansvar for hva; det er en kommunalsjef, det er en enhetsleder og det er en fagkoordinator.

Samtidig mener revisjonen at kommunen bør vurdere å ta i bruk lederavtaler og utarbeide stillingsinstruksjoner for alle ledernivåer. Dette er verktøy som bidrar til å tydeliggjøre rådmannens forventninger og krav til hva ledelse innebærer. Lederavtalene kan også fungere som grunnlag for tilbakemelding og evaluering av ledere, relatert til resultater og utøvelse av lederrollen generelt. Revisjonen har fått opplyst om at det foreligger stillingsbeskrivelser, men disse er, som tidligere nevnt, ikke forelagt revisjonen.

Det synes imidlertid også som om praksis er endret i forhold til tidligere, ved at samtlige som revisjonen har snakket med har en klar oppfatning av hva som faller inn under deres myndighetsområde. Både enhetsleder og fagkoordinator er dessuten tydelige på at de avklarer med overordnet nivå, før større beslutninger tas.

Et område hvor praksis imidlertid fortsatt fremstår som uendret, er at både kommunalsjef og enhetsleder i liten grad oppgir at de gjennomfører selvstendige stikkprøvekontroller på innkjøp. Kommunalsjef har en praksis for dette, men enhetsleder har ikke det. Dette er noe de er pålagt til i henhold til kommunens økonomireglement, og en nødvendig aktivitet dersom de skal ivareta ansvaret for god internkontroll. Revisjonen vil videre bemerke at det bør innføres en fast praksis med skriftlige referater fra ledermøter på alle nivåer, samt andre møter av strategisk betydning. Dette er et nyttig verktøy med hensyn på å ivareta god internkontroll, da det gir overordnet ledelsesnivå en mulighet til å følge med på hva som skjer i organisasjonen. Det er også viktig for å kunne ivareta god oppfølging av beslutninger som fattes, men også for å sikre etterprøvbarehet og gjennomsiktighet. Det bidrar videre til å dokumentere at den enkelte leder ivaretar sin delegerte myndighet, samt gjør det mulig å plassere ansvar i etterkant, uavhengig av utfall. Skriftlige referater fra ledermøter er også en viktig informasjonskilde for øvrige ansatte i kommunen.

6 KONKLUSJONER/ANBEFALINGER

Revisjonen har i denne forvaltningsrevisjonen undersøkt tre problemstillinger, hvor to av disse omhandler tidligere forhold i kommunen, og en omhandler nåværende situasjon. Kontrollutvalget i Halden kommune bestilte forvaltningsrevisjonen, som en følge av en redegjørelse gitt av rådmannen til kommunestyret i sak PS 2013/38.

Delegeringer og fullmakter

Basert på de fakta som er blitt presentert for revisjonen og vurderingene i pkt. 3.3, finner revisjonen ikke klare holdepunkter for å kunne konstatere at enhetsleder og driftskoordinator har brutt gjeldende delegeringer og fullmakter. Det har blitt fattet beslutninger som objektivt sett kan diskuteres om faller inn under delegeringsreglementet slik dette er oppsummert i pkt. 3.1, men samtidig er det også flere momenter som trekker i motsatt retning. Revisjonen viser her til hva som synes å ha blitt sagt og gjort rundt de ulike beslutningene, hvordan ledelse har blitt utøvet og hvordan ledelse har blitt fulgt opp. Etter revisjonens vurdering må disse momentene også tillegges vekt.

På et punkt mener imidlertid revisjonen at det er opplagt at enhetsleder har gått utover de fullmaktene han måtte forstå at han hadde; avtalen med MRN. Etter revisjonens oppfatning ville det kunne latt seg forsvare at han inngikk en leveringsavtale med selskapet, basert på det som er skrevet om tolkning av rådmannens fullmakt om å fremforhandle leveringsavtaler og hvordan denne har blitt praktisert, men ikke at han selvstendig inngikk avtalen slik den er formulert. Bestemmelsen om konsulenthonorar endret avtaletypen på en slik måte at det måtte være opplagt for enhetsleder at innkjøp og/ eller juridisk skulle vært koplet inn.

Offentlige anskaffelser

Når det gjelder innkjøp på Rokke, så mener revisjonen at fakta gir et bilde av en praksis som generelt er i tråd med

anskaffelsesregelverket og kommunens interne retningslinjer. Vi baserer dette på de uttalelsene som er gitt av de ansatte på Rokke, fagkoordinator selv, innkjøpsansvarlig og dokumentasjon som er lagt frem for revisjonen.

Samtidig viser også revisjonens undersøkelse at det har forekommet flere brudd på anskaffelsesregelverket. Vår oppfatning sammenfaller således med rådmannen, hva gjelder maskinkjøp, kjøp av webtjenester og avtalen med Miljøressurs Norge AS. Anskaffelsene representerer dessuten alvorlige brudd, i og med at det er snakk om direkteanskaffelser uten konkurranse.

Iverksatte tiltak

Revisjonen har kun funnet at det er iverksatt mindre endringer på systemnivå, sammenlignet med tidligere. Hovedforskjellen består i at det nå er klart definert hvilke personer som har ansvar for hva, i og med at det er én kommunalsjef, én enhetsleder og én driftskoordinator. Som nevnt i vurderingene under pkt. 3.3 synes det som om det har vært uklarheter knyttet til hvem som har hatt ansvar for hva, og hvilken rolle kommunalsjef og tidligere enhetsleder faktisk hadde. Revisjonen vil også bemerke i positiv retning rådmannens krav om innkjøpsfaglig og/ eller juridisk kvalitetssikring av innkjøpsavtaler før de signeres.

Samtidig synes det som om praksis er endret i forhold til tidligere. Samtlige revisjonen har intervjuet har en klar oppfatning av hva som faller inn under deres myndighetsområde, og denne oppfatningen er sammenfallende. Det er også lav terskel for å avklare med overordnet nivå før større beslutninger tas.

Anbefalinger

Basert på de vurderinger som fremkommer i pkt. 3.3, 4.3 og 5.3, og som også delvis fremgår av konklusjonene, anbefaler

revisjonen at kommunen bør vurdere følgende forhold:

- Revisjonen har ikke fått seg forelagt kalkyler for overføringene fra selvkostområdet til Rokke avfallsanlegg. Kommunen har plikt til å utarbeide slike kalkyler i henhold til regelverket. Kommunal renovasjon skal utføres til selvkost. For lave overføringer medfører at kommunen subsidierer renovasjonsordningen, noe kommunen ikke har lov til å gjøre. For høye overføringer medfører at kommunen ulovlig tapper selvkostfondet. Kommunen bør ettergå kalkylene og kontrollere at disse stemmer overens med de faktiske kostnadene som kan henføres til renovasjonsordningen.
- I tidligere forvaltningsrevisjon knyttet til innkjøp (overlevert kontrollutvalget i 2012) ble det avdekket at kommunen foretar en rekke kjøp utenfor inngåtte rammeavtaler. Kjøp av webtjenester som er omtalt i kapittel 4.2 synes å være videreføring av et gammelt kundeforhold, som antakelig ble etablert før det ble et sterkt fokus på offentlige anskaffelser. Kommunen bør vurdere å foreta en gjennomgang av leverandørreskontro for å identifisere hyppige og gjentatte kjøp hos leverandører som kommunen ikke har avtale med. Dette er også en oppfølgings- og kontrollaktivitet som overordnet ledelsesnivå bør gjennomføre med jevne mellomrom, for å ivareta ansvaret for god internkontroll.
- Tilsvarende bør kommunen vurdere å utarbeide mer spesifikke retningslinjer for hvordan stikkprøvekontroller på innkjøp skal gjennomføres. Dette er en nødvendig

aktivitet for å ivareta ansvaret for god internkontroll.

- Kommunen bør vurdere å innføre krav om skriftlige referater fra ledermøter og andre møter av strategisk betydning. Dette er et nyttig verktøy med hensyn på å ivareta god internkontroll, da det gir overordnet ledelsesnivå en mulighet til å følge med på hva som skjer i organisasjonen. Det er også viktig for å sikre etterprøvbarhet, gjennomsiktighet og for å kunne ivareta god oppfølging av beslutninger som fattes.
- Kommunen bør vurdere å ta i bruk lederavtaler og utarbeide stillingsinstrukser for alle ledelsesnivåer. Dette er verktøy som bidrar til å tydeliggjøre rådmannens forventninger og krav til hva ledelse innebærer, samtidig som de utgjør et grunnlag for tilbakemelding og evaluering av ledere.

Rolvøy, 13. mai 2014

Anders Svarholt (sign.)
forvaltningsrevisor

Einar Gundersen (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

7 RÅDMANNENS KOMMENTARER

Rådmannens uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport ved Rokke avfallsanlegg

Rådmannen har fått oversendt «Forvaltningsrevisjonsrapport», høringsutkast vedrørende Rokke avfallsanlegg hvor vi er gitt anledning til å knytte kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapporten. Rådmannen vil i sin uttalelse ha et fokus på rapportens vurderinger og konklusjoner, og vil derfor ikke komme inn på det faktagrunnlag revisjonsrapporten bygger på.

Oppdragsgiver for rapporten er Kontrollutvalget i Halden som på bakgrunn av rådmannens redegjørelse i Kommunestyret i PS 2013/13 satte i bestilling forvaltningsrevisjonsrapport fra Østfold kommunerevisjon.

Innledningsvis ønsker rådmannen å uttrykke tilfredshet med at revisjonsrapporten i all hovedsak støtter de anførselene som rådmannen hadde i ovennevnte sak. Halden kommune iverksatte umiddelbart innskjerpende tiltak innenfor området offentlige anskaffelser, før revisjonsrapporten forelå. Det er også foretatt en gjennomgang når det gjelder hvilke personer som har ansvar for hva slik at ansvarsfordelingen er tydeliggjort. Når det gjelder utarbeidelse av kalkyler for overføringer fra renovasjonsordningen så er dette arbeidet startet opp slik at både regelverk og forutsigbarheten i driften både i renovasjonskapittelet og avfallsanlegget blir ivaretatt.

Rådmannen kan videre opplyse om at det nylig er vedtatt nytt politisk delegeringsreglement, og at arbeidet med nytt administrativt delegeringsreglement er startet. Dette reglementet vil danne grunnlaget for tydeligere lederansvar og roller. Arbeidet med innføring av lederavtaler er også startet og er således i samsvar med revisjonens anbefalinger. Høsten 2013 ble et omfattende lederutviklingsprogram startet, hvor ansvar og roller er viktige hovedmomenter.

Det kanskje viktigste formålet med forvaltningsrevisjonsrapporter generelt er læringsaspektet, hvor også denne rapporten påpeker viktige momenter som rådmannen vil ta inn i arbeidet videre i organisasjonsutviklingen. Halden kommune jobber kontinuerlig med forbedringsarbeid innenfor kontrollfunksjoner og vil derfor helt konkret se nærmere på hvordan vi kan utarbeide rutiner for blant annet stikkprøvekontroll på innkjøpsområdet. I tillegg er rådmannen helt enig med revisjonen i sin anbefaling for å sikre etterprøvbarhet, og innfører derfor møtereferat fra samtlige enhetsledermøter.

Med hilsen

Gudrun Haabeth Grindaker
rådmann