

# FORVALTNINGSREVISJON

## Investeringsprosjektet «Fiskerkaia Vestre Side» v/Berlevåg Havn KF

Berlevåg kommune



## **Forord**

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Berlevåg kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot et investeringsprosjekt gjennomført av Berlevåg Havn KF. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Berlevåg kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til år uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Berlevåg kommune og Berlevåg Havn KF for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Finnsnes/Tromsø, 1.9.2021

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Truls Siri**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

**Astrid Indrebø**  
*Ansvarlig for kvalitetssikring*

## SAMMENDRAG

---

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler styret i Berlevåg Havns beslutningsgrunnlag for vedtak om investeringsprosjektet «Fiskerikaia Vestre side», samt havneforetakets prosjektgjennomføring av investeringsprosjektet.

I 2015 gjorde Kystverket større utdyping av indre havn i Berlevåg. Kaiene i området var gamle trekaier som var nødvendig å skifte ut, og på denne bakgrunn igangsatte Berlevåg Havn KF planleggingen av ny kai. Multiconsult prosjekterte og utarbeidet et forprosjekt og anbudsgrunnlag for bygging av ny kai. Fiskerikaia Vestre/side ble første gang lagt inn i investeringsbudsjettet for 2016 med 16 millioner. Opplysningen som ble gitt kommunestyret - slik det fremgår av saksfremlegget - var at det skulle bygges 108 meter kai, anbud var ute på DOFFIN og at gjennomføringen var avhengig av tilskudd fra Kystverket. Videre fremgikk det at korrigert forslag til investeringsbudsjett skulle legges frem når endelig tall forelå. Det ble søkt Kystverket om 50 % tilskudd, og Berlevåg Havn fikk tilsagn på søknaden på kr. 15 684 500. Det fremgår imidlertid ikke eksplisitt av saksutredningen hva kostnadsrammen var satt til, men havnesjefen opplyser at den var 32 millioner.

I forbindelse med forhandlingsmøte med Øksnes entreprenør ble prosjektet endret til kai på 191 meter til en kostnad på 27,5 millioner, noe som var innenfor opprinnelig ramme. Neste behandling i kommunestyret var den 31. mars 2016 i forbindelse med behandling av låneopptak, og kommunestyret vedtok låneopptak på 32 millioner til investeringsprosjektet.

Ytterligere forlengelse av kaien med 86 meter ble vedtatt 30. november 2017 i havnestyret, og Multiconsult utarbeidet rapport og konkurransegrunnlag for denne utvidelse. Kommunestyret behandlet 14. desember 2017 investeringsbudsjett 2018 for Berlevåg Havn hvor det i saksopplysningene vises til utvidelse av kaien med 86 meter og at den skal lånefinansieres med 18,5 millioner. Øksnes Entreprenør fikk anbudet for utvidelsen av kaien.

De totale prosjektkostnadene ble kr. 55 794 543 hvorav bruk av lån kr. 39,6 millioner. Fiskerikaia stod ferdig i 2020.

Forvaltningsrevisjonen er gjort på oppdrag av kontrollutvalget i Berlevåg kommune og har følgende problemstillinger:

1. *Fremle styret i Berlevåg Havn KF et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtak om utbygging av «Fiskerikaia/Vestre Side»?*
2. *Har Berlevåg Havn KF gjennomført investeringsprosjektet «Fiskerikaia/Vestre Side» i henhold til beste praksis og i henhold til egne rutiner?*

For å gjøre vurderinger av Berlevåg Havn KF, har revisor utledet revisjonskriterier som havneforetakets praksis vurderes opp mot. Det finnes i liten grad konkrete lovkrav gjeldende for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter. Det finnes imidlertid anerkjent

forskningsteori om prosjektstyring som retter seg mot kommunale investeringsprosjekter. Av prosjektstyringsteori kan det utledes en såkalt «beste praksis». Revisjonskriterier fra beste praksis formuleres ikke som «skal-krav», men som anbefalinger («bør»). Det er imidlertid viktig å ha med seg at anbefalingene er basert på at det offentlige skal treffe riktig beslutning og at offentlige investeringsprosjekter skal ivareta samfunns- og effektmål, ha realistiske økonomiske rammer, og gjennomføres i henhold til budsjett.

***Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at beslutningsgrunnlaget som styret i Berlevåg Havn KF fremla for vedtak om utbygging av Fiskerikaia/Vestre side var mangelfullt og kan samlet sett ikke betraktes som forsvarlig.***

Revisors vurderinger, som ovennevnte konklusjon bygger på, er at styret i Berlevåg Havn KF:

- *Ikke har oppfylt* revisjonskriteriene om at de bør ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av behov og mål for havneutbyggingen, ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål samt forprosjekt.
- *Har oppfylt* revisjonskriteriet at forprosjektet bør kvalitetssikret.
- *Til dels har oppfylt* revisjonskriteriene om at de bør ha fremlagt for kommunestyret kostnadsramme for prosjektet som bør være basert på realistiske anslag og der usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres.
- *I liten grad* har oppfylt revisjonskriteriet om at de bør ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen.
- *Har oppfylt* revisjonskriteriet om at de skal ha rapportert til kommunestyret ved avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringer, og bør ha fremlagt for politikerne eventuelle endringer i kostnadsrammen.

***Revisors konklusjon på problemstilling 2 er at Berlevåg Havn KF til dels, men ikke fullt ut har gjennomført investeringsprosjektet «Fiskerikaia/Vestre Side» i henhold til beste praksis og i henhold til egne rutiner.***

Konklusjonen bygger på revisors funn og vurderinger fra problemstilling 1, samt at Berlevåg Havn KF har *fulgt flere, men ikke alle* punktene i økonomireglementet om investeringsprosjekter ved gjennomføringen av investeringsprosjektet «Fiskerikaia/vestre side».

- Beskrivelse av prosjektet er gjort i forprosjekt og konkurransegrunnlag
- Prosjektet hadde prosjektorganisasjon med byggherre, ansvarlig entreprenør, prosjekterende, ansvarlig for uavhengig kontroll. Fremdriftsplan var ikke spesifisert og ferdigstillingen tok lengre tid enn opprinnelig planlagt.
- Det ble ikke gjennomført konseptfase, men prosjekterende redegjorde for ulike løsninger for kaibyggingen.
- Kommunestyret ble forelagt havnestyrets innstilling på kostnad og finansiering, men forprosjektet ble ikke behandlet av kommunestyret.



- Multiconsult gjennomførte anbudskonkurranse og havnesjefen signerte Norsk Standard kontrakter med entreprenøren.
- I byggefasen ble det gjennomført byggemøter og oppfølging på byggeplass, samt lovpålagt uavhengig kontroll.
- Byggeregnskapet har ikke blitt forelagt kommunestyret da prosjektet var avsluttet, men kommunestyret er blitt forelagt årsmelding og regnskap for Berlevåg Havn hvor det fremgår hva som tidligere er medgått til investeringsprosjektet.
- Det ble gjennomført overtakelse og skrevet overtakelsesprotokoll etter Norsk Standard.
- Garantiettersyn ble utsatt og planlagt sommer 2021.

Vår anbefaling er at Berlevåg Havn KF treffer tiltak for å sikre at fremtidige investeringsprosjekter som fremlegges kommunestyret for behandling er forsvarlig utredet, samt at de gjennomføres i tråd med beste praksis og i henhold til egne rutiner.

Sammendrag .....	3
1 Bakgrunn og bestilling.....	7
2 Problemstillinger og revisjonskriterier .....	7
2.1 Problemstillinger .....	7
2.2 Revisjonskriterier .....	7
2.2.1 Forsvarlig beslutningsgrunnlag.....	8
2.2.2 Prosjektgjennomføring.....	16
3 Metode, datamateriale og avgrensing .....	19
3.1 Metode og datamateriale .....	19
3.2 Gyldighet og pålitelighet.....	19
4 Beslutningsgrunnlag .....	21
4.1 Bakgrunn for bygging av fiskerikaia vestre side.....	21
4.2 Behandling av økonomiplan 2016-2019 .....	23
4.3 Sak i havnestyret, utvidelse av kai .....	24
4.3.1 Utvidelse av kai, forhandlingsmøter med entreprenør.....	24
4.3.2 Behandling av låneopptak i kommunestyret, 31.3.2016.....	25
4.3.3 Budsjettregulering 2016.....	26
4.4 Behandling av økonomiplan 2017-2020 .....	27
4.4.1 Sak i havnestyret, utvidelse av kai .....	28
4.4.2 Budsjettregulering 2017 .....	28
4.5 Behandling av økonomiplan 2018-2021 .....	29
4.5.1 Sak i havnestyret, kontraktinngåelse, utvidelse av kai .....	31
4.5.2 Budsjettregulering 2019.....	31
4.6 Oppsummering, revisors vurderinger og konklusjon .....	32
4.6.1 Oppsummering.....	32
4.6.2 Revisors vurderinger og konklusjon .....	33
5 Prosjektgjennomføring .....	35
5.1 Prosjektgjennomføring i henhold til økonomireglementet.....	35
5.2 Revisors vurderinger og konklusjon .....	40
6 Uttalelse .....	41
7 Anbefalinger .....	42
8 Referanser.....	43
9 Vedlegg.....	44

## 1 BAKGRUNN OG BESTILLING

---

I kontrollutvalgsmøte 15. april 2020 drøftet kontrollutvalget under sak 7/20 «Risiko- og vesentlighetsvurdering», muligheten for å bestille forvaltningsrevisjon. Saken ble deretter satt opp under sak 10/20 «Eventuelt» hvor følgende ble vedtatt:

*Kontrollutvalget ber KomRev NORD utarbeide prosjektskisse for forvaltningsrevisjon av Berlevåg Havn KF med følgende forslag til fokusområder: Investeringer / byggeprosjekt: se på:*

- Økonomiske rammer
- Låneopptak / konsekvenser
- Planer for bruk av nyinvesteringer

I sak 15/20 behandlet kontrollutvalget et notat der flere alternativer for gjennomføring av forvaltningsrevisjon ble presentert. Kontrollutvalget vedtok i sak 15/20 å gå videre med en bestilling som innebærer at vi kartlegger og vurderer planleggingen og gjennomføringen av ett utvalgt investeringsprosjekt. Kontrollutvalget vedtok at prosjektet «Fiskerkaia/Vestre Side» skulle velges for denne forvaltningsrevisjonen. Formålet var å undersøke planlegging og styring av investeringsprosjektet som var gjennomført av Berlevåg Havn KF, samt bidra til å sikre at Berlevåg Havn KF etterlever aktuelle lover, forskrifter og reglement.

Kontrollutvalget vedtok 18. august 2020 i sak 23/20 overordnet prosjektskisse og ba revisjonen igangsette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

## 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

---

### 2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. **Fremla styret i Berlevåg Havn KF et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtak om utbygging av «Fiskerkaia/Vestre Side»?**
2. **Har Berlevåg Havn KF gjennomført investeringsprosjektet «Fiskerkaia/Vestre Side» i henhold til beste praksis og i henhold til egne rutiner?**

### 2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området.

### 2.2.1 Forsvarlig beslutningsgrunnlag

Den nye kommuneloven trådte i kraft høsten 2019<sup>1</sup>, men i denne forvaltningsrevisjonen bruker vi den foregående kommuneloven som kilde for utledning av revisjonskriterier, fordi det var den som var gjeldende i perioden investeringsprosjektet ble planlagt og gjennomført.

Det er Berlevåg Havn KF som er revisjonsobjektet i denne forvaltningsrevisjonen, og det følger av kommuneloven § 67 nr. 1 at foretakets styre skal påse at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyre. Videre fremgår det av lovens § 71 nr. 2 at daglig leder skal sørge for at foretaket drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at det er gjenstand for betryggende kontroll. Dette er en presisering som kom i 2013 for å påpeke at det er daglig leder som har et helhetlig internkontrollansvar. Ordlyden ble derfor endret for at bestemmelsen skal speile det reelle innholdet i internkontrollansvaret, og bestemmelsen fikk derfor en utforming lik kommuneloven § 23 nr. 2, som regulerer administrasjonssjefens internkontrollansvar.<sup>2</sup>

Vi finner ovenstående igjen i Berlevåg Havns vedtekter, der det i § 7 om styrets myndighet blant annet fremgår at styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, økonomiplan, årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av foretaket eller Berlevåg kommunestyre. Videre fremgår det av § 7 at styret skal sørge for at saker som skal behandles av Berlevåg kommunestyre er tilstrekkelig forberedt, og at kommunestyrets vedtak iverksettes. Det fremgår også av § 7 at det er styret som har det kommunale ansvaret for planlegging, utbygging og drift av kommunens kaianlegg.

I Berlevåg kommunes økonomireglement er det et eget kapittel som omhandler investeringsprosjekter, og styret skal påse at foretaket drives i samsvar med formål, vedtekter, økonomiplan, årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av foretaket eller Berlevåg kommunestyre. Dette innebærer at økonomireglementet med de retningslinjer som inngår i dette reglementet også gjelder for Berlevåg Havn KF. I økonomireglementet står følgende i kapittel 10 «Reglement for investeringsprosjekter»:

*For store investeringsprosjekter der kostnader påløper over tid, utarbeides det et styringsdokument som inneholder det enkelte prosjekts dokumenter og vedtak, eksempelvis endelig forprosjekt og kommunestyrets vedtak. Prosjektene kan ha ulike prosedyrer/dokumenter alt etter hvilken entreprisemodell som er valgt. Framgangsmåte og reglement kan derfor avvike noe mellom de enkelte prosjekt.*

*Kontraksstandardenes bestemmelser legges til grunn for utarbeidelsen av investeringsprosjektene med en utdyping av særskilte prosjektadministrative prosedyrer.*

*Følgende punkter skal legges til grunn ved større investeringsprosjekter:*

---

<sup>1</sup> Ikrafttredelsestidspunktet var fra og med de konstituerende møtene i de enkelte kommunestyre og fylkesting

<sup>2</sup> Prop.119 L (2011–2012) Endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.)



1. *Beskrivelse av prosjektet.*
2. *Framdrift, organisering av prosjektet, ferdigstillelse og ansvarshavende.*
3. *Konseptfase: Funksjonsbeskrivelse av prosjektet.*
4. *Kommunestyrets behandling av konseptet eller forprosjekt med fastlegging av innhold og økonomisk ramme.*
5. *Detaljeringsplan dersom prosjektet ikke er totalentreprise.*
6. *Kontrahering av entreprenører.*
7. *Byggefase.*
8. *Det utarbeides byggeregnskap for investeringsprosjekter etter Norsk Standard.*
9. *Byggeregnskaper for investeringsprosjekter forelegges kommunestyret ved avsluttet prosjekt.*
10. *Evaluering, sluttrapport.*
11. *Oppfølging i garantitid.*

Revisor oppfatter at punktene ovenfor kan sees på som en prosjektmodell for prosjektstyring og gjennomføring, og vil inngå som kilder for revisjonskriterier under problemstilling 2.

Som nevnt skal styret i Berlevåg Havn KF sørge for at saker som skal behandles i Berlevåg kommunestyre er tilstrekkelig forberedt – eller forsvarlig utredet. Begrepet *forsvarlig* kan ikke gis et strengt konkretisert innhold, og det vil bero på hva saken gjelder. En umiddelbar forståelse av at en sak må være *forsvarlig utredet*, er at det legges fram faktiske og relevante opplysninger om den aktuelle saken slik at det treffes avgjørelse basert på riktig grunnlag, og at både for- og motargumenter i en sak må legges fram. Selv om ikke forvaltningsloven gjelder direkte, kan det trekkes en parallell til utredningskravene som gjelder for enkeltvedtak; *en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*. Det er et grunnleggende ulovfestet krav til offentlige organer om å treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling.

På områder hvor det finnes nasjonalt eller lokalt regelverk som bestemmer hva som utgjør et forsvarlig beslutningsunderlag, må saksopplysningene og vurderingene som er forelagt kommunestyret vurderes opp mot slike krav. Det finnes i liten grad konkrete lovkrav gjeldende for kommunens eller kommunale foretaks planlegging av investeringsprosjekter, herunder hvilken informasjon som må forelegges kommunestyret.

Det finnes imidlertid relevante kilder for utledning av revisjonskriterier for å gjøre vurderinger av om **utredninger om igangsettelse av offentlige investeringsprosjekt er forsvarlig/utgjør et forsvarlig beslutningsgrunnlag**. Enkelte lov- og forskriftskrav må hensyntas av kommunen/foretaket i planleggingen av investeringsprosjekter, herunder i utredningsarbeidet, og vi utleder revisjonskriterier fra:

- **Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven/kml)**
- **Forskrift 24.08.2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak**

Det finnes anerkjent forskningsteori om prosjektstyring som retter seg mot kommunale investeringsprosjekter. Av prosjektstyringsteori kan det utledes en såkalt «beste praksis». Revisjonskriterier fra beste praksis formuleres ikke som «skal-krav», men som anbefalinger («bør»). Det er imidlertid viktig å ha med seg at anbefalingene er basert på at det offentlige skal treffe riktig beslutning og at offentlige investeringsprosjekter skal ivareta samfunns- og effektmål, ha realistiske økonomiske rammer, og gjennomføres i henhold til budsjett. Beslutninger og grunnlaget for dem skal også være transparente.

Forskningsprogrammet Concept<sup>3</sup>, som utføres ved NTNU i samarbeid med norske og internasjonale fagmiljøer, viser til at erfaringer fra en rekke store prosjekter har vist at deler av forutsetningene som har ligget til grunn for vedtak og igangsetting ikke har blitt oppfylt. Dette har medført problemer med store overskridelser på kostnadssiden, forsinkelser og lav måloppnåelse<sup>4</sup>.

Relevante kilder for utledning av revisjonskriterier for beste praksis er:

- **Kommunal- og regionaldepartementet (2011): Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (veileder H-2270)**
- **Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ev ante akademisk forlag**
- **Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klagegg: Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen. Rapport nr. 9 for forskningsprogrammet Concept**

I de ovennevnte kildene redegjøres det for hvilke utredninger/analyser som bør gjøres i tidligfasen av et offentlig investeringsprosjekt og hvilken informasjon som bør forelegges beslutningstakeren.

### **Behovsanalyse og investeringsprosjektets mål**

Av Concepts rapport nr. 45 fremgår det at det i alle prosjekters tidligfase som et minimum bør foretas en behovsanalyse, gjøres målformuleringer og analyse av alternative løsninger. Concept

---

<sup>3</sup> Forskningsprogrammet Concept ble igangsatt i 2002 for å drive forskning på store statlige prosjekter som kvalitetssikres under Finansdepartementets ordning som startet i 2000 – også kalt Statens prosjektmodell. Concept har undersøkt hvilke ordninger kommunene har for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, og deres erfaringer med disse. Rapporten «Kommunale investeringsprosjekter – Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag» (Welde, Aksdal og Tyholt, 2015) bygger på Concepts studier av kommunal investeringspraksis. I rapporten fokuseres det på praksisen i landets ti største kommuner i tillegg til at fem konkrete og gjennomførte investeringsprosjekter i ulike kommuner drøftes. Concepts viktigste budskap på bakgrunn av deres forskning og internasjonal forskning, er at det er i tidligfasen at prosjektsuksessen legges.

<sup>4</sup> Jf. Concept- rapport nr. 45 pkt. 1.1

viser til at det bør være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning, slik at det er mulig å avvise prosjekter som er uegnet eller som det ikke er behov for.

En *behovsanalyse* innebærer ifølge Concept en kartlegging av interessenter/aktører og vurdering av tiltakets relevans i forhold til brukernes og samfunnets behov. Behovsanalysen har som mål å definere hvorvidt kommunen har et faktisk behov for å gjennomføre en bestemt investering.

Det er viktig å vurdere hvilken status behovet har i forhold til de overordnede politiske målene innenfor den aktuelle samfunnssektoren og dels også på tvers av sektorer. Analysen som skal gjøres innledningsvis må fokusere på samfunnets behov, ikke bare på de mer snevert definerte behovene som knytter seg til en bestemt type løsning.

Ethvert tiltak eller prosjekt skal ha et sett klart definerte *mål*; det vil si hva man ønsker å oppnå med å realisere prosjektet. Concept skriver i rapport nr. 9 at formulering av *hovedmålene* for prosjektet er en konkretisering av hva formålet eller intensjonen betyr for samfunnet og brukerne, samt hvilke sideeffekter det er viktig å oppnå eller unngå/begrense. Hovedmålene bør ifølge Concept være knyttet til virkningen/effekten av det aktuelle prosjektet gjennom en direkte årsak-virkningssammenheng. Målet skal være relevant, det vil si i samsvar med behov og intensjon, for eksempel etterspørsel, brukernes prioriteringer eller prioriterte miljøhensyn. Målet skal ha en viss bestandighet, det vil si ha en langviktig verdi.

Om hovedmål skriver Concept også at det må stilles krav til formuleringen av dem. Detaljeringsgraden må være tilstrekkelig til at man må forstå hva som skal oppnås, hvor mye og når. Formuleringen må være åpen i betydningen at den ikke er forutinntatt med hensyn til løsning. Antall hovedmål bør ikke være for høyt, men må samtidig ikke reduseres så sterkt at viktige hensyn (for eksempel i forbindelse med sideeffekter) blir utelatt. Hovedmålene skal være hensiktsmessige for å etablere en plan for investering og drift for prosjektet. *Delmål* er konkretisering av hva som skal oppnås gjennom prosjektet. Delmålene skal være hensiktsmessige bidrag til realisering av prosjektets hovedmål. Målene må formuleres slik at det blir tydelig hva det skal legges vekt på å oppnå i valget mellom alternative løsningskonsepter.

### **Konseptutredninger**

Planlegging på konseptnivå innebærer at prinsipielt ulike måter å dekke behovene og oppfylle målene på, blir belyst. Det er derfor avgjørende at flere forskjellige løsningskonsepter utvikles. Disse må ikke begrense seg til å være varianter over ett og samme hovedtema, men vise genuint forskjellige måter å oppfylle prosjektets formål på. Også nullalternativet (å ikke gjennomføre det aktuelle tiltaket/prosjektet) må beskrives. Det anbefales av Concept å identifisere ytterligere to alternativer.

De løsningene det vil være aktuelt å utvikle i konseptfasen, er prinsipløsninger uten stor grad av detaljering. Det er viktig at alternativene er reelle alternativer, det vil si at de innebærer

prinsipielt ulike måter å løse det samme samfunnsbehovet på. I Conceptrapport nr. 9 advares det mot å arbeide seriøst med utviklingen av bare ett av konseptene, mens konkurrerende konsepter behandles overflatisk. Løsningskonseptet ville i så fall i realiteten være valgt på forhånd, og arbeidet på strategisk plannivå ville bli redusert til en pro forma-aktivitet for å legitimere det foretrukne løsningskonseptet.

Det bør gjøres forhåndsvurderinger av de effektene forskjellige løsningskonsepter kan forventes å få. Formålet er å gi grunnlag for prioritering mellom forskjellige konseptalternativer.

Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen skal benyttes til en rangering mellom alternativene. Basert på dette kan man anbefale ett konsept for videre utredning. Et viktig poeng her er at utredningen kan resultere i at man anbefaler å ikke gå videre med noen av konseptene fordi behovet ikke kan løses gjennom noen av alternativene eller fordi kostnaden ved å gjennomføre det er større enn nytten.

Behovsanalyse og konseptutredninger er redegjort for og anbefalt i prosjektmodellene utarbeidet av Difi<sup>5</sup> og Bygg 21<sup>6</sup>. Disse modellene fremgår av vedlegg 2. Konseptfase er et punkt i kommunens reglement for investeringsprosjekter.

### **Forprosjekt**

Etter at behovet er analysert og kartlagt, er man i prinsippet klar til å sette i gang prosjektarbeidet. Ofte presenteres prosjektet til politikerne gjennom et *forprosjekt* eller gjennom en *prosjektbeskrivelse*. I kommunal sektor vil ofte kommunestyret, formannskap eller eksempelvis en politisk utnevnt byggekomite kunne utføre noen av oppgavene som en styringsgruppe.

I ovennevnte rapport fra Welde m.fl. (2005) vises det til statens og de ti største kommunene i Norge sine prosjektmodeller. Prosjektmodellene inneholder ulike faseinndelinger samt hva et forprosjekt bør inneholde. Forprosjektet danner grunnlaget for beslutning om iverksetting av investeringsprosjektet, og det er derfor særdeles viktig at det innholdsmessig sier noe om hva og hvordan det skal bygges. Forprosjektet bør også inneholde analyser av kompetanse, organisasjon, økonomi m.m. Studier om norske kommuners gjennomføring av investeringsprosjekter viser blant annet at et typisk kjennetegn ved investeringsprosjekter som på en eller annen måte ikke har gått som forventet, er manglende kvalitetssikring. Ifølge rapporten fra Welde m.fl. (2015) kan manglende kvalitetssikring medføre at kostnadsestimat

---

<sup>5</sup> Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). Fra 1. januar 2020 ble Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) opprettet gjennom en sammenslåing av Altinn og en del av fagmiljøet for informasjonsforvaltning i Brønnøysundregisteret og avdelinger fra det tidligere Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). [www.digdir.no](http://www.digdir.no)

<sup>6</sup> Bygg21 er et samarbeid mellom bygg- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter. Målet for samarbeidet er å realisere bygg- og eiendomsnæringens potensiale innenfor produktivitet og bærekraft. Bygg21 arbeider med å identifisere og spre beste praksis gjennom rapporter, verktøy, råd eller anbefalinger. Bygg21 har mandat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til å utrede og foreslå endringer i næringen og endringer i samspillet mellom næringen og offentlige myndigheter. [www.bygg21.no](http://www.bygg21.no)

som er preget av overoptimisme, taktisk estimering eller som av andre årsaker holder lav kvalitet, blir benyttet i beslutningsprosessen. I rapporten vises det videre til at «*Det finnes ulike typer kvalitetssikring – fra en enkel sidemannskontroll til et omfattende regime som benyttet i statens prosjektmodell. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring, burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.*».

Som det fremgår i pkt. 4 i reglementet for investeringsprosjekter skal kommunestyret behandle forprosjektet med fastlegging av innhold og økonomisk ramme.

### **Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme**

Et investeringsprosjekt kan igangsettes når byggherren har bevilget midler til investeringen, og prosjektet skal gjennomføres innenfor gjeldende kostnadsramme. Det må derfor legges fram kostnadsrammer for prosjektet. I planleggingen må det gjøres kalkulasjoner av det økonomiske omfanget som prosjektet vil medføre.

Veilederen *Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet* (KRD, 2011) skal gi kommuner rettledning om budsjettering av investeringer. Det følger av veilederen at det ikke er formelle krav til å utarbeide kostnadsoverslag for investeringsprosjekter, men det er krav til økonomiplanlegging.<sup>7</sup> For økonomiplanen er økonomiske kalkyler et viktig grunnlag. Det følger av veilederen at det bør legges frem sak for kommunestyret om å vedta kostnadsramme for investeringsprosjekter.

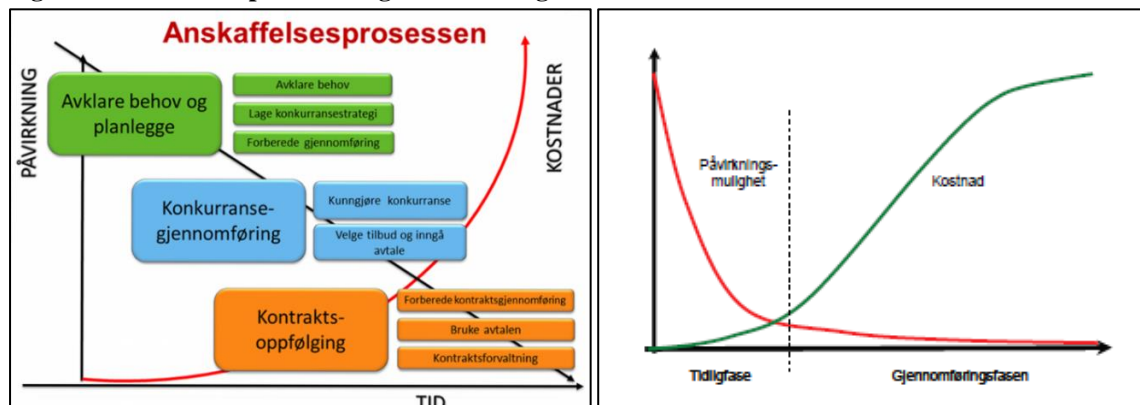
Fordi planprosessen ofte er lang med mange usikkerhetsmomenter i starten, vil det være behov for løpende å vurdere kostnadsrammene. Formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter er å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme.

I tidligfasen av prosjektet hvor det jobbes med analyser av behov, mål og effekter kan det ikke utarbeides detaljerte kostnadsoverslag. Det er flere stadier i planleggingen, og økonomiske estimater blir sikrere utover i prosessen. Samtidig er det viktig å påpeke at påvirkningsmulighetene er størst tidlig i prosessen, se figurene under. Det er i tidligfasen at alle premisser og føringer blir lagt. Det hjelper ikke hvor god man er senere i prosessen, hvis man bommer innledningsvis.<sup>8</sup> Kostnadene øker med tiden i gjennomføringsfasen og eventuelle uklarheter i gjennomføringsfasen vil kunne bli et kostnadsdrivende forhold.

<sup>7</sup> Jf. kommuneloven § 44 om økonomiplan og § 45 om årsbudsjett.

<sup>8</sup> <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>

Figur 1: Anskaffelsesprosessen og faseinndeling.



Kilde: [www.anskaffelser.no](http://www.anskaffelser.no) og Concept rapport nr. 3, pkt. 4.1

Det følger av kommuneloven<sup>9</sup> at årsbudsjett og økonomiplan skal omfatte hele kommunens virksomhet og at de skal være realistiske. Årsbudsjettet skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Tilsvarende skal økonomiplanen gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter og forventede utgifter i planperioden. Dette gjelder også for kommunale foretak, og det fremgår av § 17 i vedtektene til Berlevåg Havn KF at det skal utarbeides økonomiplan og budsjett som foreskrevet i kommuneloven. Økonomiplan og budsjett for foretaket skal vedtas av kommunestyret etter innstilling fra foretakets styre.

Av hensyn til at kommunens økonomiplanlegging skal være realistisk, er det naturlig å legge til grunn at en saksutredning som skal *danne grunnlag for beslutning om et investeringsprosjekt*, belyser alle kostnader forbundet med investeringen. Videre bør det være gjort påslag for usikkerhet knyttet til prosjektforutsetninger o.l. Kostnadene ved et bygge-/investeringsprosjekt knytter seg ikke til kun selve bygget. Prosjektet kan utløse kostnader til infrastrukturtiltak, knyttet til grensesnitt (tilstøtende prosjekter/områder), finanskostnader etc. Det sentrale for saksutredningen er at det synliggjøres hvilke *økonomiske konsekvenser* et prosjekt vil ha. Videre må usikkerhet i kostnadsanslagene synliggjøres.

På bakgrunn av estimater i et kostnadsoverslag, bør det altså legges fram sak for kommunestyret om å vedta en kostnadsramme for prosjektet. Usikkerheten i kostnadsrammen bør synliggjøres. Kostnadene ved et investeringsprosjekt knytter seg ikke til kun selve bygget. Prosjektet kan utløse kostnader til eksempelvis infrastrukturtiltak. Hvorvidt alle slike kostnader skal inngå i selve kostnadsrammen for det aktuelle prosjektet, er det ikke klare føringer for. Uavhengig av hvilke kostnader som inngår i selve kostnadsrammen, og hvilke som holdes utenfor, bør saksutredningen som danner grunnlaget for beslutning av et investeringsprosjekt synliggjøre hvilke *økonomiske konsekvenser* et prosjekt vil ha for kommunen. Dette omfatter også driftsøkonomiske konsekvenser.

<sup>9</sup> Jf. kommuneloven §§ 44 og 46.



## Rapportering

I veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» (KRD, 2011) behandles forskjellen mellom *prosjektregnskap* og *årsregnskap* for investeringsprosjekter. Formålet med et prosjektregnskap er å vise hvor mye som er påløpt hittil og sammenholde dette mot kostnadsrammen for prosjektet. For årsregnskapet er formålet å vise årets kjente utgifter og inntekter og sammenholde dette mot årsbudsjettet. Gjennom årsbudsjettet gir kommunestyret årlige bevilgninger til drift og investeringer. Dersom et investeringsprosjekt går over flere år er det bevilgningen i årsbudsjettet som angir årets budsjettramme. I «Forskrift om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak» § 4 står det blant annet at foretakets styre gjennom budsjettåret skal legge frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter/innbetalinger og utgifter/utbetalinger i henhold til kommunestyrets vedtatte rammer til foretaket, samt at kommunestyret skal foreta endringer i kommunens eller fylkeskommunens årsbudsjett når dette anses påkrevd.

Veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» (KRD, 2011) omtaler den løpende oppfølgingen av investeringsprosjekter. Ifølge veilederen er formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme. Dersom det skjer vesentlige endringer i prosjektet, vil dette være informasjon som må brukes i oppfølgingen av prognosen for året og budsjettet (sak om budsjettjustering), eventuelt om det også får konsekvenser for senere års økonomiplaner. Utover alminnelige regler om økonomistyring, budsjettoppfølging og kontroll er det ikke gitt bestemmelser om form og innhold på oppfølging av investeringsprosjekter, og veilederen gir derfor innspill om hvordan slik oppfølging kan gjennomføres. I veilederen står følgende:

*«Oppfølging av investeringsprosjekter gjøres i forhold til prosjektets kostnadsrammer. En løpende oppfølging av prosjekter gjennom et budsjettår vil kunne gi informasjon om at utgangspunktet (overslaget) ikke var tilstrekkelig (reelle overskridelser), at de årlige bevilgninger ikke har vært tilstrekkelige, eller at framdriften i prosjektet har blitt endret. [...] Hvilken informasjon som bør gis i forbindelse med løpende oppfølging av investeringsprosjekter, bør begrenses til formålet med oppfølgingen. Det kan bli uoversiktlig for beslutningstakerne dersom rapporteringen blir for omfattende, både når det gjelder spesifisering av utgiftene, og spesifisering i kolonner. Det gis derfor som anbefaling å vise påløpte utgifter og kostnadsramme, samt endringer i prognosene dersom det viser seg å være behov for å justere disse. Kommunene kan velge å gi ytterligere informasjon knyttet til løpende oppfølging av investeringsprosjekter.»*

På bakgrunn av ovennevnte redegjørelser utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 1 at:

**Styret i Berlevåg Havn bør ha fremlagt for kommunestyret:**

- **Drøftelser av behov og mål for havneutbyggingen**
- **Drøftinger av ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål**

- ***Kostnadsramme for prosjektet***
  - *Kostnadsrammen bør være basert på realistiske anslag*
  - *Usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres*
- ***Drøftelser av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen***

***Styret i Berlevåg Havn bør ha fremlagt forprosjekt for kommunestyret.***

***Forprosjekt bør være kvalitetssikret***

***Styret i Berlevåg Havn skal ha rapportert til kommunestyret ved avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringer, og bør ha fremlagt for politikerne eventuelle endringer i kostnadsrammen.***

### ***2.2.2 Prosjektgjennomføring***

Ovenfor redegjorde vi for at det i liten grad finnes konkrete lovkrav gjeldende for kommunens planlegging av investeringsprosjekter. Det samme er tilfellet når det gjelder gjennomføringen av kommunale investeringsprosjekter, herunder til prosjektstyring- og oppfølging. Det finnes imidlertid flere ulike prosjektmodeller både innenfor offentlig og privat sektor, og Concept anbefaler i sin rapport nr. 45 at kommunene i større grad fokuserer på overordnet prosjektstyring ved bruk av prosjektmodell. De skriver blant annet: *Det er ikke hensiktsmessig at alle kommuner etablerer ulike prosjektmodeller med ulikt språk og begrepsbruk. Fordelen med en kommunal prosjektmodell er flere. Det er dokumentert en klar sammenheng mellom enhetlig prosjektmetodikk etter beste praksis, og gevinstrealisering av tiltakene som settes i gang.* Et annet viktig moment er at en prosjektmodell ikke bare hjelper kommunen med organisering og styring, men den vil kunne luke bort prosjekter som ikke bør realiseres i en tidlig fase av prosjektutviklingen, og videre bidra til at kommunen kommer frem til konsepter som bedre løser deres behov. Concept omtaler ulike modeller i sin rapport, to av disse er «prosjektveiviseren» til Difi og prosjektmodellen «Neste Steg» fra Bygg 21<sup>10</sup>.

Som vist til ovenfor fremgår det av kommunens økonomireglement et eget reglement for investeringsprosjekter, hvor punktene etter revisors oppfatning må kunne sees på som en prosjektmodell fordi den inneholder flere vesentlige punkter som vi finner igjen i beste praksis anbefalinger og i anbefalte prosjektmodeller.

Som det står i økonomireglementet, skal disse punktene legges til grunn ved større investeringsprosjekter. Hva som defineres som større investeringsprosjekter er ikke nærmere spesifisert, men revisor legger til grunn at byggingen av fiskerikaia i dette tilfelle må sees på som et større investeringsprosjekt. Selv om det ikke fremgår nærmere redegjørelse for de ulike punktene, vil revisor kommentere punktene hva de innebærer og bør inneholde:

---

<sup>10</sup> Prosjektmodellene er redegjort for i vedlegg 2.

1. *Beskrivelse av prosjektet.*

Dette kan være en særskilt prosjektbeskrivelse eller et forprosjekt. Vi finner ofte prosjektbeskrivelsen igjen i grunnlagsdokumentasjon i forbindelse med gjennomføring av anbudskonkurranse.
2. *Framdrift, organisering av prosjektet, ferdigstillelse og ansvarshavende.*

Dette punktet omfatter nærmere beskrivelser av framdriftsplan og prosjektorganisasjon.
3. *Konseptfase: Funksjonsbeskrivelse av prosjektet.*

Som redegjort for ovenfor innebærer dette en utredning eller redegjørelse for ulike alternative løsninger (konsepter), som i dette tilfellet vil bety ulike alternative måter å bygge kaien på. Videre innebærer en funksjonsbeskrivelse et gjennomarbeidet forprosjekt der kvalitet, funksjon og krav beskrives.
4. *Kommunestyrets behandling av konseptet eller forprosjekt med fastlegging av innhold og økonomisk ramme.*

Revisor oppfatter at kommunestyret skal ha forprosjektet til behandling i forbindelse med vedtak av økonomisk ramme.
5. *Detaljeringsplan dersom prosjektet ikke er totalentreprise.*

Ikke aktuelt i dette tilfellet da investeringsprosjektet var totalentreprise.
6. *Kontrahering av entreprenører.*

Det skal ha vært gjennomført anbudskonkurranse og inngått kontrakt med entreprenør for bygging av fiskerikaia.
7. *Byggefase.*

I denne fasen gjennomføres selve byggingen av fiskerikaia. Her vil revisor se nærmere på gjennomføring av møter/byggemøter.
8. *Det utarbeides byggeregnskap for investeringsprosjekter etter Norsk Standard.*

Punktet er ikke nærmere spesifisert, og det fremgår ikke særskilt fra Norsk Standard hvordan byggeregnskap skal utarbeides. Imidlertid finnes NS 3453<sup>11</sup> som kan brukes til alle typer byggeprosjekter. Standarden kan brukes som et hjelpemiddel for å strukturere økonomiske rutiner i byggeprosjekter, for eksempel:

  - budsjettering;
  - kalkulering;
  - prising;
  - budsjettoppfølging;
  - etterkalkulering;

---

<sup>11</sup><https://standard.no/nyheter/nyhetsarkiv/bygg-anlegg-og-eiendom/2016/ns-34532016-spesifikasjon-av-kostnader-i-et-byggeprosjekt/>

- bygge- og prosjektrekningskap;
  - statistikk og nøkkeltall.
9. *Byggeregnskaper for investeringsprosjekter forelegges kommunestyret ved avsluttet prosjekt.*  
Som det fremgår, skal det endelige regnskapet fra investeringsprosjektet legges frem for kommunestyret.
10. *Evaluering, sluttrapport.*  
Revisor oppfatter at det skal gjennomføres evaluering og lages sluttrapport. Dette kan for eksempel være overtakelsesprotokoll etter Norsk Standard. NS 8430<sup>12</sup> inneholder regler for prosedyrene ved overtakelse av bygg og anlegg både i forbruker- og næringsforhold.
11. *Oppfølging i garantitid.*  
I forbindelse med garantitid skal det ha vært gjennomført oppfølging eller ettersyn.

På bakgrunn av ovennevnte redegjørelser utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 2 at:

***Berlevåg Havn KF skal ha fulgt punktene i økonomireglementet om investeringsprosjekter ved gjennomføringen av investeringsprosjektet «Fiskerikaia/vestre side»***

1. ***Beskrivelse av prosjektet.***
2. ***Framdrift, organisering av prosjektet, ferdigstillelse og ansvarshavende.***
3. ***Konseptfase: Funksjonsbeskrivelse av prosjektet.***
4. ***Kommunestyrets behandling av konseptet eller forprosjekt med fastlegging av innhold og økonomisk ramme.***
5. ***Detaljeringsplan dersom prosjektet ikke er totalentreprise.***
6. ***Kontrahering av entreprenører.***
7. ***Byggefase.***
8. ***Det utarbeides byggeregnskap for investeringsprosjekter etter Norsk Standard.***
9. ***Byggeregnskaper for investeringsprosjekter forelegges kommunestyret ved avsluttet prosjekt.***
10. ***Evaluering, sluttrapport.***
11. ***Oppfølging i garantitid***

I tillegg vil revisors funn og vurderinger fra problemstilling 1 ha betydning for konklusjonen vi gjør om prosjektgjennomføringen.

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

---

<sup>12</sup> <https://www.standard.no/nyheter/nyhetsarkiv/bygg-anlegg-og-eiendom/2012/ns-8430-overtakelse-av-bygg-og-anlegg/>

## 3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

---

### 3.1 Metode og datamateriale

I denne forvaltningsrevisjonen har vi gjennomført intervju av havnesjefen ved Berlevåg Havn KF, samt analyse av dokumentasjon fra planlegging og gjennomføringen av investeringsprosjektet Fiskerikaia vestre side. Metodevalget er gjort med bakgrunn i at revisor vurderer dette som den best egnede måten å innhente opplysninger om hva som er gjort under planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjektet. Den skriftlige dokumentasjonen er blitt oversendt per e-post av havnesjefen og økonomisjefen i Berlevåg kommune og består av:

- saksutredninger og vedtak fra havne- og kommunestyrets behandlinger av Fiskerikaia vestre side
- rutiner og reglement for Berlevåg Havn KF
- prosjektdokumentasjon tilknyttet planlegging og gjennomføringen
- møtereferater
- konkurransegrunnlag
- kontrakter og protokoller
- sluttregnskap

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon<sup>13</sup>.

### 3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert som «revisors funn» i rapporten, oppfyller dette gyldighetskravet. Vi betrakter de muntlige og skriftlige opplysningene som relevante ettersom informasjon er gitt av havnesjefen som i byggeprosjektet var byggherrens representant og med dette har inngående kjennskap til planleggingen og gjennomføringen. I tillegg har økonomisjefen i Berlevåg kommune som fører regnskap for Berlevåg Havn KF bidratt med opplysninger.

Datamaterialet vi har innhentet er etter vårt syn tilstrekkelig som grunnlag for vurdering av havneforetaket opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen. Datamaterialet viser samlet sett hva kommunestyret ble gitt av opplysninger for å ta sine beslutninger, samt hvorvidt økonomireglementets bestemmelser om investeringsprosjekter har blitt fulgt opp.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data

---

<sup>13</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for havneforetaket. Revisor har innarbeidet supplerende opplysninger fra havneforetaket i rapporten.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.



## 4 BESLUTNINGSGRUNNLAG

*Fremla styret i Berlevåg Havn KF et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtak om utbygging av «Fiskerikaia/Vestre Side»?*

### Revisjonskriterier

Styret i Berlevåg Havn KF bør ha fremlagt for kommunestyret:

- Drøftelser av behov og mål for havneutbyggingen
- Drøftinger av ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål
- Kostnadsramme for prosjektet
  - Kostnadsrammen bør være basert på realistiske anslag
  - Usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres
- Drøftelser av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen

Styret i Berlevåg Havn KF bør ha fremlagt forprosjekt for kommunestyret.

Forprosjekt bør være kvalitetssikret

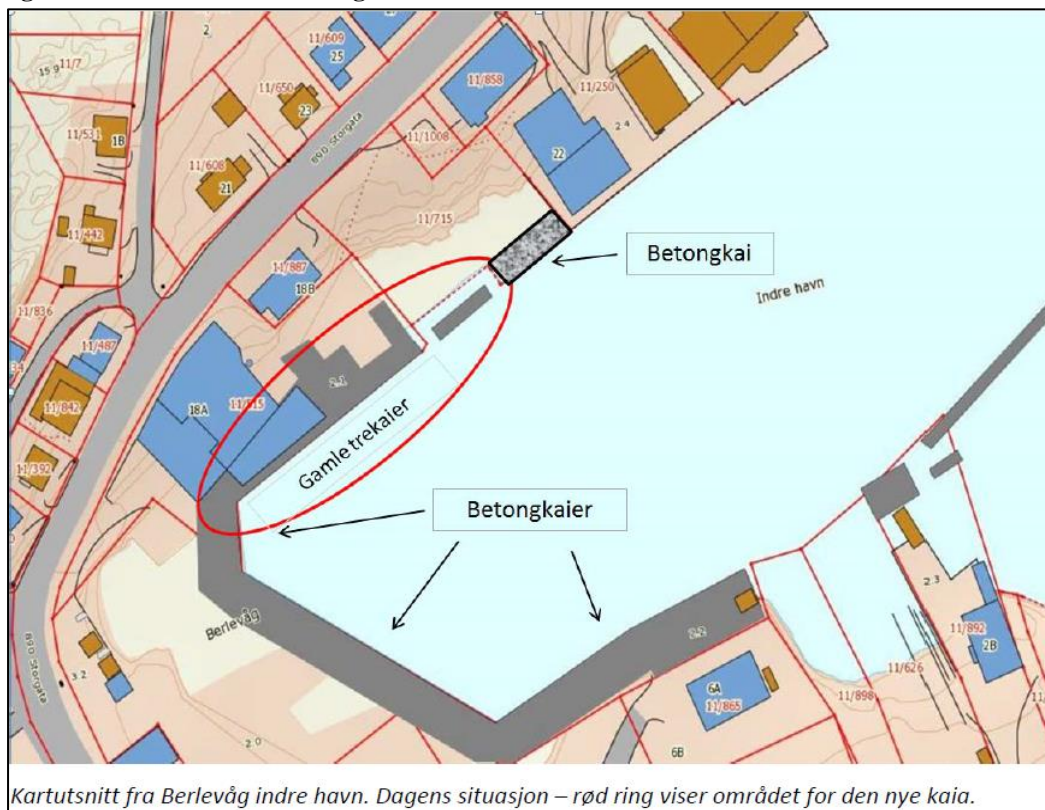
Styret i Berlevåg Havn KF skal ha rapportert til kommunestyret ved avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringer, og bør ha fremlagt for politikerne eventuelle endringer i kostnadsrammen.

### 4.1 Bakgrunn for bygging av fiskerikaia vestre side

#### *Revisors funn*

Kystverket foretok i 2015 en større utdyping av indre havn i Berlevåg til en dybde på 7,2 meter, samt et område med liggehavn med dybde 5,2 meter. I tillegg ble det bygd ny molo der moloen ble flyttet lengre inn i havna. Kaiene (se figur 1 på neste side) i området var gamle trekaier som ikke tilfredstilte HMS-krav, og de fremstod utrygge for brukere, besøkende og fartøy som skulle levere fisk eller fortøye der. Daværende kaier hadde dybder ved kaifront på 3 til 4-5 m, noe som var for grunt, og det kunne ikke mudres nær nok pga. stabiliteten av fyllinger under og bak kaier. Nyere fartøyer måtte i stor grad være lastet av stabilitetshensyn, enten med ballastvann eller med fangst, og kaianlegget hadde derfor begrensninger pga. manglende dybde. Fangsten fra større og moderne fartøy ble tidligere landet på dampskipskaia og deretter transportert til de ulike anleggene. Dette var både kostnadsdrivende og en miljømessig ulempe, i tillegg til at det gav hygieniske utfordringer. Med en kaiutbygging ville fangsten kunne landes direkte ved industrianleggene.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Utdrag fra forprosjekt og konkurransegrunnlag utarbeidet av Multiconsult

**Figur 1: Kartutsnitt av Berlevåg Havn**

Kilde: Forprosjektrapport «Fiskerikai Berlevåg», Multiconsult 2.12.2015

Havneshjefen har opplyst at den første beregningen av kostnadsrammen for kaiutbygningen var på 32 millioner, og at denne var basert på erfaringstall. Videre har han opplyst at prosjektet startet før han begynte i stillingen (mars 2015). Ifølge havneshjefen var det den gangen også tenkt å gjøre noe med bakarealet på kaien.

Beskrivelse av prosjektet ble gjort i samarbeid med konsulentselskapet Multiconsult, som utarbeidet et forprosjekt datert 2. desember 2015. I forprosjektet fremgår det at det skal bygges kai på 108 meter der tre ulike kaikonstruksjoner var skissert. Forprosjektet inneholdt videre redegjørelse for grunnforhold, maritime forhold, lasteforutsetninger samt nærmere beskrivelse av valgt løsning. I forprosjektet har Multiconsult valgt å skissere en tradisjonell drager-/dekkekai fundamentert på utstøpte stålrørspeler til berg. Kaiotypen ble beskrevet som den vanligste kaiotypen langs kysten, og er tidligere brukt som løsning ved andre betongkaier i Berlevåg.

Konkurransen om bygging av kai ble lyst ut i DOFFIN av Multiconsult på vegne av Berlevåg Havn KF den 8. desember 2015 med beskrivelsen «Mudrings- og utfyllingsarbeider ca. 6500 m<sup>3</sup> samt bygging av betongkai 108 lm<sup>15</sup>».

Revisor vil i det videre redegjøre for de behandlinger av investeringsprosjektet «Fiskerikaia vestre side» som har vært i kommunestyret og havnestyret.

<sup>15</sup> Lm=lengdemeter

## 4.2 Behandling av økonomiplan 2016-2019

### Revisors funn

I havnestyrets forslag til investeringsbudsjett vedtatt av Berlevåg kommunestyre 17. desember 2015, fremgår det at det skulle bygges kai på 108 meter og at det i 2016 var satt av 16 millioner til investeringsprosjektet kai «Vestersida». Det var fra tidligere søkt Kystverket om 50 % tilskudd<sup>16</sup> og det ble gitt tilsagn 20. januar 2016 på søknaden, begrenset oppad til kr. 15 684 500. Saksutredningen fremgår i sin helhet nedenfor, og inneholder redegjørelse om investeringsprosjektet, hva som skal bygges og kostnad i 2016, samt at korrigert forslag til investeringsbudsjett skal fremlegges når endelige tall foreligger.

### Saksutredning:

Budsjettet er behandlet og vedtatt av styret i Berlevåg Havn KF den 9.12.2015.

BH har i 2015 startet arbeid med oppgradering og utførelse av nødvendig vedlikehold av selskapets eiendommer som kaier, miljøstasjon, bygninger, trucker etc. Dette arbeidet vil fortsette i 2016.

Kystverket har i 2015 utført et stort arbeid med mudring, sprenging for utdyping av Berlevåg Havn. Dette arbeidet er forventet ferdig i februar/mars 2016. BH har planer om videre utvikling av havna etter at Kystverket er ferdig med sitt arbeid og dette fremkommer i BH sitt investeringsbudsjett.

INVESTERINGSBUDSJETT				
BERLEVÅG HAVN KF				
2016				
FASILITETER FOR BUNKERS	1000000	20	50000	
FLYTEBRYGGER LIGGEHAVN	5000000	20	250000	
108 meter fast kai VESTERSIDA	16000000	40	400000	
SKIFTE AV SKAPBIL TIL VAREBIL UNDER 3,5T	150000	5	30000	
	22150000		730000	

- 108 meters kai Vestersida
  - Anbud ute på Doffin
  - Søknad om midler avgjøres i Statsbudsjettet post 60
  - Gjennomføring avhengig av tilskudd post 60 midler

For prosjektet med kai og flytebrygger vil vi fremlegge korrigert forslag til investeringsbudsjett når endelige tall foreligger.

Budsjettforslaget er basert på vedtatte tiltak i styret i Berlevåg Havn KF.

<sup>16</sup> Statsbudsjettet post 60 «Tilskudd til kommunale fiskerihavnetiltak»

Det fremgår ikke eksplisitt av investeringsbudsjettet at den totale kostnadsrammen for kaiutbyggingen var 32 millioner, men revisor oppfatter av saksutredningen at den totale rammen for kaiutbyggingen var 50 % tilskudd i tillegg til de 16 millioner som ble vedtatt satt av i investeringsbudsjettet for 2016.

#### 4.3 Sak i havnestyret, utvidelse av kai

##### *Revisors funn*

Styret i Berlevåg Havn KF behandlet i møte 9. februar 2016 utvidelsen av kaien. Her fremkommer det at de kan bygge 62 meter lengre kai innenfor de samme økonomiske rammene, som vist i utklippet fra møteprotokollen nedenfor.

Havnesjefen har opplyst at etter at han tiltrådte som havnesjef, ble prosjektet tegnet om til en lengre kai til samme kostnad på 32 millioner. Bakgrunnen var behovet for kai, og løsningen innebar ikke industri i bakkant. Dette var en løsning som kystverket var enig i og som samtidig gjorde kaiforholdene bedre for både Lerøy og Berlefisk. Beregningene var gjort på erfaringstall per kvm for kaibygging, før dette ble lagt ut på anbud.

#### **4/16 UTBYGGING FISKERIKAIA**

*Styremedlem frank Arne Hansen stilte spørsmål om sin habilitet i denne saken siden han er Daglig leder i Norway Seafoods avd Berlevåg. Styret mener at han ikke er innhabil da prosjektet er for Berlevåg Havn og at Norway Seafoods ikke er en part i byggingen/planleggingen.*

*Havnesjefen orienterte om møte med Multiconsult og Kystverket.*

*En er kommet til at en kan endre prosjektet noe og dermed kunne bygge 62 meter lengre kai i forhold til tidligere planer innenfor de samme økonomiske rammer.*

*Styret i Berlevåg Havn vedtok at en går videre med de nye planene da hovedformålet med utbyggingen er og få flest mulig kaimeter tilgjengelig i havna.*

*Videre arbeide med ny kai skjer i tett samarbeid med de berørte aktørene i havna.*

##### 4.3.1 Utvidelse av kai, forhandlingsmøter med entreprenør

##### *Revisors funn*

Etter gjennomført anbudskonkurranse ble Øksnes Entreprenør (ØE) valgt. I forbindelse med forhandlingsmøte med ØE den 1. mars 2016, fremkommer det at prosjektet er endret til kai på ca. 170 meter, slik havnestyret ble orientert om i sak 4/16. Kostnaden var satt til 24,7 millioner.

Den 17. mars 2016 avholdes det nytt forhandlingsmøte om tilbud og alternativ løsning. Her fremkommer det bygging av kai på totalt 191 meter til en kostnad på 27,5 millioner.



Havnesjefen opplyser at endringene kom etter diskusjoner med Norway Seafoods, Berlefisk, Multiconsult og Berlevåg Havn KF.

#### 4.3.2 Behandling av låneopptak i kommunestyret, 31.3.2016

##### *Revisors funn*

På bakgrunn av utvidelsen av kaiens lengde og siste tilbud fra ØE, ble låneopptaket behandlet og vedtatt i kommunestyret 31. mars 2016. Som det fremgår av saksutredningen nedenfor, vises det til totale kostnader på 29 millioner ekskl. mva. og låneopptak 14,5 millioner over 40 år.

For fastkai har vi følgende tall i dag:

Kai 191 meter	Nok 27.500.000,00
Andre kostnader	Nok 1.500.000,00
Sum	Nok 29.000.000,00
+ mva	Nok 7.250.000,00
<u>Totalt</u>	<u>Nok 36.250.000,00</u>

Her har vi tilskudd på 15.700.000,00 basert på 31.400.000,00 ekskl mva

Vi må finansiere både mva og støtta i utgangspunktet.

I henhold til våre budsjett så foreslo vi 20 års nedbetaling på flytebrygge og 40 år på fast kai.

Fast kai har levetid i henhold til spesifikasjon på 100 år.

Vi har i denne oppstillingen Nok 1.862.000 + Nok 2.400.000 som grunnlag som vi eventuelt må søke overført våre andre prosjekter for å få full utbetaling.

Etter dette ber havnesjefen Havnestyret og kommunestyret om å vedta følgende låneopptak:

Nok 6.250.000,00	til flytebrygger som nedbetales over 20 år
Nok 36.250.000,00	til fast kai som nedbetales over 40 år

En forutsetter da ekstraordinær nedbetaling når en får mva tilbakebetalt samt tilskudd fra Kystverket blir utbetalt.

Når prosjektet er ferdig vil vi ha

Lån flytebrygger	Nok 3.250.000,00
Lån fast kai	Nok 14.500.000,00

Forutsatt at vi får overført tilskudd til andre prosjekter.

Renter og avdrag skal som forutsatt i vedtatt budsjett dekkes inn ved tilsvarende inntekter ved utleie av kai-/bryggeplasser.

Vedlegg til saken i kommunestyret var møteprotokoll fra møte i havnestyret 29. mars 2016, der kontrakt med entreprenør samt låneopptak ble behandlet.

**7/16 KONTRAKT ØKSNES ENTREPENØR VEDR 191 M FAST KAI**

*Berlevåg Havn KF inngår kontrakt med ØKSNES ENTREPENØR AS om levering av fast kai 191 meter. Havneshjef får fullmakt til signering av kontrakt*

**8/16 LÅNEOPPTAK FLYTEBRYGGER**

Berlevåg Havn KF opptar lån på Nok 9.000.000,00 til finansiering av flytebrygger med infrastruktur. Berlevåg Havn KF benytter FINANS INNKJØP som tilrettelegger for innhenting av tilbud på finansiering. Lånet søkes med løpetid på 20 år.

Lånebeløpet reduseres når tilskudd fra Kystverket utbetales.

Havneshjef får fullmakt til å inngå låneavtale herunder fastsettelse av rente og signering av låneavtale

**LÅNEOPPTAK FAST KAI**

Berlevåg Havn KF opptar lån på Nok 32.000.000,00 til finansiering av 191 meter fast kai. Berlevåg Havn KF benytter FINANS INNKJØP som tilrettelegger for innhenting av tilbud på finansiering. Lånet søkes med løpetid på 40 år.

Lånebeløpet reduseres når tilskudd fra Kystverket utbetales.

Havneshjef får fullmakt til å inngå låneavtale herunder fastsettelse av rente og signering av låneavtale

Kontrakten med ØE ble signert 13. april 2016.

Om selve saksbehandlingen i kommunestyret forklarer havneshjefen at vedtaket i kommunestyret skjer når prosjektet er ferdig prosjektert og priset av havneforetaket, og i dette tilfellet er det etter at investeringsprosjektet har vært ute på anbud. Vedtaket som gjøres i kommunestyret gjelder i all hovedsak finansieringen. Videre opplyser han at saken før dette har vært diskutert flere ganger i havnestyret og som orienteringssak i kommunestyret. Det er kommunestyret som formelt vedtar at det skal bygges ut og det bes om finansiering på dette, men havneforetaket forbereder ikke saken til kommunestyret før de vet hva kaia vil koste og hvorvidt de mottar tilskudd fra Kystverket.

#### 4.3.3 Budsjetregulering 2016

*Revisors funn*

Den 15. desember 2016 behandlet kommunestyret budsjettregulering i sak 59/16. Saken gjaldt forslag om at tilskuddet fra Kystverket skulle avsettes på disposisjonsfond slik at det kunne benyttes til finansiering av fremtidige investeringer. Forslaget fra havneforetaket ble vedtatt.

*Berlevåg Havn foretok i 2016 låneopptak på totalt Nok 41.000.000 til fullfinansiering av flytebrygger og fast kai 191 meter. Dette var behandlet i Berlevåg Havn KF under sak 8/16 og*



vedtatt av Berlevåg Kommune i sak 13/16. For begge lån var forutsetningen at tilskuddet fra Kystverket over post 60 skulle gå til reduksjon av lånebeløpet. Berlevåg Havn har fått tilsagn om 50 % finansiering av en fast kai i liggehavna. Kostnadsramme er på Nok 14.000.000. Berlevåg Havn KF foreslår at Berlevåg Kommune gjør om vedtaket om at utbetalte tilskudd fra Kystverket over post 60 i 2016 skal redusere lånebeløpet, til at tilskuddet avsettes på disposisjonsfond slik at det kan benyttes til finansiering av fremtidige investeringer.

#### 4.4 Behandling av økonomiplan 2017-2020

##### Revisors funn

I kommunestyresak 60/16 den 15. desember 2016 ble budsjett 2017 og økonomiplan 2017-2020 for Berlevåg Havn KF behandlet og vedtatt. Her fremgår det at havneforetaket har planer om videre utvikling av havna, uten at det fremgår nærmere spesifisering av hva den videre utvikling innebærer.

Berlevåg Havn (BH) legger følgende budsjett for 2017 frem for Berlevåg Kommunestyre for godkjenning. BH har i 2016 fått på plass flytebrygger. Arbeidet med bygging av 191 meter fast kai på vestsida er i gang og vil bli ferdigstilt våren 2016<sup>17</sup>. BH har under bygging ei fast kai i liggehavna. Denne har en kostnadsramme på Nok 14.000.000,00. Det er gitt tilskudd på Nok 7.000.000,00 over statsbudsjettet for denne kaia. (Post 60) Denne kaia vil ferdigstilles våren 2017. BH har planer om videre utvikling av havna og dette fremkommer i BH sitt investeringsbudsjett. Driftsbudsjettet for 2017 viser en sterk økning i omsetning. Dette skyldes i hovedsak salg av varer (bunkers/smørolje etc)

<b>INVESTERINGSBUDSJETT BERLEVÅG HAVN KF</b>	<b>2017</b>
Havnebåt	300 000
FASILITETER FOR BUNKERS	1 000 000
KAI LIGGEHAVN (50 % post 60)	14 000 000
GARASJEANLEGG FOR UTLEIGE	1 000 000
SERVICEANLEGG LIGGEHAVNA	5 000 000
	21 300 000

BH ønsker å fortsette utbyggingen av fasiliteter for fiskeflåten i Berlevåg. Vi har planer om nevnte prosjekter for gjennomføring i 2017. Noen kommentarer til de ulike prosjekter:

- Fasiliteter for bunkers.
  - Tilrettelegging for fylling fra flytebrygge for de minste båtene
  - Ny tank på 170 m<sup>3</sup> eller større

<sup>17</sup> Må være en skrivefeil i saksutredningen, menes nok våren 2017

- *Fast kai liggehavna*
  - *Kontrakt skrevet*
  - *Tilsagn på 50 % støtte over post 60*
- *Garasjeanlegg for utleige planlegges i forbindelse med dampskipskaia*
- *Serviceanlegg/ for fiskeri planlegges i området ved liggehavna*
- *Vi har behov for en enkel båt som kan benyttes til inspeksjoner, vedlikehold, beredskap*

#### 4.4.1 Sak i havnestyret, utvidelse av kai

##### *Revisors funn*

Havnesjefen opplyser at da den første delen av kaiutbyggingen var ferdig, ble det tatt opp ny sak om forlengelse av kaia. Det ble prosjektert forlengelse av kaia, og dette ble et nytt prosjekt med eget prosjektnummer. Havnestyret behandlet og vedtok i sak 8/17 den 30. november 2017 at kaia skulle bygges videre ut med 86 meter, og havnesjefen ble gitt fullmakt til å gjennomføre anbudsrunde. Nedenfor er utklipp fra møteprotokollen i havnestyret.

##### **08/17 Videre utbygging av kai vestsida (86 meter)**

***Havnesjef får fullmakt til å gjennomføre en anbudsrunde på utbygging/forlengelse av kai på vestsida med 86 meter. Styret vil da ta stilling til om utbygging kan finansieres og gjennomføres. Det må påregnes kostnader på inntil 100.000 for gjennomføring av en anbudsrunde.***

**Enstemmig vedtatt**

#### 4.4.2 Budsjetregulering 2017

##### *Revisors funn*

Kommunestyret behandlet og vedtok i sak 51/17 den 14. desember 2017 budsjettregulering for Berlevåg Havn KF. Her fremgår det av saksutredningen at det gjenstår arbeid med fending og belysning. Det vises til i saksutredningen at det i løpet av 2016 ble en del endringer i investeringsbudsjettet som medfører at investeringsbudsjett for 2017 med finansiering må reguleres.

INVESTERINGSPROSJEKTER	Revidert	Budsjett	Oppr. Budsj
BERLEVÅG HAVN KF	budsj. 2017	reg. 1	2017
A Havneutbygging Fiskerikai/Vestre side	9 748 000	9 748 000	0
B Havneutbygging Østre Side	2 700 000	-11 300 000	14 000 000
C Liggehavn/Flytebrygger	2 700 000	2 700 000	0
D Havnebåt	0	-300 000	300 000
E Garasjeanlegg til utleie	0	-1 000 000	1 000 000
F Serviceanlegg liggehavna	100 000	-4 900 000	5 000 000
G Nytt bunkersanlegg	2 000 000	1 000 000	1 000 000
H EK tilskudd KLP	2 000	2 000	0
<b>SUM INVESTERINGER</b>	<b>17 250 000</b>	<b>-4 050 000</b>	<b>21 300 000</b>

Finansiering			
Bruk av lån	0		0
Tilskudd	-5 950 000	3 350 000	-9 300 000
Disposisjonsfond	0		0
Bruk av Ub investeringsfond	-11 300 000	700 000	-12 000 000
<b>SUM FINANSIERING</b>	<b>-17 250 000</b>	<b>4 050 000</b>	<b>-21 300 000</b>

a) Havneutbygging Fiskerikai/Vestre side

Betongarbeid i forbindelse med utbygginga er ferdig. Det gjenstår arbeid med fending samt belysning/land strøm.

Berlevåg Havn KF har fått tilbakemelding om at de får delutbetaling av tilskuddet til fiskerihavnetiltak post 60 fra Kystverket på kr 5250000. I tillegg blir også sluttoppgjør for flytebryggene (kr 700.000) utbetalt i desember. I budsjettet for 2017 var det budsjettert med kr 9300000. Posten justeres ned med kr 3 350 000 til kr 5 950 000. Resterende tilskudd vil bli utbetalt i 2018

#### 4.5 Behandling av økonomiplan 2018-2021

*Revisors funn*

I kommunestyresak 53/17 den 14. desember 2017 ble budsjett 2018 og økonomiplan 2018-2021 for Berlevåg Havn KF behandlet og vedtatt. Her fremgår det at kaia skal utvides med 86 meter, hvor det settes av 18,5 millioner til dette i 2018 samt at utvidelsen skal lånefinansieres. Nedenfor fremgår redegjørelsen om kaiutvidelsen slik det fremgikk av saksutredningen.

INVESTERINGSBUDSJETT BERLEVÅG HAVN KF	2018		
Utbygging LNS	22.500.000	40	562.500
FASILITETER FOR BUNKERS	500.000	20	25.000
86 meter kai vestreside	18.500.000	40	462.500
Ny hjullaster	1.000.000	15	66.666
SERVICEANLEGG LIGGEHAVNA	5.000.000	40	125000
	47.500.000		1.241.666

*Ny kai på 86 meter er en forlengelse av kaia på 191 meter*

*Finansiering av investeringene:*

*Berlevåg Havn KF satser på videre utvikling av havna og servicen rundt havna. Det er bakgrunnen for låneopptaket for 2018.*

*Styret i Berlevåg Havn ber om godkjenning fra kommunestyret i Berlevåg av følgende låneopptak:*

*Utbygging LNS/Ny kai 86 m/Serviceanlegg 46.000.000 over 40 år*

*Fasiliteter for bunkers og ny hjullaster finansieres ved bruk av ubrukte lånemidler fra 2016/2017*

Multiconsult utarbeidet rapporten «Utvidelse av fiskerikai i Berlevåg» datert 15. desember 2017 som var en del av konkurransegrunnlaget. Konkurranse om utvidelse av kai ble lyst ut i DOFFIN av Multiconsult på vegne av Berlevåg Havn KF den 18. desember 2017 med følgende beskrivelse: «Bygging av 86 m kai, en utvidelse av en nylig bygd fiskerikai innenfor Berlevåg havn. Noe rivearbeider må påregnes, men omfanget må avklares». Anbudsfrist var satt til 1. februar 2018.

Kartutsnittet nedenfor har revisor hentet fra konkurransegrunnlaget for kaiutvidelsen, og den viser hvor den nye kaidelen på 86 meter skulle bygges.

**Figur 2: Kartutsnitt av Berlevåg Havn, kaiutvidelse**



*Kilde: Oversiktsplan, vedlegg til konkurransegrunnlag, Multiconsult*

Havnesjefen opplyser at prisen var i tråd med kvadratmeterpris fra foregående prosjekt.

#### 4.5.1 Sak i havnestyret, kontraktinngåelse, utvidelse av kai

##### *Revisors funn*

Havnestyret behandlet den 14. februar 2018 sak om videre utbygging av kaia. Av saksutredningen og vedtaket nedenfor, fremgår det at arbeidet har vært ute på anbud og at havnesjefen gis fullmakt til å inngå kontrakt med entreprenør.

Havnesjefen opplyser at Øksnes Entreprenør som fikk anbudet var på plass med utstyr i forbindelse med den første utbyggingen av kaia, og de hadde følgelig en fordel i denne sammenheng.

#### **02/18 VIDERE UTBYGGING AV KAI VESTRESIDE**

Vi har hatt den videre utbygginga av kai på vestreside ute på anbud på DOFFIN. Det er komnt inn 3 anbud. Laveste anbud har en pris på 16.410.851,00. I tillegg kommer utfylling av areal i bakkant som beløper seg til Nok 250.000,000. Landstrøm/belysning er ikke med i prisen og budsjetteres til Nok 1.000.000,00

Det er søkt om midler over statsbudsjettets post 60 men BH har mottatt avslag på sin søknad da der ikke var nok midler tilgjengelig.

Forslag til vedtak.

**Styret i BH gir fullmakt til Havnesjef til å inngå kontrakt med Øksnes Entreprenør om utbygging av kai 86 meter.**

**Utbyggingen finansieres ved låneopptak og har en totalramme på Nok 18.000.000,00**

**Alle beløp ekskl mva.**

**Enstemmig vedtatt**

#### 4.5.2 Budsjettregulering 2019

##### *Revisors funn*

Kommunestyret behandlet i møte den 19. desember 2019 budsjettregulering av investeringsbudsjettet 2019. Bakgrunn for saken var at Låneopptaket på kr 20 000 000 som ble vedtatt i opprinnelig budsjett ikke ble tatt opp i 2019. Budsjettregulering ble vedtatt i henhold til saksfremstillingen. Her fremgår det også at tilskuddsmidlene som var satt av på disposisjonsfond benyttes til finansiering av investeringsprosjektene.



Regnskapsskjema 2B	Revidert budsjett 2019	Bud.reg 2	Bud.reg 1	Oppr.budsj 2019
Havnelager påkotsning	3 000 000	3 000 000		
Havneutbygging Fiskerikai/Vestre	2 500 000	2 500 000		
Prosjekt nytt Bunkeranlegg	108 000	108 000		
Prosjekt Utbygging Lerøy	5 300 000	5 300 000		
Flerbruksbygg tomte "Blåbygget"	300 000	-19 700 000		20 000 000
Prosjekt Krabbemottak	2 500 000	-14 500 000	17 000 000	
Prosjekt Molo Kongsfjord	200 000	200 000		
Volkswagen Finans	36 000	36 000		
	<b>13 944 000</b>	<b>-23 056 000</b>	<b>17 000 000</b>	<b>20 000 000</b>
Bruk av nye lån	-2 500 000	34 500 000	-17 000 000	-20 000 000
Bruk av tidligere lån	-2 341 000	-2 341 000		
UB inv fond	-9 103 000	-9 103 000		
Tilskudd/overføring				
Overføring fra drift				
Disposisjonsfond				
	<b>-13 944 000</b>	<b>23 056 000</b>	<b>-17 000 000</b>	<b>-20 000 000</b>

#### Havneutbygging Fiskerikai/Vestre side:

Her er det bygd fast kai. Innlagt landstrøm/lys. Moderne og gode kaier på totalt 277 meter.

#### Finansiering:

Berlevåg Havn KF hadde per 31/12-18 kr 9 103 321,01 på ubundne investeringsfond. Dette var resten av tilskuddsmidlene foretaket fikk fra Kystverket til havneutbyggingen. Disse midlene brukes nå til å finansiere prosjektene.

I tillegg har foretaket kr 7,7 mill. i ubrukte lånemidler fra 2018, og 17 mill. kr. fra årets låneopptak. Det foreslås å bruke kr 2 341 000 fra fjorårets låneopptak og kr. 2 500 000 av årets låneopptak til å finansiere krabbemottaket.

## 4.6 Oppsummering, revisors vurderinger og konklusjon

### 4.6.1 Oppsummering

I forbindelse med at Kystverket i 2015 gjorde utdyping av indre havn i Berlevåg i 2015 samt at kaiene i området var gamle trekaier som ikke tilfredstilte HMS-krav, igangsatte Berlevåg Havn KF planleggingen av ny kai. Multiconsult ble engasjert til å prosjektere og utarbeidet et forprosjekt og anbudsgrunnlag for bygging av ny kai. Med kaiutbyggingen ville fangsten kunne landes direkte ved industrianleggene fra større fartøy, fremfor å måtte bli transportert fra dampskipskaien.

Fiskerikaia Vestre/side ble første gang lagt inn i investeringsbudsjettet for 2016 med 16 millioner. Opplysningen som ble gitt kommunestyret, slik det fremgår av saksfremlegget, var at det skulle bygges 108 meter kai, at anbud var ute på DOFFIN og at gjennomføringen var avhengig av tilskudd over post 60<sup>18</sup>. Videre fremgikk det at korrigert forslag til investeringsbudsjett skulle legges frem når endelige tall forelå. Det var søkt Kystverket om 50 % tilskudd, og det ble senere gitt tilsagn på søknaden på kr. 15 684 500. Det fremgår imidlertid ikke eksplisitt av saksutredningen hva kostnadsrammen var satt til, men havnesjefen opplyser at den var 32 millioner.

I forbindelse med forhandlingsmøte med Øksnes entreprenør ble prosjektet endret til kai på 191 meter til en kostnad på 27,5 millioner, noe som var innenfor opprinnelig ramme.

Neste behandling i kommunestyret var den 31. mars 2016 i forbindelse med behandling av låneopptak. Her opplyses det om kai på 191 meter samt kostnader og finansiering med avdragstid på lån. Det ble vedtatt låneopptak på 32 millioner til investeringsprosjektet.

Det ble 30. november 2017 vedtatt i havnestyret forlengelse av kaien med 86 meter. Multiconsult utarbeidet rapport og konkurransegrunnlag for utvidelse av kaien. Kommunestyret behandlet 14. desember 2017 investeringsbudsjett 2018 for Berlevåg Havn hvor det i saksopplysningene vises til utvidelse av kaien med 86 meter og at den skal lånefinansieres med 18,5 millioner. Øksnes Entreprenør fikk anbudet for utvidelsen av kaien.

#### 4.6.2 Revisors vurderinger og konklusjon

Revisor vil innledningsvis gjenta fra kapittel 2.2.1 at det er styret i havneforetaket som har det overordnede ansvaret for planlegging, utbygging og drift av kommunens kaianlegg. Videre er det styret som skal sørge for at saker som skal behandles av Berlevåg kommunestyre er tilstrekkelig forberedt, samt at kommunestyrets vedtak iverksettes. Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i hva som bør ligge til grunn av faktiske og relevante opplysninger for at saken blir så opplyst som mulig før vedtak treffes.

Styret i Berlevåg Havn KF har *ikke oppfylt* revisjonskriteriene om at de bør ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av behov og mål for havneutbyggingen, ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål samt forprosjekt. Som det fremgår var investeringsprosjektet Fiskerikaia Vestre/side ute på anbud da saken første gang ble behandlet av kommunestyret i forbindelse med investeringsbudsjettet for 2016, hvor det blant annet opplyses om at gjennomføringen var avhengig av tilskudd. Senere var det behandlinger av låneopptak, påfølgende års investeringsbudsjett samt videre utvidelse av kaien. Med forbehold om hva som ble gitt av muntlige orienteringer om investeringsprosjektet, var saksopplysningene i alle disse sakene etter revisors syn begrenset. Videre fremstår det tydelig at det var behov for å gjøre noe med de gamle trekaiene, men revisor kan ikke se at dette på noen måte ble formidlet kommunestyret. Hva gjelder målet for havneutbyggingen vises det til i investeringsbudsjettet for 2016 at Berlevåg Havn KF har startet arbeid med oppgradering og nødvendig vedlikehold

---

<sup>18</sup> Statsbudsjettet post 60 «Tilskudd til kommunale fiskerihavnetiltak»

av blant annet kaier og har planer om videre utvikling av havna, noe revisor oppfatter sier noe om målet, men ikke fullt ut. Behov og mål fremgikk imidlertid tydelig av forprosjektrapporten utarbeidet av Multiconsult, som i tillegg inneholdt beskrivelser av ulike kaikonstruksjoner samt hvilken type løsning som var valgt. Forprosjektrapporten eller rapporten for utvidelsen av fiskerikaia ble ikke fremlagt kommunestyret.

Styret i Berlevåg Havn KF har *oppfylt* revisjonskriteriet at forprosjektet bør kvalitetssikres. Det fremgår ikke eksplisitt at det ble foretatt noen kvalitetssikring av forprosjektet, men byggingen av denne type kai stiller krav til uavhengig kontroll av prosjektering og bygging, noe som ble utført av Norconsult.

Revisor vurderer videre at styret i Berlevåg Havn KF *til dels har oppfylt* revisjonskriteriene om at de bør ha fremlagt for kommunestyret kostnadsramme for prosjektet som bør være basert på realistiske anslag og der usikkerhet i kostnadsrammen bør synliggjøres. Kostnadsrammen fremgikk ikke eksplisitt av saksopplysningene i investeringsbudsjettet for 2016, men havnesjefen opplyser at rammen var 32 millioner og var basert på erfaringstall fra andre kaiutbygginger. I forbindelse med vedtak om låneopptak ble kommunestyret presentert tall som var basert på prising etter anbud, og må derfor kunne sies å ha vært realistisk. Videre var kostnadsrammen for utvidelsen basert på de kostnadene fra den første byggingen, og var etter anbud innenfor vedtatte ramme på 18,5 millioner og må kunne sies å ha vært realistisk. Eventuelle usikkerhet i kostnadsrammen fremgikk ikke av saksutredningene som ble forelagt kommunestyret.

Når det gjelder revisjonskriteriet om at styret i Berlevåg Havn KF bør ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen, vurderer revisor det som i *liten grad oppfylt*. Kommunestyret har blitt forelagt opplysninger om lån og avdragstid, men ut over dette synliggjøres det ikke hvilke økonomiske konsekvenser kaiutbyggingen vil få for kommunen.

Kommunestyret ble forelagt og vedtok budsjettreguleringer av investeringsbudsjettet til Berlevåg Havn KF. Revisors vurderer at revisjonskriteriet om at styret i Berlevåg Havn KF skal ha rapportert til kommunestyret ved avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringer, og bør ha fremlagt for politikerne eventuelle endringer i kostnadsrammen, *som oppfylt*.

**På bakgrunn av våre funn og vurderinger er revisors konklusjon at beslutningsgrunnlaget som styret i Berlevåg Havn KF fremla kommunestyret for vedtak om utbygging av «Fiskerikaia/Vestre Side» var mangelfullt og kan samlet sett ikke betraktes som forsvarlig.**



## 5 PROSJEKTGJENNOMFØRING

Har Berlevåg Havn KF gjennomført investeringsprosjektet «Fiskerikaia/Vestre Side» i henhold til beste praksis og i henhold til egne rutiner?

### Revisjonskriterier

Berlevåg Havn KF skal ha fulgt punktene i økonomireglementet om investeringsprosjekter ved gjennomføringen av investeringsprosjektet «Fiskerikaia/vestre side»:

1. *Beskrivelse av prosjektet.*
2. *Framdrift, organisering av prosjektet, ferdigstillelse og ansvarshavende.*
3. *Konseptfase: Funksjonsbeskrivelse av prosjektet.*
4. *Kommunestyrets behandling av konseptet eller forprosjekt med fastlegging av innhold og økonomisk ramme.*
5. *Detaljeringsplan dersom prosjektet ikke er totalentreprise.*
6. *Kontrahering av entreprenører.*
7. *Byggefase.*
8. *Det utarbeides byggeregnskap for investeringsprosjekter etter Norsk Standard.*
9. *Byggeregnskaper for investeringsprosjekter forelegges kommunestyret ved avsluttet prosjekt.*
10. *Evaluering, sluttrapport.*
11. *Oppfølging i garantitid.*

### 5.1 Prosjektgjennomføring i henhold til økonomireglementet

#### Revisors funn

Havnesjefen opplyser at havneforetaket ikke har tatt utgangspunkt i pkt. 10 i økonomireglementet om gjennomføring av investeringsprosjekter. Imidlertid mener han at de i hovedsak har fulgt de punktene som fremgår av reglementet. I det videre vil revisor redegjøre for funnene tilknyttet hvert enkelt punkt.

#### Beskrivelse av prosjektet

Havnesjefen opplyser at investeringsprosjektene gjennomføres på den måten at det lages grunnlag for prosjektet fra Multiconsult eller eventuelt andre, som deretter lager den tekniske dokumentasjonen og gjør de tekniske beregninger. Havneforetaket beskriver hva de vil ha, og deretter har Multiconsult laget et anbudsgrunnlag og sendt dette på tilbud. Sammen med Multiconsult har havneforetaket deretter hatt avklarings- og forhandlingsmøte med valgt entreprenør der det har blitt avklart nærmere detaljer om byggingen.

Som vist til i kapittel 4.1 utarbeidet Multiconsult et forprosjekt datert 2. desember 2015 som gjaldt den første utbygging av kaien. I det videre utarbeidet Multiconsult et konkurransegrunnlag for nærmere beskrivelser av investeringsprosjektet. Det skulle bygges kai

på 108 meter. Etter anbudsprosessen endret omfanget først til å dreie seg om bygging av 170 meter, og deretter 191 meter kai.

I det neste byggetrinnet med utvidelse av kaien med 86 meter var også her Multiconsult den som stod for utarbeidelse av konkurransegrunnlag og nærmere beskrivelse av prosjektet.

### **Framdrift, organisering av prosjektet, ferdigstillelse og ansvarshavende**

Havnesjefen opplyser at framdriften ble avtalt i forhandlingsmøte etter valg av entreprenør. Revisor ser av møtereferatet fra forhandlingsmøte at det stipuleres en byggetid på seks til åtte måneder etter oppstart. Av vedlegg 1 til kontrakten med entreprenøren står det et punkt om fremdrift der det står at sluttfrist var satt til 31. desember 2016, under forutsetning at igangsettelsestillatelse foreligger senest innen utgangen av april. Noen nærmere spesifisering av fremdriftsplan fremgår ikke, og revisor kan ikke se at det var skissert noe om fremdrift i forbindelse med utvidelsen av kaia på 86 meter.

Av byggemøtereferatene fremgår det et eget punkt som omhandler fremdriftsplan hvor det beskrives hva som skal gjøres før og etter byggemøte.

Prosjektorganiseringen bestod av følgende:

- Multiconsult; prosjektering, planlegging samt gjennomføring av anbud
- Norconsult; gjennomføring av uavhengig kontroll av prosjektering/bygging
- Øksnes Entreprenør; ansvarlig entreprenør
- Berlevåg Havn KF; byggherre

Havnesjefen opplyser at de tekniske beregninger ble kvalitetssikret i forbindelse med uavhengig kontroll opp mot prosjekterende. Videre hadde Multiconsult fra tidligere opplysninger om grunn og grunnforhold, blant annet fra Kystverket sitt arbeid med utdyping av havneområdet.

Havnesjefen opplyser at det var muntlige orienteringer i havnestyremøtene om investeringsprosjektet og fremdrift.

### **Konseptfase: Funksjonsbeskrivelse av prosjektet**

Havnesjefen opplyser at det ikke var noen konseptfase.

I forprosjektet fra Multiconsult vises det imidlertid til tre alternative kaikonstruksjoner:

- *Spuntveggekai*. Vanlig løsning hvor nedre del av spuntveggen kan forankres i gode eksisterende bunnmasser. En spuntvegg her må derfor bygges med innborede og fastgyste ståldybler i berg under spuntten, og det antas at en slik løsning ikke vil være hensiktsmessig.

- *Cellespункtai.* Benyttes spesielt hvor det er høye vertikale laster på kaia, og hvor de eksisterende bunnmassene er så vidt gode at de ikke trengs fjernet før cellespункtkonstruksjonene etableres.
- *Pelefundamentert drager-/dekkekai.* Den vanligste kaitypen langs kysten, og som også er brukt ved dagens betongkaier i Berlevåg (valgt løsning).

### **Kommunestyrets behandling av konseptet eller forprosjekt med fastlegging av innhold og økonomisk ramme**

Havnesjefen opplyser at kommunestyret ble forelagt havnestyrets innstilling på kostnad og finansiering, samt at det ble presentert hvordan prosjektet ville se ut. Som revisors funn viser i foregående kapittel, ble ikke selve forprosjektet behandlet av kommunestyret.

### **Detaljeringsplan dersom prosjektet ikke er totalentreprise**

Prosjektet ble gjennomført som en totalentreprise. Dette punktet i økonomireglementet er derfor ikke aktuelt.

### **Kontrahering av entreprenører**

På vegne av Berlevåg Havn KF gjennomførte Multiconsult anbudskonkurranser om bygging av samt utvidelse av fiskerikaia. Kontraktene med Øksnes Entreprenør ble signert av havnesjefen henholdsvis 13. april 2016 for den første utbyggingen og den 5. mars 2018 for utvidelsen av kaia.

Det ble benyttet «Byggblankett 8407» som er Norsk Standard formular for kontrakt om totalentreprise.

### **Byggefase**

I forbindelse med byggefasen ble det gjennomført oppstartmøte og byggemøter. Revisor har mottatt og gjennomgått referatene fra disse møtene som viser at oppstartsmøte ble avholdt 6. juni 2016 og siste byggemøte 12. april 2018. Havnesjefen opplyser at byggemøtene i starten ble gjennomført fast hver 14 dag, men etter hvert ble byggemøtene gjennomført etter behov. I tillegg ble det brukt en del lyd/bilde møter via Skype. Videre opplyser havnesjefen at de hadde nesten daglig oppfølging/observasjoner på byggeplassen, og i tillegg var det engasjert lovpålagt uavhengig kontroll som kvalitetssikret de tekniske løsningene.

Havnesjefen opplyser at de hadde god kontroll på hva som foregikk, og de møtte ikke på de store utfordringene. Selve byggefasen ble imidlertid lengre enn opprinnelig planlagt på grunn av vinterhalvår med dårlig vær, samt at byggingen ble gjort på en slik måte at fiskeindustrien kunne opprettholde sin aktivitet samtidig som byggearbeidet foregikk.

Når det gjelder utvidelsen av kaien var igangsettelsesdato i kontrakten med ØE satt til 25. april 2018 med sluttfrist etter nærmere avtale. Havnesjefen opplyser at planlagt ferdigstilling var november/desember 2018, men det ble noe forsinkelse som i hovedsak skyldes at byggingen ble tilpasset eksisterende bygninger i bakkant av kaien, samt utfordrende vær i løpet av høsten

### Det utarbeides byggeregnskap for investeringsprosjekter etter Norsk Standard

Revisor kan ikke finne at det i forbindelse med dette investeringsprosjektet ble benyttet NS 3453. Havnesjefen opplyser at det ble utarbeidet betalingsplan i henhold til kontrakt og at alle utgifter ble bokført på eget investeringsprosjekt. Revisor har mottatt betalingsplan for den første utbyggingen av kaien.

### Byggeregnskaper for investeringsprosjekter forelegges kommunestyret ved avsluttet prosjekt

Revisor kan ikke finne at selve byggeregnskapet har blitt forelagt kommunestyret da prosjektet var avsluttet, men kommunestyret har blitt forelagt og behandlet årsmelding og regnskap for Berlevåg Havn hvor det fremgår hva som er medgått til investeringsprosjektet. I årsmelding og regnskap 2019 for Berlevåg Havn KF vises det til at fiskerikaia er ferdigstilt.

C. Fiskerikaia på vestre side er nå ferdigstilt. Her er det nå ca 280 meter med kaifront. Mesteparten er utleid til brukerne av kaia sine bakareal. Det vil bli utleid et større areal når krabbebygget står ferdig. Der er også lagt til rette for et areal i bakkant av kaia i ytterste enden som kan selges/leies ut. Det er montert landstrøm langs hele kailengden.

Tabell 1: Note 6 Investeringsoversikt

	Prosjekt/Anlegg	Tidligere medgått	Medgått i året	Revidert budsjett	Medgått hittil totalt	Aktivert anleggsmidl.
1901	Havnelager påkostning	254 247,69	2 995 361,50	3 000 000	3 249 609,19	2 995 361,50
1905	Fiskerikaia/Vestre side	50 772 763,63	1 932 495,63	2 500 000	52 705 259,26	1 932 495,63
1912	Nytt bunkersanlegg	4 660 172,93	21 422,00	108 000	4 681 594,93	21 422,00
1914	Utbygging Lerøy Norway 5	22 627 496,57	5 148 635,00	5 300 000	27 776 131,57	5 148 635,00
1916	Flerbruksbygg, Blåbruket	0,00	197 216,29	300 000	197 216,29	197 216,29
1917	Krabbemottak	0,00	2 888 767,84	2 500 000	2 888 767,84	2 888 767,84
1918	Molo Kongsfjord	0,00	70 461,14	200 000	70 461,14	70 461,14
	<b>SUM INVESTERING 2019</b>		<b>13 254 359,40</b>	<b>13 908 000</b>	<b>91 569 040,22</b>	<b>13 254 359,40</b>
	<b>FINANSIERING AV INVESTERINGER:</b>					
	Bruk av lån		-4 841 000,00			
	Tilskudd kystverket		0,00			
	Refusjon fra kommuner		0,00			
	Bruk av ubundne investeringsfond		-8 413 359,40			
	<b>SUM FINANSIERING 2019</b>		<b>-13 254 359,40</b>			

Kilde: Regnskap 2019, Berlevåg Havn KF

I regnskapet for 2020 fremgår det at det totalt var medgått kr. 53 092 063 til prosjekt 1905, Fiskerikaia/Vestre side. I årsmeldingen for 2020 fremgår det at fiskerikaia er avsluttet, og at siste deler av utgifter gjelder montering av landstrøm og lys.

Tabell 2: Note 6 Investeringsoversikt

	Prosjekt/Anlegg	Tidligere medgått	Medgått i året	Revidert budsjett	Medgått hittil totalt	Aktivert anleggsmidl.
1901	Havnelager påkostning	3 249 609,19	<b>478 851,55</b>	444 000	3 728 460,74	478 851,55
1902	Dampskipskai oppgradering	0,00	<b>814 414,61</b>	412 000	814 414,61	814 414,61
1903	Bak kai Lerøy	0,00	<b>7 007 690,58</b>	7 000 000	7 007 690,58	7 007 690,58
1905	Fiskerikaia/Vestre side	52 705 259,26	<b>386 804,20</b>	387 000	53 092 063,46	386 804,20
1914	Utbygging Lerøy Norway S	27 776 131,57	<b>6 213 218,20</b>	6 210 000	33 989 349,77	6 213 218,20
1917	Krabbemottak	2 888 767,84	<b>18 396 486,14</b>	17 000 000	21 285 253,98	18 396 486,14
1919	Flytting av pumpehuse	0,00	<b>940 311,20</b>	1 000 000	940 311,20	940 311,20
	<b>SUM INVESTERING 2020</b>		<b>34 237 776,48</b>	<b>32 453 000</b>	<b>120 857 544,34</b>	<b>34 237 776,48</b>
<b>FINANSIERING AV INVESTERINGER:</b>						
	Bruk av lån		-31 824 826,66			
	Tilskudd		-491 994,20			
	Bruk av ubundne investeringsfond		-628 236,19			
	<b>SUM FINANSIERING 2020</b>		<b>-32 945 057,05</b>			

Kilde: Regnskap 2020, Berlevåg Havn KF

Revisor har i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen etterspurt og mottatt sluttregnskap. I den sammenheng fikk revisor opplyst fra økonomisjefen at de ved en gjennomgang av prosjekt Lerøy oppdaget at en faktura på kr 2 702 480 som egentlig tilhørte prosjekt Fiskerikai Vestre Side ved en feil var blitt bokført på Lerøyprosjektet, og at dette ble korrigert i regnskapet for 2020. Som det fremgår av tabell 3 ble de totale prosjektkostnadene kr. 55 794 543 hvorav bruk av lån er kr. 39,6 millioner.

Tabell 3: Sluttregnskap Fiskerikaia/Vestre side

Sluttregnskap for investeringsprosjektet Havneutbygging Fiskerikaia/Vestre Side	Kostnadsrammer			
	Opprinnelig	Justert	Rengskap	Avvik
<i>Utgifter</i>				
<b>Investeringsutgifter</b>	50 500 000	60 351 000	55 794 543	-4 556 457
<i>Finansiering</i>				
Tilskudd fra Kystverket		-15 684 500	-15 684 500	0
Overføring fra kommunen	0	-500 000	-500 000	0
Bruk av ubundne investeringsfond	0	0	0	0
Bruk av lån	-50 500 000	-44 166 500	-39 610 043	4 556 457
Annen generell finansiering				0
<b>Sum finansiering</b>	<b>-50 500 000</b>	<b>-60 351 000</b>	<b>-55 794 543</b>	<b>4 556 457</b>
Differanse	0	0	0	0

Kilde: Berlevåg kommune

### Evaluering, sluttrapport

Revisor har fått oversendt overtakelsesprotokoller for den første utbyggingen og utvidelsen på 86 meter. Disse viser at overtakelse ble gjennomført den 6. juni 2018 for den første utbyggingen, og overtakelse den 29. januar 2019 for utvidelsen på 86 meter. I begge protokollene er det markert for «ingen mangler registrert». Overtakelsesprotokollene som var benyttet var Norsk Standard «Byggblankett 8430 A».

### Oppfølging i garantitid

Havnesjefen opplyser at garantietsyn er blitt utsatt med bakgrunn i koronapandemien og reiserestriksjoner, men at de skal ha felles garantietsyn i løpet av sommeren 2021 for alle tre kaiene som er bygget.

## 5.2 Revisors vurderinger og konklusjon

Revisors vurdering er at Berlevåg Havn HF ved gjennomføringen av investeringsprosjektet «Fiskerikaia/vestre side» *har fulgt flere, men ikke alle* punktene i økonomireglementet. Vurderingene bygger på revisors funn som viser at:

- Beskrivelse av prosjektet er gjort i forprosjekt og konkurransegrunnlag
- Prosjektet hadde prosjektorganisasjon med byggherre, ansvarlig entreprenør, prosjekterende, ansvarlig for uavhengig kontroll. Fremdriftsplan var ikke spesifisert og ferdigstillingen tok lengre tid enn opprinnelig planlagt.
- Det ble ikke gjennomført konseptfase, men prosjekterende redegjorde for ulike løsninger for kaibyggingen.
- Kommunestyret ble forelagt havnestyrets innstilling på kostnad og finansiering, men forprosjektet ble ikke behandlet av kommunestyret.
- Multiconsult gjennomførte anbudskonkurranse og havnesjefen signerte Norsk Standard kontrakter med entreprenøren.
- I byggefasen ble det gjennomført byggemøter og oppfølging på byggeplass, samt lovpålagt uavhengig kontroll.
- Byggeregnskapet har ikke blitt forelagt kommunestyret da prosjektet var avsluttet, men kommunestyret er blitt forelagt årsmelding og regnskap for Berlevåg Havn hvor det fremgår hva som tidligere er medgått til investeringsprosjektet.
- Det ble gjennomført overtakelse og skrevet overtakelsesprotokoll etter Norsk Standard.
- Garantiettersyn ble utsatt og planlagt sommer 2021.

**På bakgrunn av våre funn og vurderinger i kapittel 4 og 5, er revisors konklusjon at Berlevåg Havn KF til dels, men ikke fullt ut har gjennomført investeringsprosjektet «Fiskerikaia/Vestre Side» i henhold til beste praksis og i henhold til egne rutiner**



## 6 UTTALELSE

---

Revisor sendte rapportutkast til havnesjefen for uttalelse 18. august 2021. Vi mottok uttalelse 1. september 2021 og denne gjengis i sin helhet i det følgende. I tillegg mottok vi supplerende opplysninger som er innarbeidet i rapporten.

*Jeg har for så vidt ingen kommentarer til selve rapporten, men utredninger i forbindelse med avtaler om inntekter etc ble det orientert muntlig om i styremøter uten at det ble protokollført slik at leieinntekter fra brukere forsvarer investeringene. Dette ble også synliggjort i budsjettarbeidet der kaileier ble justert.*

Bærevåg Havn KF

Ejøm Tore Sjøstad  
Havnesjef/Daglig leder  
Mobil +47 922 70 999

## **7 ANBEFALINGER**

---

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Berlevåg Havn KF å treffe tiltak for å sikre at fremtidige investeringsprosjekter som fremlegges kommunestyret for behandling er forsvarlig utredet, samt at de gjennomføres i tråd med beste praksis og i henhold til egne rutiner.

## 8 REFERANSER

---

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven/kml)

Forskrift 24.08.2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak

Kommunal- og regionaldepartementet (2011): Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (veileder H-2270)

Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ev ante akademisk forlag

Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klagegg: Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen. Rapport nr. 9 for forskningsprogrammet Concept

Vedtekter for Berlevåg Havn KF

Økonomireglement for Berlevåg kommune

Økonomiplan og budsjett for Berlevåg Havn KF

Årsmelding med regnskap for Berlevåg Havn KF

Saksutredninger og vedtak fra havne- og kommunestyrets behandlinger av Fiskerikaia vestre side

Prosjektdokumentasjon tilknyttet planlegging og gjennomføringen

- møtereferater
- konkurransegrunnlag
- kontrakter og protokoller
- sluttregnskap

[www.bygg21.no](http://www.bygg21.no)

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

## 9 VEDLEGG

Prosjektveiviserens formål er å bidra til flere vellykkede prosjekter og består av fem faser og seks beslutningspunkter. Modellen dekker hele prosjektprosessen fra konseptvalg til avslutning av et prosjekt, samt overlevering til linjen og realisering av gevinster. Ansvar for aktivitetene og beslutningene som ligger i fase 1; konseptfasen og fase 5; realiseringsfasen, ligger til linjeorganisasjonen, men er helt avgjørende for at gevinstene av prosjektet skal bli realisert. Disse «blå fasene» er derfor en svært viktig del av prosjektmodellen.<sup>19</sup> Prosjektveiviseren er basert på den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmodellen PRINCE2® (PROjects IN Controlled Environments).

**Figur 3: Prosjektmodellen til (Digdir)**



Kilde: [www.prosjektveiviseren.no](http://www.prosjektveiviseren.no)

Bygg21 viser til at forskning fra andre land dokumenterer at verdibasert samhandling gir bedre bygg og lavere kostnader. Derfor benytter så godt som alle aktører i dag en standardisert inndeling av prosjektfaser og roller i en byggeprosess. Bygg21 har laget et felles rammeverk for byggeprosesser i Norge som de kaller «Neste Steg», som er et rammeverk som beskriver gjennomføringen av et bygge- og anleggsprosjekt. Prosessen foregår i åtte steg fra start til avvikling, og rammeverket belyser hvilken informasjon og beslutninger som er nødvendige i hvert steg. Den beskriver overganger og informasjonsleveranser mellom aktørene i verdikjede. Rammeverket åpner for bruk av alle mulige gjennomføringsmodeller, og derfor benyttes ordet steg i istedenfor fase. Betydningen av et slikt rammeverk og bruken av beste praksis er viktig. Dette ser vi blant annet ved at Bygg21 på oppdrag fra KMD har utarbeidet strategien «Sammen bygger vi fremtiden». I strategiarbeidet identifiserte byggenæringen et potensial for å kutte kostnader med 20 % innen utgangen av år 2020, basert på bred og aktiv implementering av beste praksis for produktivitet og bærekraft.

<sup>19</sup> <https://www.prosjektveiviseren.no/hva-er-prosjektveiviseren>

Figur 4: Prosjektmodell «Neste steg», Bygg 21

	Behov	Konsept-utvikling	Konsept-bearbeiding	Detailj-prosjektering	Produksjon	Overlevering	Bruk	Avvikling
	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>EIER</b>	Foreningsplan og utkast	Forretningsplan Konseptutvalg	Grunnlag om investering	Status styringsparam.	Status styringsparam.	Prod. eval prosjektmål	Eval. forretningsplan tilt.	Verifikasjon forretningsres.
<b>BRUKER</b>	Behovsanalyse	Funksjonsprogram Skisseprosjekt	Romprogram Forprosjekt	Endelig program Spesifikasjon løsning	Som bygget dokumenta.	FDV dokumentasjon Resultatevaluering	Evaluering bygg i bruk Driftsevaluering	Dok opphør av forplikt.
<b>UTTØVENDE</b>		Styringsdokument	Vurdering byggemetode Gjennomføringsmodell	Produksjonsunderlag Planer for gjennomføring	Prestasjonsmålinger	Prosessevaluering Stuttoppgjør		
<b>OFFENTLIG</b>			Rammesøknad	Byggesøknad Ansvarsrett	Samsvarserklæring	Ferdigattest		

**Forklaring modell:** For å kunne bevege seg fra et steg til et annet, inneholder modellen to viktige momenter. 1. Eieren må ta beslutninger basert på informasjonen som er tilgjengelig. 2. Hvert perspektiv inneholder viktige informasjonsleveranser som må overleveres mellom hvert steg for å sikre en effektiv byggeprosess. Stegene kan tas ett eller flere i slengen. Det er også mulig i steg 7, Bruk, å gå tilbake til steg 1, 2 eller 3 i prosjektet. Noen eksempler på viktige informasjonsleveranser er listet opp under hvert steg. Hvert av de åtte stegene kan inneholde leveranser for alle fire perspektiver.

Kilde: Bygg 21, [www.bygg21.no](http://www.bygg21.no)

Figur 5: Sammenstilling av ulike prosjektmodeller

	1. Strategisk Definisjon		2. Programutvikling og Konseptutvikling		3. Forprosjektutvikling		4. Detailjprosjektering			5. Produksjon og Leveranse		6. Overlevering/ Ibruktakelse	7. Bruk	8. Avvikling	
Bygg21/ NE	Identifisere behov, mål, ambisjoner og forretningsmessige rammer.		Definere krav, behov og rammer for prosjektet. Avklare overordnet prinsipper og konsepter. Vurdere ulike alternativer og gjennomførbarhet.		Klargjøring av konseptviser. Konkretisere prosjektet ifht. krav, behov, og rammer for gjennomføring.		Nødvendig detaljering og konkretisering av prosjektet for å sikre at krav og behov er ivare tatt i produksjonsgrunnlaget.			Utføre prosjektet ifht produksjonsgrunnlaget.		Sikre at prosjektet er gjennomført i fht bestilling og klargjøring for ibruktakelse.	Sikre at prosjektet tilfredstiller rammer som virksomheten krever (Strategisk definisjon) og sørge for nødvendige tilpassninger og utvikling gjennom byggets levetid.	Sørge for at bygget avhendes (salg, virksomhetsopphør el. rivning) på en bærekraftig måte.	
RIBA PoW	0. Strategic definition		1. Preparation and Brief		2. Concept design		3. Developed design & 4. Technical design			5. Construction		6. Handover & Close out	7. In Use		
Building Smart Norge / ISO29481-1	S00	S01	S02	S03	S04	S05	S06.1	S06.2	S07	S08.1	S08.2	S08.3	S09	S10	
	Portfolio requirements	Conception of need	Outline feasibility	Substantive feasibility	Outline conceptual design	Full conceptual design	Coordinated design	Procurement	Production Information	Construction	Construction pre-fab	FM/Operation information handover	Operation and maintenance	Disposal	
Arkitektfaglig ytelsesbeskrivelse	Utredningsfasen		Skisseprosjektfasen		Forprosjektfasen		detailjprosjektfasen			Utførelsesfasen		Driftsfasen			
Statbygg	Initiering		Programmering		Forprosjekt		Detailjprosjekt			Bygging		Reklamasjon			
RIF			Programmering		Prosjektering			Produksjon		Overtakelse Reklamasjonstid		Forvaltning, drift og vedlikehold			
PMI	Feasibility study		developments of concepts		Pre-engineering		Detailed engineering			Construction		Completion		Operasjon	
The Information Delivery Circle	Brief		Concept		Definition		Design			Build & Commision		Handover & Close out		In use/ Operation	
DIFI BYGGEPROSJEKT	Tidligfase				Prosjekteringsfase				Utførelsesfase		FDV		Drift og Vedlikehold / Utredning		
SAM_BIM	Programmering				Prosjektering				Produksjon				Drift		

Kilde: Bygg 21

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Sjøvegan, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonom

## KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og kartlegginger i Berlevåg kommune:

<i>Undersøkelser rettet mot Arctic Fiskeriservice Berlevåg AS og Storgaten 30 Eiendom AS,</i>	2017
<i>Samhandling om utskrivningsklare pasienter,</i>	2018
<i>Grunnskole – ressursbruk, skolehelsetjeneste og rutiner for samarbeid med barnevernet,</i>	2020



