

FORVALTNINGSREVISJON

Investeringsprosjekter

«Fiskerihavn Fjordgård», planlegging

«Vannutbygging Storelva»
planlegging og gjennomføring

Senja kommune



Rapport 2023

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Senja kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot planlegging og gjennomføring i to investeringsprosjekter. 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 Senja kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Senja kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Hammerfest/Tromsø, 22.9.2023

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Tone Jæger Karlstad og Truls Siri
Prosjektledere, forvaltningsrevisorer

SAMMENDRAG

KomRev NORD IKS har, på bestilling fra kontrollutvalget i Senja kommune, gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot planlegging og gjennomføring i to investeringsprosjekter. Bestillingen er gjort med bakgrunn «*Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*» som ble vedtatt av Senja kommunestyre i sak 32/20 den 18.6.2020.

Kontrollutvalget valgte ut følgende to investeringsprosjekter for forvaltningsrevisjonen:

- *Fiskerihavn Fjordgård (tidligfasen, kun problemstilling 1)*
- *Vannutbygging Storelva (tidligfasen og gjennomføringsfasen, begge problemstillinger)*
 - *Vannbehandlingsbygg*
 - *Prosessutstyr*

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. *Har Senja kommunes planlegging av bygge- og investeringsprosjekter vært i tråd med krav og anbefalinger på området, herunder kommunens egne reglement og rutiner?*
2. *Har Senja kommunes oppfølging av investeringsprosjekter vært i tråd med krav og anbefalinger på områder, herunder kommunens egne reglement og rutiner?*

Problemstilling 1 omhandler planlegging og tidligfasen av to investeringsprosjekter. Med «tidligfasen» av et investeringsprosjekt mener vi perioden fra et behov oppstår/det første initiativet til prosjektet tas, og fram til byggherre tar beslutning om å igangsette prosjektet gjennom å vedta finansiering. Det er i tidligfasen av et investeringsprosjekt at man kommer med ideer, utfører forstudier/forprosjekter, og dette arbeidet blir førende for gjennomføringen av prosjektet. Problemstilling 2 omhandler selve oppfølgingen av ett gjennomført investeringsprosjekt, herunder blant annet rapporteringer.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført ved at det er innhentet dokumentasjon, skriftlige og muntlige data fra sentrale ansatte i Senja kommune som har hatt ansvar og oppgaver tilknyttet de to prosjektene. Underveis i prosjektgjennomføringen har revisor funnet at en del av de gjennomførte tiltakene og aktivitetene tilknyttet de to undersøkte prosjektene, er gjennomført av tidligere Lenvik kommune før kommunesammenslåingen. I denne forvaltningsrevisjonen er det Senja kommune som er revidert enhet. Å gjøre vurderinger av praksisen i en organisasjon som ikke lengre eksisterer, er etter revisors syn ikke hensiktsmessig. Formålet med en forvaltningsrevisjon skal være læring og forbedring i organisasjonen. Et slikt formål kan vanskelig oppnås når organisasjonen som eventuelle vurderinger, konklusjoner og anbefalinger vil rette seg mot, ikke eksisterer. Revisors vurderinger og konklusjoner i denne forvaltningsrevisjonen vil derfor utelukkende rette seg mot Senja kommune, og mot de aktiviteter som er gjennomført i prosjektene etter 1.1.2020.

På problemstilling 1 har revisor konkludert på følgende måte: **Senja kommunes planlegging av bygge- og investeringsprosjekter har ikke vært i tråd med krav og anbefalinger på området, herunder kommunens egne reglementer og rutiner.** Konklusjonen gjelder kun planlegging av investeringsprosjektet Fjordgård fiskerihavn, og det er kun selve finansieringsvedtaket fra kommunestyret som er vurdert. Konklusjonen bygger på revisors vurdering av at Senja kommune ikke har sørget for at sak til kommunestyret vedrørende vedtakelse av investeringsprosjektet Fjordgård fiskerihavn, har vært forsvarlig utredet. Det er

særlig lagt vekt på at usikkerhet i kostnadsrammen ikke har vært tilstrekkelig synliggjort, og at kommunestyret ikke har fått seg forelagt informasjon om hvorvidt andre konsepter eller løsninger har vært utredet og vurdert. Det er etter revisors syn i liten grad gjort rede for allmenn nytteverdi av investeringsprosjektet sett opp mot andre mulige prosjekter, eller for bakgrunn og argumenter for at kommunen skal bistå en privat aktør i realisering av prosjektet.

Når det gjelder prosjektet Storelva vannbehandlingsanlegg, har revisor ikke funnet det relevant å gjøre vurderinger av revisjonskriterier, eller konkludere på problemstillingen tilknyttet planleggingsfasen. Planleggingsfasen i dette prosjektet fremstår, i sin helhet, å være gjennomført av tidligere Lenvik kommune. Dette inkluderer vedtak om igangsettelse av prosjektet. Tidligere Lenvik kommune er ikke revisjonsobjekt i denne forvaltningsrevisjonen.

På problemstilling 2 har revisor konkludert på følgende måte: **Senja kommunes oppfølging av investeringsprosjekter har vært i tråd med krav og anbefalinger på området, herunder kommunens egne reglement og rutiner.** Konklusjonen gjelder kun prosjektet Storelva vannbehandlingsanlegg. I konklusjonen vektlegges det at alle de utledede revisjonskriteriene tilknyttet gjennomføringsfasen, er oppfylt. Blant annet har det vært relativt stor grad av rapportering om økonomi og fremdrift i prosjektet. Det har ikke vært større økonomiske avvik eller overskridelser på prosjektet.

I rapporten er det redegjort for at en stor del av planleggingen av investeringsprosjektet Fjordgård Fiskerihavn er gjennomført av tidligere Lenvik kommune. Selve vedtaket om igangsettelse av prosjektet er imidlertid truffet av Senja kommune. Revisor har derfor funnet det relevant, basert på funn, vurderinger og konklusjoner knyttet til dette konkrete vedtaket, å rette følgende anbefaling til Senja kommune:

- Senja kommune anbefales, i forbindelse med vedtakelse av fremtidige investeringsprosjekter, å sikre at kommunestyret forelegges en forsvarlig saksutredning. Saksutredningen bør inneholde informasjon om alternative løsninger for investeringsprosjektet, samt vurderinger av konsekvensene ved å ikke gjennomføre prosjektet (nullalternativet). Saksutredningen bør også synliggjøre usikkerheter i kostnadsrammen.

Sammendrag	0
1 Bakgrunn og bestilling	5
1.1 Bestilling	5
1.2 Utvalgte investeringsprosjekter	5
1.2.1 Fjordgård Fiskerihavn	5
1.2.2 Storelva vannbehandlingsanlegg	6
2 Problemstillinger og revisjonskriterier	8
2.1 Problemstillinger	8
2.2 Revisjonskriterier	8
2.2.1 Kilder for utledning av revisjonskriterier	8
3 Metode, datamateriale og avgrensning	21
3.1 Metode og datamateriale	21
3.2 Gyldighet og pålitelighet	21
3.3 Avgrensninger og metodiske avklaringer	22
4 Planlegging	23
4.1 Fjordgård fiskerihavn	23
4.1.1 Innledende planleggingsfase	23
4.1.2 Prosjektdirektiv og fremdriftsplan	24
4.1.3 Forprosjekt	24
4.1.4 Saksfremlegg for kommunestyret	25
4.2 Storelva vannbehandlingsanlegg	32
4.3 Oppsummering og konklusjon	34
5 Oppfølging	36
5.1 Storelva vannbehandlingsanlegg	36
5.1.1 Anbudsprosess og kontrakt	36
5.1.2 Økonomi og rapporteringer.....	37
5.1.3 Overtakelse, sluttrapport	39
5.2 Oppsummering og konklusjon	40
6 Uttalelse	41
7 Anbefalinger	43
8 Referanser	44

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Senja kommune vedtok i sak 45/21 den 2.12.21 å bestille forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Kontraktsoppfølging i byggeprosjekter*» (forfase og gjennomføringsfase). Bestillingen er gjort med bakgrunn «*Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll*» som ble vedtatt av Senja kommunestyre i sak 32/20 den 18.6.2020. Av plan for forvaltningsrevisjonen fremgår det blant annet som et innspill fra kommunedirektøren at kontraktsoppfølging av byggeprosjekter, herunder både forfase og gjennomføringsfase, var temaer det kunne være aktuelt å gjennomføre forvaltningsrevisjon på i planperioden. Kommunedirektøren har ikke vist til konkrete prosjekter som kan være aktuelle, men viser til at flere investeringsprosjekter skulle gjennomføres i perioden. Plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll er utarbeidet av K-Sekretariatet IKS. Av deres vurdering fremgår det at alle de foreslåtte prosjektene, herunder også kontraktsoppfølging av byggeprosjekter, fremstår som aktuelle og fornuftige ut fra en risiko- og vesentlighetsvurdering.

I sak 3/22 den 17.2.2022 vedtok kontrollutvalget forslag til prosjektskisse, og ba KomRev Nord igangsette forvaltningsrevisjon med tittel «*Investeringsprosjekter – planlegging og gjennomføring*». I prosjektskissen la revisor opp til at kontrollutvalget selv skulle bestemme hvilke konkrete bygge- og investeringsprosjekter som skulle undersøkes. Kontrollutvalget valgte ut følgende investeringsprosjekter for denne forvaltningsrevisjonen:

- *Fiskerihavn Fjordgård (tidligfasen, kun problemstilling 1)*
- *Vannutbygging Storelva (tidligfasen og gjennomføringsfasen, begge problemstillinger)*
 - *Vannbehandlingsbygg*
 - *Prosessutstyr*

Kontrollutvalgets begrunnelse for å utvalget av de to prosjektene var at det prosjekter som var igangsatt av Senja kommune. På tidspunktet for bestilling av forvaltningsrevisjonen var det kun et begrenset antall prosjekter som var igangsatt etter kommunesammenslåingen 1.1.2020. Dette begrenset kontrollutvalgets valgmuligheter noe. Når det gjelder prosjektet *Fiskerihavn Fjordgård*, var dette et prosjekt der det underveis hadde kommet signaler om kostnadsøkninger, og hvor totale kostnader oversteg kommunestyrets opprinnelige bevilgning. Kostnadsøkningene var noe av bakgrunnen for at kontrollutvalget ønsket å få gjennomført undersøkelser knyttet til prosjektets planleggingsfase.

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke Senja kommunes rutiner og praksis på området for planlegging, vedtakelse og oppfølging av større bygge- og investeringsprosjekter.

1.2 Utvalgte investeringsprosjekter

I det følgende gis en presentasjon av de to investeringsprosjektene som forvaltningsrevisjonen omhandler.

1.2.1 Fjordgård Fiskerihavn

Senja kommune har bygget ut og etablert en skjermet fiskerihavn i Fjordgård på Senja. Formålet med prosjektet har ifølge kommunen vært å legge til rette for næringsutvikling i Fjordgård, gjennom å skaffe en trygg og god havn til fiskeriflåten – fartøy under 50 fot - samt

å tilrettelegge området for annen næringsaktivitet. Vanskelige havneforhold og manglende tilgang til næringsområder i umiddelbar nærhet til Fjordgård har ifølge kommunen vært en utfordring i mange år. Kommunen har lagt til grunn at anlegget vil bidra til en tryggere yrkesutøvelse for fiskeri- og havbruksaktører, danne grunnlag for videreutvikling av næringslivet, samt være en faktor for å skape trivsel i bygda.

Prosjektet omfatter etablering av moloer og utbygging av kaier, utfylling av næringsområde og etablering av skredkanaler. Det er lagt til rette for strømmuttak til aktuelle brukere av havna. Etablering av toalett for turister er også tatt inn i prosjektet, men er etablert og finansiert som et eget prosjekt.

Det ble tatt initiativ til utbygging av fiskerihavn i Fjordgård på Senja allerede i 2017 av daværende Lenvik kommunestyre. Prosjektet ble vedtatt igangsatt av Senja kommunestyret i 2020¹ og er per august 2023 ferdigstilt.

Prosjektleder i Senja kommune har vært Fred-Inge Fredriksen, som er prosjektleder i *Stab for samfunnsutvikling*.



Fjordgård fiskerihavn, hvor moloer, utfylling av næringsområde og skredkanal er ferdigstilt. Kilde: www.senja.kommune.no

1.2.2 Storelva vannbehandlingsanlegg

Investeringsprosjektet *Storelva vannbehandlingsanlegg* omfatter et bygg som inneholder rensesanlegg for drikkevann. Vannbehandlingsanlegget er etablert i forbindelse med utbygging av næringsområdet *Klubben næringspark*, og anlegget ble åpnet 13. september 2022. Kommunens mål med prosjektet har vært å øke forsyningssikkerheten og kapasitet på drikkevannsproduksjonen for befolkningen på Silsand og i Finnsnes-området. Storelva vannbehandlingsanlegg er reservevannforsyning for Finnsnes vannverk.

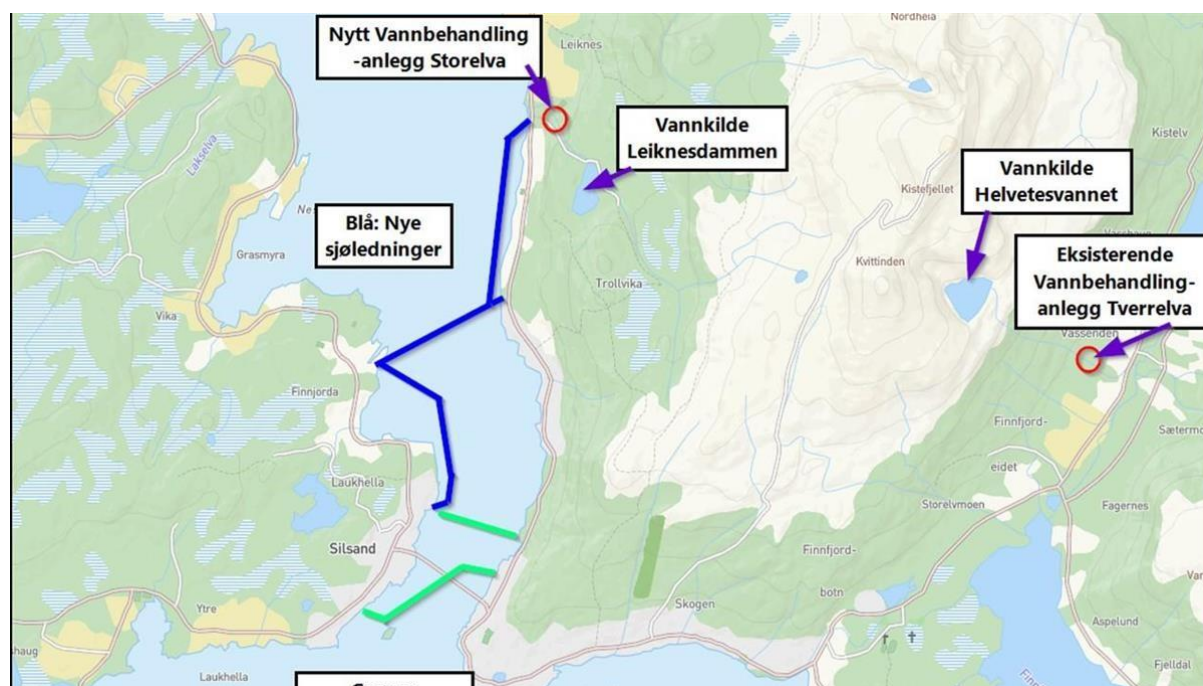
¹ Sak 43/2020.

Vannet som renses, kommer fra Leiknesdammen nær Finnsnes. Det rensede vannet føres videre i rør i bakken, gjennom sjøledninger i Gisundet til Teigan og Finnjord. Betydelige mengder av vannet som renses benyttes av SalMars slakteri InnovaNor, men ifølge kommunen har utbyggingen også tilrettelagt for enklere fremtidig utvidelse av det kommunale forsyningsnettet i området. Senja kommune skriver om prosjektet på sine hjemmesider at metoden for rensing av vann er partikkelfjerning i sandfiltre, videre gjennom 2. stk. 50 µm forfilter, membranfiltrering, vannglassdosering og UV-desinfeksjon. Kapasiteten til rensenanlegget er på 130 m³/time, eller 36 liter per sekund. Det er lagt ned 7 km med sjøledninger.

Kommunestyret i daværende Lenvik kommune ba i møte 20.9.2018 rådmannen om å sette i gang prosjekter for infrastruktur som vei, vann og avløp, strøm og kai. Dette var i forbindelse med utviklingsprosjektet Klubben næringspark. Vannforsyning til området, samt rensenanlegg for vannet, var en del av dette prosjektet.

Prosjektleder i Senja kommune har vært Astrid Myrvang Hagen, som er prosjektleder i *Stab for samfunnsutvikling*. Kommunen har benyttet seg av prosjektering fra Norconsult AS, og byggeleder har vært Leiknes AS. Bjørn Bygg AS har levert bygget, og Inrigo AS har levert rensenanlegget.

Totalt kostnader for prosjektet er kr 83 millioner eks. mva., herav kr 55,8 millioner for bygg og kr 27,3 millioner for rensenanlegget.



Illustrasjon som viser beliggenheten for Storelva Vannbehandlingsanlegg, nye og eksisterende sjøledninger. Kilde: www.senja.kommune.no.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Har Senja kommunes planlegging av bygge- og investeringsprosjekter vært i tråd med krav og anbefalinger på området, herunder kommunens egne reglement og rutiner?*
2. *Har Senja kommunes oppfølging av investeringsprosjekter vært i tråd med krav og anbefalinger på områder, herunder kommunens egne reglement og rutiner?*

Problemstilling 1 omhandler planlegging og tidligfasen av to investeringsprosjekter. Med «tidligfasen» av et investeringsprosjekt mener vi perioden fra et behov oppstår/det første initiativet til prosjektet tas, og fram til byggherre tar beslutning om å igangsette prosjektet gjennom å vedta finansiering. Det er i tidligfasen av et investeringsprosjekt at man kommer med ideer, utfører forstudier/forprosjekter, og dette arbeidet blir førende for gjennomføringen av prosjektet. Problemstilling 2 omhandler selve oppfølgingen av ett gjennomført investeringsprosjekt, herunder blant annet rapporteringer.

2.2 Revisjonskriterier

2.2.1 Kilder for utledning av 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.

Senja kommune har videreført Lenvik kommunes prosjekthåndbok som inneholder en rekke rutinebeskrivelser og anbefalinger som legger føringer for hvordan investeringsprosjekter bør planlegges. Det finnes videre 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.

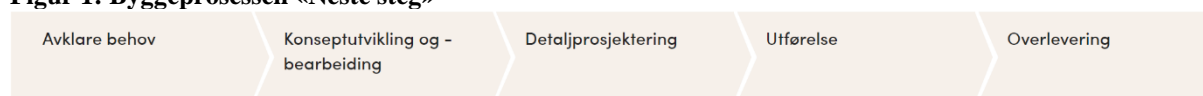
Forskningsprogrammet Concept², som utføres ved NTNU i samarbeid med norske og internasjonale fagmiljøer, viser til at erfaringer fra en rekke store prosjekter har vist at deler av forutsetningene som har ligget til grunn for vedtak og igangsetting ikke har blitt oppfylt. Dette

² 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.

har medført problemer med store overskridelser på kostnadssiden, forsinkelser og lav måloppnåelse³.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) er et statlig fagorgan for økonomistyring, gode beslutningsgrunnlag for statlige tiltak, organisering og ledelse i staten, samt for anskaffelser i offentlig sektor. På DFØ sine nettsider finnes en veileder for innkjøp i byggeprosessen som bygger på Bygg21s⁴ prosjektmodell og rammeverk for byggeprosjekter «Neste steg». Veilederen skal vise steg for steg hvordan man på en god måte bestiller og følger opp et bygg- og anleggsprosjekt. Prosessen er bygget opp rundt seks hovedfaser med ulike underfaser og tema. Det som står om de ulike fasene og teamene skal veilede i anskaffelsesprosessen, samt gi innspill til hva man må vurdere i de ulike fasene. Hovedmålgruppen for denne veiledningen er byggherrer i kommunal sektor, spesielt små og mellomstore kommuner.

Figur 1: Byggeprosessen «Neste steg»



Kilde: <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>

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

For problemstilling 1 som gjelder planlegging av bygge- og investeringsprosjekter utleder vi revisjonskriterier fra:

- **Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven/kml)**
- **Lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (ny kommunelov)**
- **Forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (budsjettforskriften)**
- **Westerhagen Harald, Ole Faafeng, Kjell Gunnar Hoff, Tore Kjeldsen og Erik Røine (2008) *Prosjektarbeid. Utviklings- og endringskompetanse*. Gyldendal akademisk**
- **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**
- <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>

³ Jf. Concept- rapport nr. 45 pkt. 1.1

⁴ 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

- **Senja kommunes prosjekthåndbok**
- **Senja kommunes økonomireglement, vedtatt av kommunestyret 27.5.2021**

Tidligfase

Det finnes i liten grad konkrete lovkrav gjeldende for kommunens 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**. Enkelte lov- og forskriftskrav må hensyntas av kommunen i planleggingen av investeringsprosjekter, herunder i utredningsarbeidet. Begge investeringsprosjektene som er gjenstand for undersøkelse i denne forvaltningsrevisjonen, ble planlagt og iverksatt før kapittel 25 i ny kommunelov trådte i kraft 1.1.2021. Kriteriene som utledes fra kommuneloven og som knytter seg til tidligfasen i prosjektet, må altså utledes fra tidligere gjeldende kommunelov. Vi bemerker at innholdet i reglene som vi henviser til i det følgende, i all hovedsak er videreført med den nye kommuneloven.

Etter § 23 nr. 2 i tidligere gjeldende kommunelov skulle administrasjonssjefen påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Ifølge Senja kommunes økonomireglement⁵ er kommunestyret ansvarlig for å vedta investeringsbudsjettet slik det fremkommer av budsjett- og regnskapsforskriften. Det er kommunestyret som har ansvar for å vedta igangsettelse av investeringsprosjekter. Kommunedirektøren har ansvar for å sikre at saksutredningen som kommunestyret får seg forelagt ved vedtakelse av investeringsprosjekter, er 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 frem faktiske og relevante opplysninger om den aktuelle saken slik at det treffes avgjørelse basert på riktig grunnlag. Revisor oppfatter også av bestemmelsens ordlyd 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.

I forarbeidene til kommuneloven er det presisert at administrasjonssjefen har plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksfremlegget, slik at kommunestyret kan ta hensyn til dette. Videre fremgår det av forarbeidene at ansvaret for å påse at en sak er tilstrekkelig utredet også innebærer at eventuelle rettslige tvilsspørsmål må synliggjøres. Administrasjonssjefen plikter å gi uttrykk for det hvis vedkommende mener at det er rettslige mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelse som har gått forut for dette. Mener administrasjonssjefen at et truffet vedtak er ulovlig, vil vedkommende likeledes ha plikt til å gjøre det aktuelle folkevalgte organet oppmerksom på dette.

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

⁵ Vedtatt av Senja kommunestyre 27.5.2021 under sak 65/21

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 langiktig 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.

Behovsanalysen skal ivareta brukernes behov, overordnede mål og økonomisk situasjon. Riktig forståelse av behovet legger grunnlaget for fornøyde brukere. Behovsanalysen bør inkludere møter med brukerne. Man bør få brukerne til å beskrive behovet i form av sin oppgaveløsning eller målsetningen for aktiviteten. Det bør ikke legges opp til konkrete beskrivelser av sluttproduktet i form av for eksempel en ny skole.

Behovsanalysen skal ta med økonomisk situasjon, viktige overordnede mål som kommunale mål og reguleringer, og eventuelle mål i eiendomsstrategi og andre strategier.

Konseptutredninger

Når behovet er beskrevet er det videre arbeidet å utrede ulike konsepter som tilfredsstiller behovet og bidrar til å oppnå prosjektmålene. 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.

En viktig avklaring for kommunen som byggherre i denne fasen, er om de selv skal stå ansvarlig for å utarbeide skisseprosjekt/forprosjekt, eller må de anskaffe arkitekt og rådgivere til å hjelpe seg med program og konseptutvikling og senere bearbeiding av valgt konsept.

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.

Når konsept og foreløpig skisse foreligger, må det avgjøres hvilken gjennomføringsmodell som skal brukes. Eksempler på noen av de vanligste gjennomføringsmodellene⁶ er:

- *Samspillsentreprise* - I en samspillsentreprise kontraheres en samspillsgruppe bestående av de viktigste prosjekterende og utførende. Samspillsgruppen har i samarbeid ansvaret for prosjekteringen frem mot en omforent målpris.
- *Totalentreprise* - I en totalentreprise utvikler byggherren en funksjonsbeskrivelse for prosjektet. Konkurranses grunnlaget består av funksjonskrav, romprogram, referansebygg, konkurranseregler og lignende, eventuelt supplert med tegninger og skisser. Byggherrens oppgaver er å organisere en styringsgruppe med representanter for egen administrasjon, brukere, bestiller og eiendomsavdeling, og å ferdigstille program for bygg og for konkurranse. Byggherren følger opp arbeidene gjennom egen eller innleid byggeleder. I en totalentreprise har byggherren selv lite innflytelse på planlegging, fremdriftsstyring og prioriteringer i utførelsesfasen.
- *Utførelsesentreprise* - I utførelsesentrepriser koordinerer byggherren prosjektering og utførelse. Arkitektkontor og rådgivere utvikler på vegne av byggherren prosjektet gjennom tegninger, beskrivelser og konkurranseregler.

Prosjektdirektiv

Ifølge Senja kommunes prosjekthåndbok skal det utarbeides prosjektdirektiv for investeringsprosjekter. Prosjektdirektivet er det endelige resultatet fra programmeringsfasen, og skal beskrive oppgaven med tilhørende myndighet, budsjett og ansvar. Prosjekteier er ansvarlig for prosjektdirektivet. Direktivet skal, så presist som mulig, angi alle rammer for prosjektet. Kravene som settes til det enkelte prosjekt eller prosjektplan vil være avhengig av

⁶ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg/konseptutvikling-og-bearbeiding/valg-av-gjennomforingsmodell/utforelsesentreprise>

prosjektets omfang. For mindre prosjekter bør det stilles krav om at hensikt, mål, organisering og fremdriftsplan er beskrevet, risikovurdert og at ansvar og roller er presisert.

Mal for utarbeidelse av prosjektdirektiv er lagt ved prosjekthåndboken. Her fremgår det at prosjekteier skal fylle inn følgende informasjon:

- Prosjektopplysninger
- Bakgrunn/hensikt med prosjektet
- Mål med prosjektet
- Nærmere beskrivelse av prosjektets leveranser
- Overordnet milepælplan
- Organisering
- Grensesnitt til andre prosjekter, aktiviteter og/eller samarbeidspartnere
- Økonomi
- Rapporteringsrutiner

Godkjenning og signering av prosjektdirektiv skal gjøres av rådmannen. Ifølge flytskjema for planleggingsfasen som er vedlagt kommunens personalhåndbok, skal prosjektet etter at prosjektdirektiv er godkjent og signert av rådmannen, overleveres til prosjektledergruppa. Prosjektledergruppa går deretter i gang med forprosjektet.

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 forprosjektet videreutvikles funksjonell og fysisk struktur (ofte fra et skisseprosjekt). Brukerkrav og tekniske krav må være på et tilstrekkelig detaljert nivå til at omfang, budsjett og kvaliteter kan defineres. Det lages modeller/tegninger som representerer de viktigste valgene for prosjektet. Prosjekteier skal klarlegge konsekvenser av tiltaket, og bekrefte kontraktstrategien, inkludert valg og prioritering av styringsparametere. Dette gir grunnlag for endelig beslutning om investering, kostnadskalkyle, finansieringsplan, kontrakts- og organisasjonsstruktur og er grunnlag for en oppdatert kontraktstrategi.⁷

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 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*

⁷ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg/konseptutvikling-og-bearbeiding/forprosjekt>

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».

Også i veilederen «Steg for steg» anbefales det kvalitetssikring av forprosjektet: *«Et godt prosjekteringsgrunnlag er viktig for en effektiv gjennomføring av detaljprosjektet. Et godt gjennomarbeidet forprosjekt vil også forebygge uforutsette omprosjekteringer, og minske faren for overskridelser senere i prosjektet. Det er derfor meget viktig å følge opp prosjekteringen. For å sikre best mulig resultat engasjerer mange en egen prosjekteringsleder til prosjekteringsgruppen, som er uavhengig av gruppelederen. Det bør sikres en tverrfaglig kontroll av prosjektert materiale. Uavhengig kontroll av en tredjepart anbefales».*

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.⁸ 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.

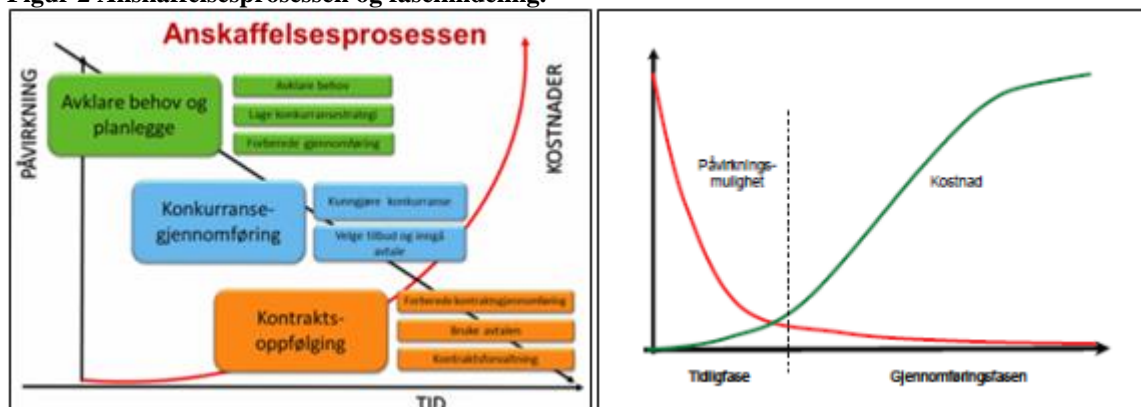
Fordi planprosessen ofte er lang med mange usikkerhetsmomenter i starten, vil det være behov for løpende å vurdere kostnadsrammene. Formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter er å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme.

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.⁹ Kostnadene øker med tiden i gjennomføringsfasen, og eventuelle uklarheter i gjennomføringsfasen vil kunne bli et kostnadsdrivende forhold.

⁸ Jf. kommuneloven § 44 om økonomiplan og § 45 om årsbudsjett.

⁹ <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg>

Figur 2 Anskaffelsesprosessen og faseinndeling.



Kilde: www.anskaffelser.no og Concept rapport nr. 3, pkt. 4.1

Det følger av kommuneloven¹² 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.

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. Videre må usikkerhet i kostnadsanslagene synliggjøres. 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.

På bakgrunn av ovennevnte redegjørelser, utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 1 at Senja kommune bør:

- ha utarbeidet et forprosjekt
- ha kvalitetssikret forprosjektet
- ha utarbeidet prosjektdirektiv
- ha laget en fremdriftsplan som viser milepælene i prosjektet og når prosjektet ventes ferdigstilt

Videre utleder vi som revisjonskriterium for problemstilling 1 at Senja kommune skal sørge for at sak til kommunestyret vedrørende vedtakelse av de aktuelle investeringsprosjektene er forsvarlig utredet. Saksutredning til kommunestyret skal inneholde redegjørelser for:

- **Behov og mål**
- **Kostnadsramme for prosjektet**
 - Usikkerhet i kostnadsrammen bør være synliggjort
 - De økonomiske konsekvensene for kommunen ved gjennomføring av prosjektet bør være synliggjort

Gjennomføringsfase

Modell for prosjektstyring

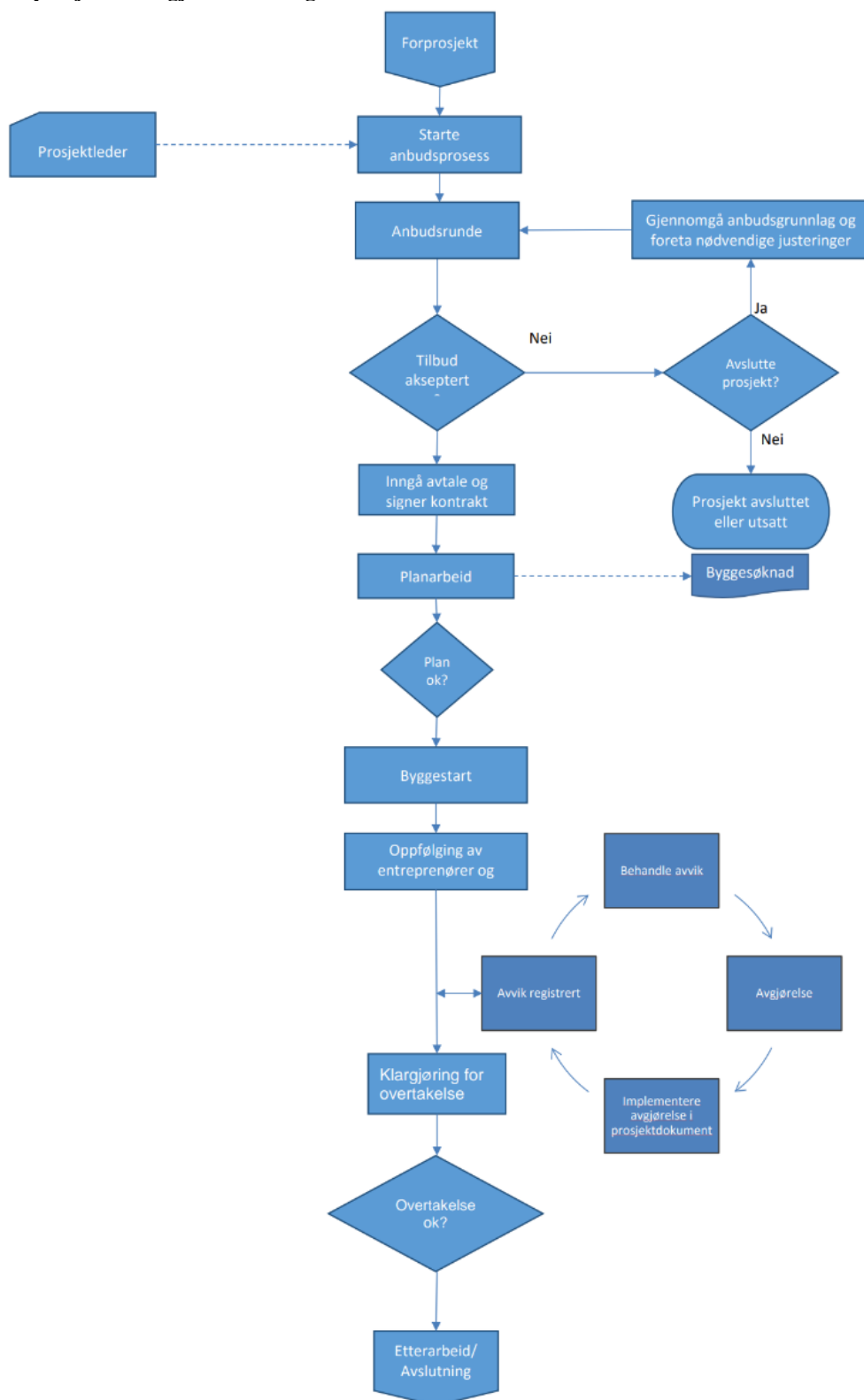
Ovenfor redegjorde vi for at det i liten grad finnes konkrete lovkrav gjeldende for kommunens planlegging av investeringsprosjekter. Det samme er tilfellet når det gjelder lovkrav til gjennomføringen av kommunale investeringsprosjekter, herunder til prosjektstyring- og oppfølging. Veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» (KRD, 2011) omtaler blant annet den løpende oppfølgingen av investeringsprosjekter, og ut over alminnelige regler om økonomistyring, budsjettoppfølging og kontroll, er det ikke gitt bestemmelser om form og innhold på oppfølging¹⁰ av investeringsprosjekter. 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 21¹¹.

Senja kommune har en prosjekthåndbok som benyttes ved kommunale investeringsprosjekter. Prosjekthåndboken ble i utgangspunktet utarbeidet og implementert i tidligere Lenvik kommune, men ble videreført ved kommunesammenslåingen og gjelder nå for Senja kommune. Prosjekthåndboken er ikke vedtatt av politisk nivå i Senja kommune, men revisor har fått informasjon om at håndboken skal gjelde ved alle prosjekter i Senja kommune. Revisor legger derfor håndboken til grunn som en relevant kilde for utledning av revisjonskriterier. Av håndbokas innledning fremgår det at prosjekthåndboka skal være et verktøy som skal sikre lik gjennomførelse for alle prosjekter. Den skal også være et oppslagsverk der erfaringer, «best practice» og maler er samlet på et sted, og fungere som et referansedokument for alle ledd i organisasjonen som skal forberede underlag for gjennomføringen av prosjektet.

I håndboken kategoriseres prosjekter etter størrelse på økonomisk ramme. Ifølge håndboken legger prosjektets størrelse føringer for ressursbruken, herunder blant annet ved at prosjekter i kategoriene «store» og «svært store» skal organiseres mer komplekst med flere involverte roller. Den økonomiske rammen på de to investeringsprosjektene som undersøkes i denne forvaltningsrevisjonen tilsier at prosjektene er i kategoriene «store» og «svært store».

Prosjekthåndboken tar for seg prosjektets ulike faser, og figur 1 på neste side viser et såkalt flytskjema som er tatt inn i prosjekthåndboken. Flytskjemaet viser de handlinger og aktiviteter som tilhører gjennomføringsfasen.

Figur 3: Flytskjema for gjennomføringsfasen



Anbudsinnhenting og inngåelse av kontrakt

Senja kommune er bundet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Etter dette regelverket skal alle anskaffelser som kommunen gjennomfører, og som har en verdi på over kr 100 000, gjennomføres i tråd med regelverkets grunnleggende prinsipper om blant annet konkurranse. I

prosjekthåndboken finnes det en oversikt over de ulike fasene i et investeringsprosjekt, og også her fremgår det at det som et ledd i prosjektgjennomføringen skal gjennomføres en anbudsinnhenting. Det er prosjektleders ansvar at dette gjennomføres. Når tilbud er akseptert skal kommunen inngå og signere kontrakt med valgte entreprenør.

Økonomisk oppfølging

Ifølge prosjekthåndboken er det prosjektleder som har ansvar for at det føres eget prosjektregnskap. Før en regning attesteres og anvises skal prosjektleder påse at det nødvendig underdokumentasjon for fakturaen foreligger og at arbeidet som kommunen faktureres for faktisk er utført/levert.

Det skal være faste økonomimøter knyttet til de store investeringsprosjektene, hvor prosjektleder, virksomhetsleder, økonomienheten og rådmannen er til stede. Alle økonomiske avvik fra kommunestyrets bevilgning skal rapporteres til rådmannen.

Rapportering

Prosjekthåndboken inneholder rutiner for rapportering av investeringsprosjekter. For alle investeringsprosjekter skal det rapporteres til politisk nivå hvert kvartal. Økonomienheten skal følge opp at prosjektrapporter er levert, og det skal benyttes mal for rapportering. Følgende punkter skal inngå i rapporteringen:

- Prosjektets navn
- Politiske saker/vedtak knyttet til prosjektet
- Kort beskrivelse av prosjektet
- Navn på prosjektleder/prosjektansvarlig
- Prosjektets fremdriftsplan/tidshorisont
- Avvik fra fremdriftsplan
- Endringer i prosjektet med økonomiske konsekvenser
- Økonomi, herunder
 - Totale utgifter i prosjektet
 - Anbudssum
 - Finansiering
 - Prosjektregnskap per rapporteringsdato
 - Økonomihistorikk (hvis prosjektet går over flere år)

Manglende rapportering skal følges opp av rådmannen.

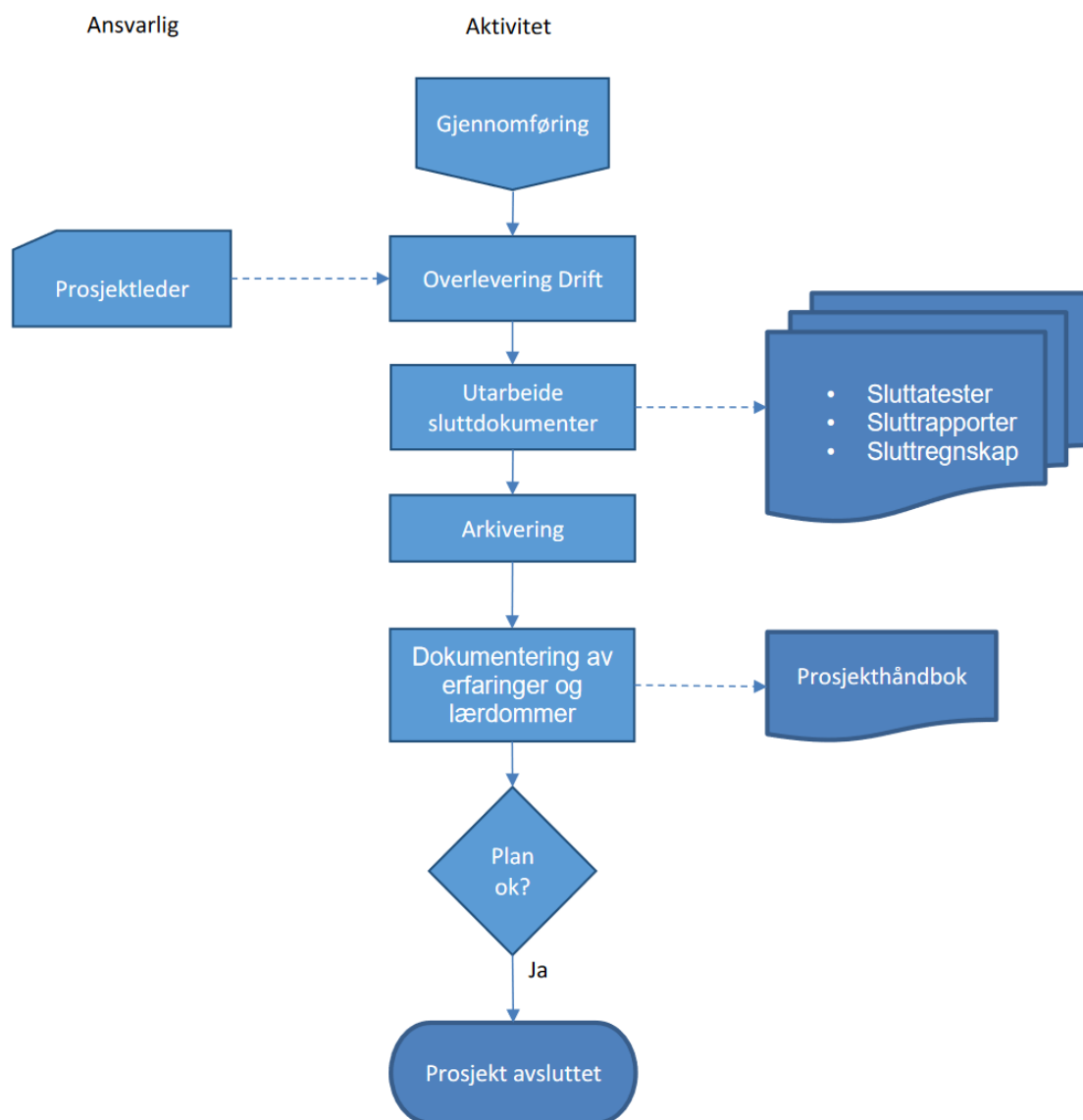
Senja kommunes økonomireglement inneholder også bestemmelser om rapportering. I reglementets pkt. 5.2 vises det til kommunelovens bestemmelser om at rådmannen minst to ganger i året skal rapportere til kommunestyret om utviklingen i inntekter og utgifter, sammenholdt med årsbudsjettet. Videre at økonomirapport investering utarbeides på bakgrunn av regnskap per 30.4 og 31.8. Rapportene skal gi en helhetlig oversikt over den økonomiske status, inklusive prognose for budsjettåret, og inneholde oppstillinger som viser vedtatt og justert årsbudsjett, samt budsjett og regnskap hittil i året. Økonomirapportene legges frem for behandling i råd, utvalg og formannskap før behandling i kommunestyret.

Etterarbeid og avslutning

Ifølge prosjekthåndboken er det handlinger som skal gjennomføres når et bygg er overlevert. Eksempler på slike handlinger kan være innhenting av dokumentasjon/sertifikater, arkivering, vurdering og dokumentasjon av lærdommer som er gjort i løpet av prosjektet, samt lukking av

alle gjenværende aksjoner. Når alt er lukket, skal prosjektleder overlevere produktet til prosjekteieren. Prosjektgruppens ansvar opphører når denne overleveringen er utført. Som støtte for de handlingene som skal utføres knyttet til denne fasen av prosjektgjennomføringen, er det utarbeidet et flytskjema for etterarbeid og avslutning. Flytskjemaet slik det fremgår av prosjekthåndboken presenteres i det følgende.

Figur 4: Flytskjema for avslutningsfasen



Når et prosjekt er ferdig og regnskapet er avsluttet, skal prosjektleder lage en sluttrapport som skal inneholde nødvendig informasjon slik at politikerne har mulighet til å danne seg et bilde av hva som har skjedd i prosjektet. Dette gjelder også totalregnskapet til prosjektet. Sluttrapport skal leveres senest 3 mnd. etter prosjektets ferdigstilling. Ferdigstilling regnes fra det øyeblikk et objekt er tatt i bruk.

På bakgrunn av ovennevnte redegjørelsen, utleder vi som revisjonskriterier for problemstilling 2 at Senja kommune:

- **Skal ha gjennomført anbudsprosess for anskaffelser i investeringsprosjektet**
- **Bør påse at nødvendig underdokumentasjon for fakturaen foreligger og at arbeidet som kommunen faktureres for faktisk er utført/levert før en regning attesteres og anvises**
- **Bør ha gjennomført økonomimøter ved økonomienheten før rapportering**
- **Skal rapportere eventuelle økonomiske avvik til rådmann**
- **Skal rapportere kvartalsvis til politisk nivå, og to ganger årlig til kommunestyret**
- **Skal rapportere til politisk nivå ved avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringen og fremlagt evt. endringer i kostnadsrammen**
- **Bør ha utarbeidet sluttrapport**

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon¹⁰.

KomRev NORD sendte brev om oppstart av forvaltningsrevisjonen til kommunedirektøren. Vi fikk oppnevnt prosjektkoordinator Geir Fredriksen som kontaktperson i Senja kommune, og gjennomførte deretter et oppstartsmøte med kommunen. Fra Senja kommune møtte kontaktperson Geir Fredriksen, økonomicontroller Geir Henning Iversen kommunalsjef for samfunnsutvikling Hege Vigstad. Fra KomRev NORD møtte prosjektleder. I møtet informerte vi om formålet og gjennomføring av forvaltningsrevisjonen, og det ble innhentet innledende informasjon gjennom intervju. I etterkant har revisor hatt dialog med kontaktpersonen og kommunalsjef for samfunnsutvikling via e-post, og vi har innhentet supplerende opplysninger på denne måten.

Revisor har etterspurt og mottatt skriftlig dokumentasjon som omhandler de to konkrete investeringsprosjektene som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Revisor har gjennomført dokumentanalyse ved å systematisk gjennomgå dokumentasjon med sikte på å finne relevant informasjon om de forholdene som skal besvares i problemstillingen. Oppfølgende spørsmål er stilt skriftlig og muntlig for å supplere den skriftlige dokumentasjonen.

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. Datamaterialet vi har innhentet er relativt omfattende, og er etter vårt syn tilstrekkelig som grunnlag for å vurdere Senja kommune opp mot revisjonskriteriene, og for å svare på problemstillingene. Revisor har etterspurt spesifikk dokumentasjon, og har mottatt det som er etterspurt og som Senja kommune har. Vi har ikke indikasjoner på at det finnes relevant dokumentasjon og informasjon som vi ikke er gjort kjent med. Opplysningene vi har fått er gitt fra ansatte som i kraft av sine stillinger og roller i Senja kommune, og i tidligere Lenvik kommune, må antas å ha god kjennskap til hvordan prosjektene styres. På bakgrunn av ovenstående vurderer vi datamaterialet som relevant.

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 med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Fordi vi bygger på skriftlig dokumentasjon som er utarbeidet på et tidligere tidspunkt i forbindelse med de konkrete investeringsprosjektene, legger vi til grunn at dokumentene ikke er beheftet med feil og mangler, men gir et korrekt bilde av de ulike fasene i investeringsprosjektene. Kommunen vil få rapporten tilsendt og gis anledning til å gi en uttalelse til den. I den anledning ber vi også kommunen om å kommentere og korrigere eventuelle feil og mangler i datamaterialet som foreligger. Eventuelle feil og mangler som påpekes i datagrunnlaget vil innarbeides av oss i endelig rapport.

¹⁰ 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

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

3.3 Avgrensninger og metodiske avklaringer

Fra og med 1.1.2020 ble kommunene Lenvik, Torsken, Berg og Tranøy slått sammen til Senja kommune. Begge de undersøkte prosjektene hadde sin oppstart i daværende Lenvik kommune. Dette er grunnen til at vi enkelte steder i rapporten omtaler Lenvik kommune.

Underveis i prosjektgjennomføringen har revisor funnet at en del av de gjennomførte tiltakene og aktivitetene tilknyttet de to undersøkte prosjektene, er gjennomført av tidligere Lenvik kommune før kommunesammenslåingen. I denne forvaltningsrevisjonen er det Senja kommune som er revidert enhet. Å gjøre vurderinger av praksisen i en organisasjon som ikke lengre eksisterer, er etter revisors syn ikke hensiktsmessig. Formålet med en forvaltningsrevisjon skal være læring og forbedring i organisasjonen. Et slikt formål kan vanskelig oppnås når organisasjonen som eventuelle vurderinger, konklusjoner og anbefalinger vil rette seg mot, ikke eksisterer. Revisors vurderinger og konklusjoner i denne forvaltningsrevisjonen vil derfor utelukkende rette seg mot Senja kommune, og mot de aktiviteter som er gjennomført i prosjektene etter 1.1.2020. Anbefalingene som gis vil rettes mot Senja kommune. Det vil i rapporten tydelig fremgå hvor revisor, på grunn av ovenfor nevnte forhold, frastår fra å gjøre vurderinger og treffe konklusjoner.

4 PLANLEGGING

Har Senja kommunes planlegging av bygge- og investeringsprosjekter vært i tråd med krav og anbefalinger på området, herunder kommunens egne reglement og rutiner?

Revisjonskriterier

Senja kommune bør:

- ha utarbeidet et forprosjekt
- ha kvalitetssikret forprosjektet
- ha utarbeidet prosjektdirektiv
- ha laget en fremdriftsplan som viser milepælene i prosjektet og når prosjektet ventes ferdigstilt

Senja kommune skal sørge for at sak til kommunestyret vedrørende vedtakelse av de aktuelle investeringsprosjektene er forsvarlig utredet. Saksutredning til kommunestyret skal inneholde:

- Behov og mål
- Kostnadsramme for prosjektet
 - Usikkerhet i kostnadsrammen bør være synliggjort
 - De økonomiske konsekvensene for kommunen ved gjennomføring av prosjektet bør være synliggjort

4.1 Fjordgård fiskerihavn

Revisors funn

4.1.1 Innledende planleggingsfase

Det innledende planleggingsarbeidet i prosjektet ble gjort i tidligere Lenvik kommune, omtrent tre år før kommunesammenslåingen 1.1.2020. Kommunalsjef for samfunnsutvikling i Senja kommune opplyser at investeringsprosjektet Fjordgård fiskerihavn ble igangsatt med en reguleringsplan for Fjordgård, initiert av selskapet Fjordgård Marina AS. Daværende Lenvik kommune overtok planarbeidet, og planen ble endelig vedtatt i 23.11.2017. Fjordgård Marina AS (skiftet senere navn til *Fjordgård fiskerihavn*) engasjerte *Norprosjekt AS* til å utarbeide et kostnadsoverslag for bygging av fiskerihavn i Fjordgård. Dette kostnadsoverslaget er datert 31.3.2017. Kostnadsoverslaget viste kostnader på kr 29 542 000. Dette inkluderte rigg og drift, grunnarbeider i havna, adkomst, VAO¹¹, og el-arbeid, molobygging, kaianlegg og opparbeidelse av landområdet. Det var i tillegg tatt høyde for at det kunne påløpe kr 2 250 000 i uforutsette kostnader.

Det inngikk i kommunens planlegging av prosjektet at det skulle søkes midler fra Troms fylkeskommune og Kystverket til infrastruktur og havneutbygginger, og at slike tilskudd skulle finansiere deler av prosjektet. Kostnadsoverslaget utarbeidet av *Norprosjekt AS* ble lagt til grunn ved disse søknadene. Kommunalsjefen opplyser at det også skulle inngås leieavtaler med

¹¹ Vann, avløp og overvannshåndtering

fremtidige brukere. Prinsippet var at prosjektet skulle finansieres til selvkost, og at leieavtaler skulle dekke kapitalkostnader.

Kostnadsoverslaget fra Norprosjekt AS ble lagt til grunn i sak 117/17 om finansieringsvedtak den 28.9.2017 i Lenvik kommunestyre. Kommunestyret traff følgende vedtak:

1. *Lenvik kommune søker Troms fylkeskommune om støtte på inntil 17 mill. kr til etablering av Fjordgård fiskerihavn, slik det er beskrevet i saksfremlegg med vedlegg, med en beregnet økonomisk ramme på kr 34 mill.*
2. *Lenvik kommune søker Kystverket om støtte til samme tiltak. Endelig søknadssum vil være betinget av Fylkeskommunens bevilgning.*
3. *Det forutsettes at kommunens kostnader dekkes av brukerne gjennom langsiktig og forpliktende avtaler. Slike avtaler må foreligge før prosjektet realiseres.*
4. *Kostnadsrammen på 34 mill kr innarbeides i økonomiplanen for perioden fremover.*

Ovenstående vedtak i sak 117/17 var altså ikke et vedtak om å gjennomføre prosjektet, men om å gå i gang med planlegging, inngåelse av leieavtaler og innhenting av finansiering fra eksterne aktører. Det fremgår tydelig av punkt tre i vedtaket at vedtaket ikke var en beslutning om igangsettelse. Det ble sendt søknad om støtte til Troms fylkeskommune 15.9.17, og søknad til Kystverket 5.2.2018.

4.1.2 Prosjektdirektiv og fremdriftsplan

Revisor har undersøkt hvorvidt det for dette prosjektet ble utarbeidet prosjektdirektiv og prosjektbeskrivelse for investeringsprosjektet. Kommunen opplyser at det ikke ble gjort, og at dette var i oppstartsfasen med prosjekthåndboken i Lenvik kommune. Videre opplyses det at prosjektavdelingen ikke var like tett knyttet til næringsavdelingen som på dette tidspunktet var ansvarlig for å skrive søknadene.

Det ble utarbeidet en tidsplan for prosjektet i forbindelse med søknaden til fylkeskommunen. Her fremgikk følgende milepæler:

Oppstart forventes i 2018 med ferdigstillelse i løpet av 2019.

Milepæl 1. Søknad til Kystverket - 1. mars 2018

Milepæl 2. Planlegging av utbygging i tilknytning til arbeid som utføres av NVE - Vår 2018

Milepæl 3. Avklaring finansiering - Høst 2018

Milepæl 4. Oppstart utbygging - Høst 2018

Milepæl 5. Ferdigstilling av havneanlegget - desember 2019

Videre fremgikk det at så snart kommunen fikk signaler på resultat av behandling av søknad, kunne man gå i gang med planleggingen av utbyggingen, og prøve å samkjøre denne med skredvolloppgraderingen i NVE/LK. Dette for å utnytte synergier i form av masseutvekslinger, få ned kostnader i forbindelse med utspregning av masser, etc.

4.1.3 Forprosjekt

Revisor har spurt Senja kommune om det ble utarbeidet forprosjekt i forbindelse med dette investeringsprosjektet. Vi har fått informasjon om at dette ikke ble gjort, utover beskrivelsene som er gjort i søknadene og i politisk saksutredning. Videre er det opplyst at Fjordgård Fiskerihavn som investeringsprosjekt ikke ble planlagt på samme måte som kommunen gjør i dag med forstudie, forprosjekt og gjennomføringsfase. Prosjektet gikk fra forstudie og direkte

over i detaljprosjektering, for deretter å bli lagt ut på anbud. Kommuneadministrasjonen opplyser at de per i dag strukturerer prosjektarbeidet annerledes, ved at det er etablert en egen prosjektavdeling som ligger i staben til kommunalsjef for samfunnsutvikling. Her blir alle investeringsprosjekter tatt hånd om.

4.1.4 Saksfremlegg for kommunestyret

Kostnadsoverslaget, som ble utarbeidet av Norprosjekt AS i 2017, ble første gang lagt frem for kommunestyret i Lenvik i sak 117/17. Lenvik kommune søkte om tilskuddsmidler fra Kystverket og Troms fylkeskommune, og fikk innvilget henholdsvis kr 14,3 millioner og 4,1 millioner i tilskudd til prosjektet. Tilskuddsmidler, og inngåelse av leieavtaler, var en forutsetning for gjennomføring av prosjektet. Sak om gjennomføring av prosjektet, selve finansieringsvedtaket, ble fattet av kommunestyret i Senja i møte 18.6.2020 under sak 43/2020.

Av rådmannens saksutredning fremgikk følgende om bakgrunnen for prosjektet:

«Fjordgårdsamfunnet er tuftet på fiskerinæringen. Stedet har over alle år hatt stor aktivitet og mange aktører innenfor fiskerinæringen, og da særlig i flåteleddet. I de senere år er også havbruk viktig for dette området og denne næringen er i vekst og har tiltagende behov for land og havnefasiliteter. Det er mange aktører innen fiskeri som ønsker å videreutvikle sine virksomheter med flere fartøy, mer kvoter og på denne måte skape et enda mer solid fundament for denne næringen som er et klart og definert satsningsområde i regionen. Samlet kvotegrunnlag i Fjordgård-rederiene utgjør en vesentlig del av kvotene i Lenvik kommune, samlet antall registrerte fiskere her ute er ca. 20, hertil kommer et betydelig antall fiskere som bor andre steder, men som er tilsatt i Fjordgårdbaserte rederier.

Stedet oppfattet som attraktivt som base for vinterfiske grunnet nærhet til fiskefelt og trygg adkomst gjennom hele året. Dette kan tiltrekke seg andre (fremmedfiskere) særlig i sesong.

Fjordgård har i alle tider hatt store utfordringer med hensyn til havnefasiliteter for den mindre fiskeflåten. Dagens kai, som leies av Nergård-konsernet, er en tungbetongkai, bygget for den større flåtegruppen, er sterkt utsatt for drag, vær og vind og fremstår svært lite egnet for den mindre flåtegruppen som utgjør hovedstammen i fiskeriene i Fjordgård. Selv større fartøyer har store begrensninger ved bruk av denne kaia om ikke været er optimalt, og den kan i realiteten ikke benyttes som liggekai selv for denne flåtegruppen.

Kystverket hadde i sin tid en bunnkjetting som den mindre flåten fikk benytte. Denne løsningen ga i den forstand ikke noe le for båtene, og forlisene opp igjennom historien på båter som slet seg i fortøyningene og ble knust i fjæra er mange. Bunnkjettingen ble fjernet i 2010.

Miljøet i Fjordgård, fra 2006 organisert i Fjordgård Marina, har arbeidet med å få etablert en småbåthavn der den mindre flåtegruppen kan få en trygg havn, base for sin drift og landarealer for lager og annen virksomhet. Selskapet har anskaffet og etablert et flytebryggeanlegg i Ørnfjorden tilknyttet kommunens kaianlegg. Dette området er også svært utsatt og lite avskjernet for vær og vind. Både flytebryggen og fartøyene som i dag benytter anlegget er utsatt for en uforholdsmessig slitasje og skader som følge av denne eksponeringen. Dette flytebryggeanlegget er tenkt flyttet inn i den planlagte fiskerihavna i Fjordgård.

Om selve prosjektet ble kommunestyret gitt følgende informasjon i saksutredningen:

«I dette prosjektet skal Senja kommune bidra til etablering av et havneanlegg med molo, kai og næringsareal i Fjordgård. Etablering av havneanlegget dreier seg om å bygge to moloer

på henholdsvis 7,7 daa og 4,48 daa, servicekai og et næringsareal på 5,2 daa. Illustrasjonskart finnes i vedlegget 170928 Saksfremlegg KS 17_177 med vedlegg. For moloer og utfyllinger i sjø skal masser fra steinbrudd i nærheten benyttes.

Molo A

Bygging av moloen omfatter utfylling i sjø i nord-sør retning. Langs vestsiden av moloen skal det etableres to utliggere for flytebryggeanlegg inn mot havneområdet. Flytebryggeanlegget eies av Fjordgård Fiskerihavn AS.

Molo B

Bygging av moloen omfatter utfylling i sjø og langs land nord i området. Med bakgrunn i høydeforskjell mellom opprinnelig terreng på land og planlagt toppdekke på molo legges det ikke opp til at vei utover moloen skal kunne benyttes av kjøretøy. Fra molo B og langs med land skal det etableres to flytebrygger som eies av kommunen og har funksjon som liggekai for litt større båter.

Nærings-, lager-, og serviceareal

I henhold til reguleringsplanen er det foreslått utnyttingsgrad på 95%. Aktiviteter i dette området skal være relatert til virksomhetene i fiskerihavna. I påvente av etablering av næring relatert til sjømat, foruten om leieavtale med NRS Farming avd. Finnsnes AS, er det inngått leieavtale for deler av området til Segla Parkering AS.

Masseuttak – Skredvoll

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Lenvik kommune hadde et fellesprosjekt med etablering av rassikring i Fjordgård. NVEs tiltak i Fjordgård vil i seg selv ikke utløse klasse 1 sikring for sjødelen av fiskerihavna, men nye rasvurderinger viser at landdelen (som kan bebygges) ligger innenfor klasse 2. Tiltaket for sikring av sjødelen er prosjektert og medfører at masseuttaket i seg selv formes som en ledevoll for skred. I tillegg er det behov for en ledevoll nederst i masseuttaket, for å lede skred ut og forbi molo B.

Stor dybde og sterkt avtakende bunnforhold medfører behov for svært store mengder steinmasser. Disse kan hentes vederlagsfritt i masseuttaket, men vil få sprengnings-, opplasting- og utleggs kostnader.

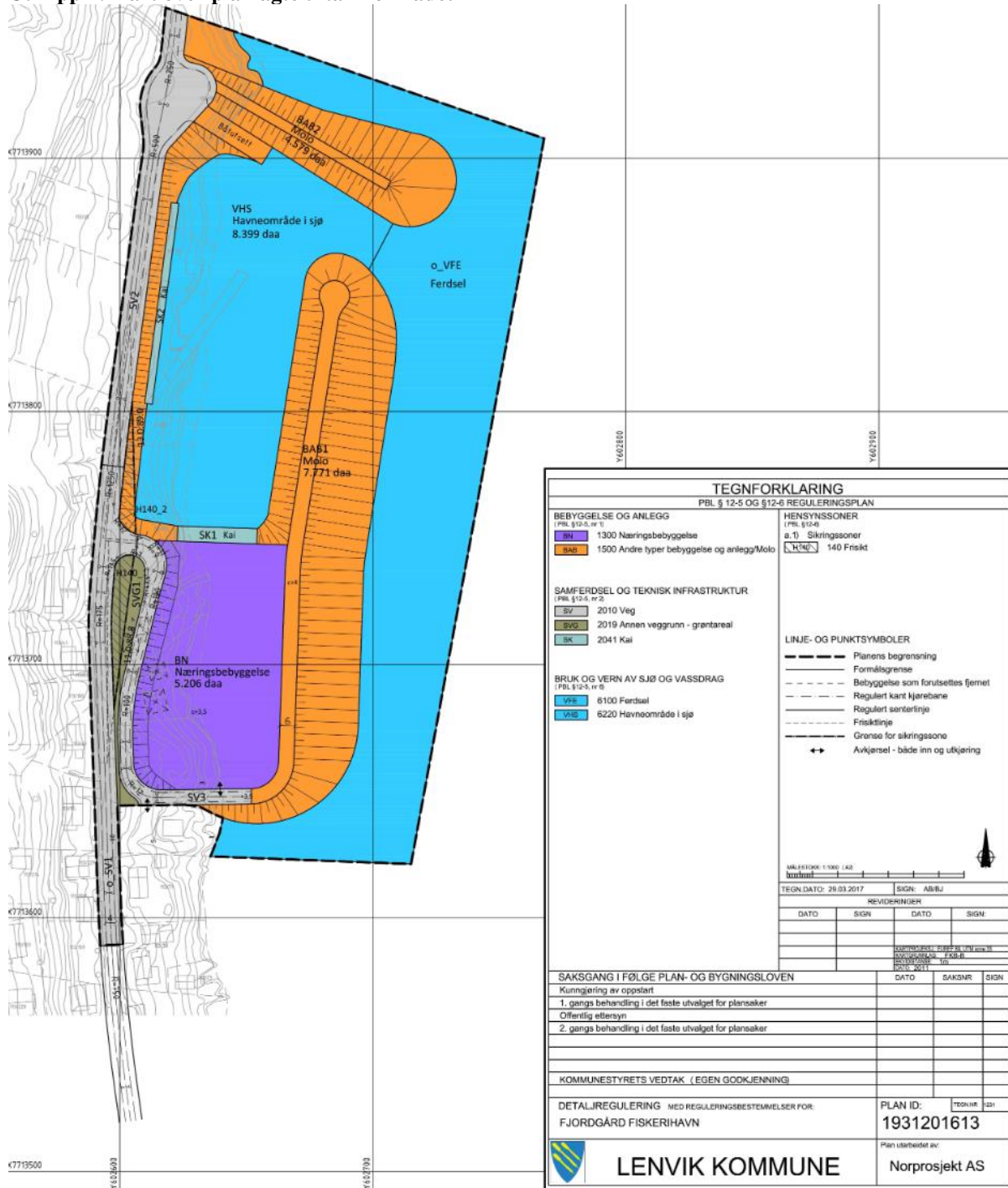
Vedlagt saken til kommunestyret var også saksutredningen fra sak 17/117 som var det saksfremlegget kommunestyret i Lenvik fikk seg forelagt da de i 2017 vedtok å søke midler til finansiering av tiltaket og å innarbeide kostnadene i økonomiplan. Her fremgår det Fjordgård Marina over mange år hadde utredet alternative løsninger for å bygge en fiskerihavn i Fjordgård, og at endelig plassering av en slik nå var mulig ut fra nye skredvurderinger og kostnadsavklaringer med hensyn til sikring av sjødelen av havna. Det fremgår også at det var gjennomført en fullstendig prosjektering med tilhørende kostnadsberegninger for tiltaket. I saksutredningen pekes det på flere formål som tiltaket var ment til å tjene, herunder:

- Bedre havnefasiliteter med større kapasitet i Fjordgård ville være en styrke for råstoffbasen på Husøy da mange av disse fartøyene ville levere sin fangst dit
- Positive ringvirkninger for turist- og reiselivsnæringen
- Signaler fra aktør i privat næringsliv (Nord Senja Laks) om behov for landbase med trygg havn
- Kommunens satsning på sjømatnæringen

Sak 17/117 inneholdt også følgende dokumentasjon:

- Kostnadsoverslag utarbeidet av Norprosjekt AS.
- Kart over planlagte tiltak, se nedenstående utklipp
- Korrespondanse mellom NVE og Lenvik kommune vedrørende sikring av området og kostnadsoverslag
- Kart over områder for planlagte masseuttak
- Uttalelser fra bedrifter i sjømatnæringen om etablering av fiskerihavn i Fjordgård
- Oversikt over fartøy og kvotegrunnlag i Fjordgård

Utklipp 1: Kart over planlagte tiltak i området



I sak 43/2020 fikk kommunestyret informasjon om at det var inngått leieavtaler som sikrer finansiering til selvkost med gitt ramme på kr 34 mill. Ved en ramme på kr 34 mill., og tilskudd på kr 18,4 mill., var lån som skulle finansieres etter selvkostprinsipp på kr 15 570 000. Finanskostnader, herunder renter og avskrivning, ville være på kr 836 888. Det var da lagt til grunn 2,5% rente og avskrivning på henholdsvis 40 år på grunnarbeid, molo og opparbeidelse av landområde, og 25 år på rigg/drift, deler av adkomst og kaianlegg. Oversikt ble gitt i tabell som vist nedenfor.

Utklipp 2: Tabell fra kommunestyresak 43/2020.

Tabell 1. Finanskostnader ved ramme på kr 34 mill.

Ramme for prosjektet	34 000 000		
Tilskudd Troms fylkeskommune	4 130 000		
Tilskudd Kystverket	14 300 000		
Rest lån	15 570 000	389 250	2,5 % rente
3/4 av lånet har avskrivning 40 år	11 677 500	291 938	pr år
1/4 avlånet har avskrivning 25 år	3 892 500	155 700	pr år
		447 638	
SUM finanskostnader per år		836 888	
Inntekt leie NRS		150 000	
Inntekt leie landareal - Segla Parkering		286 888	
Inntekt fiskerihavn		400 000	
SUM leieinntekter per år		836 888	

Det ble videre opplyst at etter at anbudsprosessen var gjennomført i mars 2020 fikk kommunen inn 9 tilbud, hvor laveste innkomne tilbud var vesentlig over avsatt ramme. Konkurransen ble av den grunn avlyst. Det ble gjennomført en ekstern vurdering av Multiconsult AS av prosjektering av tiltaket, og det ble da vurdert at det var behov for å øke kostnadsrammen til 55 mill. kr. Kommunestyret fikk forelagt informasjon om finanskostnader ved ramme på 55 mill., jf. nedenstående tabell.

Utklipp 3: Tabell fra kommunestyresak 43/2020

Tabell 2. Finanskostnader ved ramme på kr 55 mill.

Ramme for prosjektet	55 000 000		
Tilskudd Troms fylkeskommune	4 130 000		
Tilskudd Kystverket	14 300 000		
Rest lån Senja kommune	36 570 000	914 250	2,5 % rente
3/4 av lånet har avskrivning 40 år	27 427 500	685 688	pr år
1/4 avlånet har avskrivning 25 år	9 142 500	365 700	pr år
		1 051 388	
SUM finanskostnader per år		1 965 638	
Inntekt leie NRS		150 000	} 840 000
Inntekt leie landareal - Segla Parkering		290 000	
Inntekt fiskerihavn		400 000	
<i>Senja kommune</i>		<i>1 125 638</i>	
Sum inntekter per år		1 965 638	

Av rådmannens vurdering i saksfremlegget fremgår det at Fjordgård udiskutabelt har et betydelig behov for en egnet havn for den mindre fiskeriflåten, og at mangel på egnet havn er en klar begrensning for en videre positiv utvikling innenfor fiskeri og havbruksnæring i bygda. Det fremgår også at Fjordgård Fiskerihavn er et ambisiøst prosjekt med en betydelig kostnadsramme, og at det er behov for vesentlig kommunal medfinansiering for å få prosjektet realisert. Rådmannen skriver at det ikke vil være realistisk å oppnå selvkost i dette prosjektet slik det i utgangspunktet var tenkt. Videre viser rådmannen til den alvorlige økonomiske situasjonen som kommunen befinner seg i med hensyn til drift og gjeldseksposering. Ved realisering av prosjektet vil kommunen måtte bidra med minimum kr 1 125 638 per år i rene driftskostnader, dette i form av renter og avdrag. Kostnadsøkningen vil komme i tillegg til de omstillingsbehov som kommunen allerede har definert. På bakgrunn av disse forholdene valgte rådmannen å legge frem saken uten innstilling.

Også av saksutredningen til sak 17/117 fremgår det kommunen hadde store utfordringer med ubalanse i drift og høy gjeld, og at kommunen ville få store utfordringer om leie skulle reduseres eller utebli. Det er imidlertid grunn til å påpeke at dette er vurderinger som knytter seg til den økonomiske situasjonen i tidligere Lenvik kommune.

Kommunestyret traff følgende vedtak i saken:

«Fjordgård fiskerihavn realiseres innenfor ramme på 55.000.000kr.

Investeringer knyttet til VA og infrastruktur tilsvarende 5 mill realiseres, men dekkes inn gjennom normal VA-fordeling og kommunal investering i vei.

Det forutsettes at prosjektet er selvfinansierende.

Prosjektet finansieres som følger:

Ramme for prosjektet	55,000,000		
Uttrekk av prosjektet	- 5,000,000		
Disposisjonsfond	- 7,500,000		
Tilskudd Troms fylkeskommune	- 4,130,000		
Tilskudd Kystverket	- 14,300,000		
Rest lån Senja kommune	24,070,000	481,400	2 % rente
3/4 av lånet har avskrivning 40 år	18,052,500	451,313	pr år
1/4 avlånet har avskrivning 25 år	6,017,500	240,700	pr år
		692,013	
SUM finanskostnader per år		1,173,413	
Inntekt leie NRS		150,000	
Inntekt leie landareal - Segla Parkering		620,000	
Inntekt Fjordgård fiskerihavn		400,000	
Senja kommune		3,413	
Sum inntekter per år		1,173,413	

Revisors vurdering

I kapittel 2 ovenfor har revisor utledet som revisjonskriterier at Senja kommune skal ha utarbeidet et prosjektdirektiv og et forprosjekt. Vi har også utledet som kriterier at kommunen skal ha kvalitetssikret forprosjektet, og ha laget en fremdriftsplan som viser milepælene i prosjektet og når prosjektet ventes ferdigstilt. Revisors funn tilknyttet investeringsprosjektet Fjordgård Fiskerihavn viser at prosjektdirektiv og forprosjekt ikke ble utarbeidet. Det er imidlertid grunn til å understreke at det er Senja kommune som er revisjonsobjektet i denne forvaltningsrevisjonen. Investeringsprosjektet Fjordgård fiskerihavn hadde sin oppstart i tidligere Lenvik kommune, og på det tidspunktet i prosjektgjennomføring at dokumenter som prosjektdirektiv og forprosjekt skulle utarbeides var det fortsatt Lenvik kommune som var ansvarlig for prosjektet. Revisor gjør ikke vurderinger av hvorvidt tidligere Lenvik kommune på tidspunktet har oppfylt de ulike revisjonskriteriene.

Det er imidlertid et faktum at finansieringsvedtaket ble truffet av kommunestyret i Senja. Vurderingen i det følgende vil derfor knytte seg til hvorvidt kommunestyret i Senja, i forbindelse med behandling av sak om finansiering, har fått seg forelagt en forsvarlig saksutredning. Hva som kreves for at en saksutredning skal være forsvarlig, vil blant annet bero på hva saken gjelder. Det er her grunn til å understreke at det er snakk om en investering som ville utsette kommunen for betydelig økonomisk risiko. Prosjektet har en kostnadsramme som tilsier at kommunen selv har karakterisert det som *svært stort* jf. kommunens egne definisjoner i prosjekthåndboken. Dette tilsier at kommunen skulle ha vært særlig grundig i saksutredningen.

Kommunestyret har ikke fått seg forelagt et forprosjekt, da dette ikke ble utarbeidet i forbindelse med investeringsprosjektet. Forprosjekt danner ofte grunnlaget for den informasjonen som fremstilles for kommunestyret. Etter revisors vurdering er ikke saksopplysningene til kommunestyret, herunder om for eksempel tekniske krav og utforming,

på et slikt detaljeringsnivå som det ville ha vært dersom det var blitt utarbeidet et forprosjekt i tråd med anbefalinger på området. Kommunestyret har heller ikke fått forelagt informasjon om hvorvidt ulike løsninger og konsepter er utredet, eller om det finnes alternative løsninger for å oppfylle prosjektets formål. Kommunestyret har heller ikke fått informasjon om konsekvenser av «nullalternativet», altså å ikke gjennomføre prosjektet. Det er et uttalt mål at det skal satses på fiskerinæringen i Senja kommune. Det er imidlertid sannsynlig at investeringsprosjekter som gjennomføres ved låneopptak, vil fortrenge andre mulige investeringsprosjekter i kommunen. Det er etter revisors syn i liten grad gjort rede for allmenn nytteverdi av investeringsprosjektet sett opp mot andre mulige prosjekter, samt bakgrunn og argumenter for at kommunen skal bistå en privat aktør i realisering av prosjektet.

I saksutredningen til sak 43/2020, samt vedleggene til saken, er det grundig redegjort for behovet for å etablere fiskerihavn i Fjordgård. Det er også vist til hvilke mål kommunen søker å oppnå ved tiltaket.

Ovenstående funn viser at kommunestyret i Senja har fått forelagt kostnadsramme for prosjektet. I kostnadsoverslaget viser rådmannen til hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen, og hva det årlige bidraget for kommunen minimum vil måtte være. Det er også vist til kommunens krevende økonomiske situasjon for øvrig. Revisor kan ikke se at det er synliggjort noen former for usikkerheter i kostnadsrammen. Usikkerhet i kostnadsramme kan eksempelvis være renteøkninger og utvikling i finansmarkedet. Det tilhører sakens faktum at det i 2021 ble varslet merforbruk på prosjektet. Det er i seg selv ikke uvanlig at det påløper merkostnader på investeringsprosjekter. Det bør etter revisors syn i saksfremlegget til kommunestyret vises til hvilke forhold som potensielt kan medføre slikt merforbruk. På den måten kan kommunestyret få et best mulig grunnlag for å vurdere risikoene ved å igangsette prosjektet. Det er i kostnadsoverslaget ikke gjort påslag for usikkerheter knyttet til prosjektforutsetningene. Det er i liten grad redegjort for de leieavtalene som er inngått, herunder for eksempel informasjon om hvorvidt leieavtaler er inngått for en tidsperiode som sikrer kommunen leieinntekter i hele nedbetalingsperioden. Usikkerhetsmomenter tilknyttet disse inntektene er i liten grad synliggjort.

Revisor gjør ikke vurderinger tilknyttet tidligere Lenvik kommunes praksis, herunder det faktum at det ikke er utarbeidet prosjektdirektiv og forprosjekt. Det er imidlertid nærliggende å vurdere at dersom slike dokumenter hadde blitt utarbeidet, og dannet grunnlaget for saksutredningen til kommunestyret, så ville saksutredningen ha blitt tilført informasjon på et noe større detaljeringsnivå. Revisors vurdering er at **Senja kommune ikke har sørget for at sak til kommunestyret vedrørende vedtakelse av investeringsprosjektet Fjordgård fiskerihavn, har vært forsvarlig utredet.** I vurderingen legger revisor særlig vekt på at usikkerhet i kostnadsrammen ikke har vært synliggjort, og at kommunestyret ikke har fått seg forelagt informasjon om hvorvidt andre konsepter eller løsninger har vært utredet og vurdert. Det er også grunn til å vise til det faktum at det i 2021 ble varslet om merforbruk på prosjektet. Dette i seg selv er et moment som indikerer at det har foreligget usikkerheter i kostnadsrammen som kommunestyret bør ha vært gjort oppmerksom på.

4.2 Storelva vannbehandlingsanlegg

Revisors funn og vurderinger

Storelva vannbehandlingsanlegg er en del av Senja kommunes utvikling av næringsområdet *Klubben næringspark* på Silsand. I august 2018 meddelte administrerende direktør i SalMar, et norsk sjømatsekselskap som driver med oppdrett og videreforedling av laks, at selskapet hadde valgt Klubben Næringspark som lokalisering for et nytt produksjonsanlegg. I forbindelse med dette inngikk daværende Lenvik kommune en samarbeidsavtale med SalMar om å etablere kommunalt vann til klubben. Basert på vurderinger av estimert totalt vannforbruk i området Finnsnes/Silsand ble det konkludert med at produksjonskapasiteten i området ikke var tilstrekkelig, og at det derfor ble behov for å øke dagsproduksjonen. Behovet for å igangsette et slikt prosjekt ble ifølge kommunen utredet av Norconsult AS. I samarbeid med prosjektledelsen og kommunens driftsavdeling gjennomgikk Norconsult dagens situasjon og fremtidig behov med hensyn til vannforsyning.

Målet med prosjektet var todelt; det var ønskelig å sikre tilstrekkelig forsyningskapasitet, og å øke forsyningsikkerheten til prioriterte forbrukere (institusjoner og boliger) ved å ha to vannbehandlingsanlegg i kommunen (Storelva og Finnsnes vannverk).

Også i dette prosjektet ble innledende planleggingsarbeid gjort i tidligere Lenvik kommune. Prosjektet var organisert med prosjektleder, prosjektkoordinator og styringsgruppe samt deltakelse fra driftsavdelingen for vann.

Det første prinsippvedtaket i saken om dette investeringsprosjektet ble truffet i møte i Lenvik kommunestyre 20.9.2018 under sak 76/18. Her ble det truffet følgende vedtak:

«Lenvik kommunestyre er meget positiv til beslutningen om etablering av SalMar sitt nye slakteri- og videreforedlingsanlegg til Klubben næringspark.

Lenvik kommunestyre ber rådmannen om å sette i gang prosjekter for infrastruktur som vei, vann og avløp, strøm og kai.

Lenvik kommune vedtar at økonomiramme på 137 millioner innarbeides i investeringsbudsjettet for 2019 i kommende økonomiplanperiode.

Lenvik kommunestyre bevilger 4 millioner kroner til igangsetting av prosjektering av infrastrukturiltak som vei, vann, avløp, strøm og kai, samt tilsetting av prosjektkoordinator. Finansiering gjøres gjennom havbruksfondet.

Saken legges frem for fellesnemda i Senja kommune.»

Ovenstående vedtak knytter seg ikke utelukkende til etablering av Storelva vannbehandlingsanlegg. Av saksutredningen fremgår det SalMar hadde angitt sitt vannbehov, at kommunen hadde bestilt en grovprosjektering fra ekstern konsulent for en første vurdering av vannkapasitet, og at kommunen så på løsninger med en foreløpig kostnadsramme på rundt 65-70 millioner kroner. Rådmannen viste til at opplysningene var en grovprosjektering med forbehold om nærmere utredning, og at hvert enkelt tiltak etter hvert ville komme til politisk behandling. Revisor oppfatter altså ikke at dette var selve finansieringsvedtaket, og at kommunestyret ville måtte treffe vedtak om finansiering på et senere tidspunkt.

Formannskapet i Lenvik kommune fikk orientering om utvikling i prosjektet i møte 26.11.2019 under sak 70/19. Formannskapet ble orientert om kommunen var kommet lengre med prosjektering av vannforsyningen, og at ekstern rådgiver hadde estimert kostnader for valgte løsning for vannutbygging til 120 millioner eks. mva. Dette var lagt inn i rådmannens forslag til økonomiplan for 2020-2023. Formannskapet ble orientert om at rådmannen hadde startet å se på den økte kostnadsrammen opp mot selvkostprinsippet, og at det ville bli redegjort for dette i formannskapet på nyåret.

Formannskapet i da nylig etablerte Senja kommune ble orientert om prosjektet i møte 28.4.2020 under sak 60/2020. Det ble da orientert om utvikling i prosjektet, samt kostnadsramme.

Kommunestyret i Senja behandlet i møte 24.6.2021 sak 95/2021 Investeringsrapport 1. tertial 2021. Under denne saken ble det vedtatt en bevilgning på kr 207,6 millioner. Denne bevilgningen omhandlet alle tiltak på vannforsyningen, hvor Storelva var en del av disse tiltakene. Det ble altså ikke vedtatt en egen økonomisk ramme for Storelva konkret, men for flere tiltak som gjaldt vannforsyning til Klubben. Av investeringsrapporten fremgår det at prosjektet ble startet opp i Lenvik, og omhandler oppgaven med å etablere kommunal vannforsyning til Klubben Næringspark iht. inngått samarbeidsavtale. Prosjektutgiftene i 2020 ble 45,67 mill. lavere enn budsjett, som var 96 mill. Dette innebærer at en vesentlig større del av prosjektet ble utført i 2021, og prosjektet ble dermed foreslått budsjettregulert innenfor totalrammen med ubenyttede budsjettmidler fra 2020. Det fremgår av saksfremlegget at prosjektet er delt inn i ni delprosjekter, hvorav en av dem var Storelva Vannbehandlingsanlegg. Videre fremgår det at prosjektet totalt hadde en ramme på 207 mill.

Av vedlegg til investeringsrapporten fremgår det investeringene i 2021 i stor grad ville bli preget av blant annet Klubben-investeringene. Videre at investeringsutgiftene i 1. tertial består av 37 små og store prosjekter, der største prosjekt var Investering vann Klubben med 40,63 millioner.

Revisor oppfatter at sak 95/2021 var en sak om regulering av investeringsbudsjettene, blant annet tilknyttet prosjektet Storelva vannbehandlingsanlegg. Kommunens representanter har informert revisor om at dette var den gjeldende bevilgningen. Behandlingen av denne bevilgningen baserte seg på kostnader fra detaljprosjekteringen, altså mer detaljert enn det som ble forelagt i forprosjektet.

Revisor har bedt kommunen om å få en oversikt over relevante saker som har vært til politisk behandling og som gjelder dette prosjektet. Vi har fått tilbakemelding om at dette er følgende:

1. Politisk prinsippvedtak (K-Sak 76/18) behandlet av kommunestyret i tidligere Lenvik kommune
2. Orienteringssak til formannskapet (F-sak 70/19) behandlet i tidligere Lenvik kommune
3. Orientering til formannskapet (F-sak 60/20) om status, inkludert kostnadsramme, behandlet av formannskapet i Senja kommune
4. Politisk vedtak (K-sak 95/2021) om totalramme for ansvar 96003 på NOK 207 617 256
5. Påfølgende statusorienteringer i til formannskapet. Redegjøres for i kapittel 5 nedenfor.

Kommunen opplyser at kostnadsrammen også er behandlet i budsjettsaker i tidligere Lenvik kommune.

Sak 76/18 i tidligere Lenvik kommune var et prinsippvedtak. Det fremgikk av rådmannens saksutredning at hvert enkelt tiltak senere ville komme til politisk behandling. Det fremstår uklart om slike enkeltsaker skulle legges frem til politisk behandling i Lenvik eller i Senja kommune. Revisor oppfatter i alle tilfeller at sak 76/18 ikke er en beslutning fra kommunestyret i Lenvik om å igangsette prosjekt vedrørende bygging av Storelva vannbehandlingsanlegg.

Revisor har gjennomgått sakslister fra alle kommunestyremøtene som er avviklet i Senja kommune fra og med 1.1.2020 og frem til kommunestyret behandlet sak 95/21. Vi kan ikke se at kommunestyret i Senja har fått seg forelagt egen sak om finansiering av Storelva vannbehandlingsanlegg. Sak 95/2021 og budsjettregulering er, så vidt revisor kan se, det første saken som kommunestyret har fått seg forelagt som omhandler dette prosjektet. I sak 95/2021 er det kun gitt informasjon om prosjektet på et helt overordnet nivå, sammen med informasjon om at budsjettet må reguleres. Dette indikerer at prosjektet på det tidspunktet var igangsatt, og at det hadde påløpt kostnader. Dette understøttes blant annet av orientering som formannskapet fikk 6.6.2021, altså før kommunestyret behandlet sak om budsjettregulering. Av orienteringen fremgår det blant annet at det er inngått kontrakter med entreprenører for både bygg og prosessutstyr.

Revisor kan ikke se at kommunestyret i Senja, som beslutningstaker, har fått til behandling en egen sak som omhandler utbygging og finansiering av Storelva vannbehandlingsanlegg, der kommunestyret blir presentert for alle fakta i saken herunder blant annet det omfattende forprosjektet. Revisor kan ikke se at det er Senja kommune som har truffet vedtaket om å igangsette prosjektet med foreliggende kostnadsramme. Slik det fremgår av saksforløpet så er vedtak om igangsettelse av prosjektet truffet av tidligere Lenvik kommune. Informasjonen om at kostnadsrammen tidligere var behandlet i budsjettsaker i tidligere Lenvik kommune, tilsier også dette.

Som nevnt tidligere i denne rapporten, så er det Senja kommune som er revisjonsobjektet i denne forvaltningsrevisjonen. De faktiske forholdene i saken tilsier at prosjektet om Storelva vannbehandlingsanlegg, ved kommunesammenslåingen 1.1.2020, var gått over i *gjennomføringsfasen*. Fordi *planleggingsfasen* i sin helhet fremstår å være gjennomført av tidligere Lenvik kommune før kommunesammenslåingen, finner revisor det ikke relevant å gjøre vurderinger av revisjonskriteriene tilknyttet planleggingsfasen.

4.3 Oppsummering og konklusjon

Revisor har i kapittel 4 fremstilt våre funn knyttet til planleggingsfasen i de to investeringsprosjektene *Fjordgård fiskerihavn* og *Storelva vannbehandlingsanlegg*. Det er ovenfor redegjort for hvorfor revisors vurderinger av de utledede revisjonskriteriene kun knytter seg til Fjordgård fiskerihavn. Fordi det ikke gjøres vurderinger av revisjonskriteriene for prosjektet Storelva vannbehandlingsanlegg, er det heller ikke grunnlag for å konkludere på problemstillingen vedrørende dette prosjektet. Konklusjonen på problemstillingen vil følgelig kun gjelde prosjektet Fjordgård fiskerihavn.

Store deler av planleggingsfasen for dette prosjektet er gjennomført av tidligere Lenvik kommune som ikke lengre eksisterer, og som ikke er revisjonsobjekt i denne forvaltningsrevisjonen. Vurderingene av planleggingsfasen i prosjektet Fjordgård fiskerihavn knytter seg kun til de aktivitetene som er gjennomført av Senja kommune. Dette er finansieringsvedtaket som ble truffet av Senja kommune, der kravet til forsvarlig saksutredning er et relevant revisjonskriterium. Revisors vurdering av kriteriet er, som vist til tidligere, at

Senja kommune ikke har sørget for at sak til kommunestyret vedrørende vedtakelse av investeringsprosjektet Fjordgård fiskerihavn har vært forsvarlig utredet. Dette bygger blant annet på funn som viser at usikkerhet i kostnadsrammen ikke har vært synliggjort, og at kommunestyret ikke har fått informasjon om andre konsepter eller løsninger som har vært utredet. Ved at revisjonskriteriet ikke er vurdert som oppfylt, er revisors konklusjon på problemstillingen at **Senja kommunes planlegging av bygge- og investeringsprosjekter ikke har vært i tråd med krav og anbefalinger på området, herunder kommunens egne reglementer og rutiner.** Det er grunn til å understreke at konklusjonen kun gjelder planleggingen av investeringsprosjektet Fjordgård fiskerihavn, og at det kun er selve finansieringsvedtaket fra kommunestyret som er vurdert. Øvrige, tidligere faser i planleggingsprosessen er ikke vurdert. Revisor viser imidlertid til informasjon om at det ikke ble utarbeidet prosjektdirektiv eller forprosjekt. Dette er forhold som kan ha virket inn på forsvarligheten i saksutredningen til kommunestyret.

5 OPPFØLGING

Har Senja kommunes oppfølging av investeringsprosjekter vært i tråd med krav og anbefalinger på områder, herunder kommunens egne reglement og rutiner?

Senja kommune:

- Skal ha gjennomført anbudsprosess for anskaffelser i investeringsprosjektet
- Bør påse at nødvendig underdokumentasjon for fakturaen foreligger og at arbeidet som kommunen faktureres for faktisk er utført/levert før en regning attesteres og anvises
- Bør ha gjennomført økonomimøter ved økonomienheten før rapportering
- Skal rapportere eventuelle økonomiske avvik til rådmann
- Skal rapportere kvartalsvis til politisk nivå, og to ganger årlig til kommunestyret
- Skal rapportere til politisk nivå ved avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringen og fremlagt evt. endringer i kostnadsrammen
- Bør ha utarbeidet sluttrapport

5.1 Storelva vannbehandlingsanlegg

Revisors funn

5.1.1 Anbudsprosess og kontrakt

Senja kommune har opplyst at konkurransen ble gjennomført i henhold til Lov om offentlige anskaffelser. Det ble gjennomført to anbudskonkurranser, herunder en for bygget og en for prosessanlegget. Kommunen har opplyst om at konkurransegjennomføringen for bygget var «rimelig standard uten noen vesentlige avvik fra normalen». Videre opplyses det at konkurransegjennomføringen for prosessanlegget var mer komplisert, da første runde ble avlyst 3.3.2020 fordi det bare var en tilbyder på oppdraget. Det ble så gjort justeringer i konkurransegrunnlaget, og konkurransen ble lyst ut på nytt med tilbudsfrist 21.9.2020. I forbindelse med denne anbudsrunder ble kontrakt signert.

Senja kommune inngikk kontrakt med Bjørn Bygg AS for bygging av selve bygget, og med Inrigo AS for bygging av renseanlegget. Prosjektleder i kommunen hadde rollen som byggherres representant og fulgte opp kontraktene med entreprenørene, samt hadde kontakt med grunneier og naboer. Kommunen har opplyst om at kontrakt med Bjørn Bygg ble signert etter NS806 (bygge- og anleggskontrakt), og kontrakt med Inrigo etter NS8407 (totalentreprise).

Revisor har gjort selvstendige søk i Doffin, og funnet at det i 2020 ble publisert kunngjøringer tilknyttet begge anskaffelsene; *Entreprise 2.1 – Storelva VBA – Bygg og Totalentreprise Storelva VBA – Prosessutstyr*.

Revisor har fått oversendt signerte kontrakter med begge entreprenørene. I begge kontraktene vises det til konkurransegrunnlag og konkurransens øvrige dokumenter. Kontraktene er signert av begge parter.

5.1.2 Økonomi og rapporteringer

Fakturakontroll

Revisor har innhentet informasjon vedrørende kommunes rutiner for å kvalitetssikre at arbeid var levert/utført før regning gikk til betaling. Vi har fått tilbakemelding om at når det gjelder kontrakten med Bjørn Bygg, så ble alle fakturaer oversendt byggherre i henhold til en betalingsplan som var avtalt ved kontraktsinngåelse. Betalingsplanen var utarbeidet i henhold til fremdriftsplanen for prosjektet. Videre opplyser kommunen at det var en «ordinær» oppfølging av prosjektet med jevnlig byggemøter og befaringer på byggeplass. Det ble gjennomført 22. byggemøter i perioden 2. februar 2021 – 11. januar 2022.

Når det gjelder kontrakten med Inrigo, har vi fått informasjon om at alle fakturaer også her ble oversendt byggherre i henhold til en betalingsplan;

- 30% ved signert kontraktsinngåelse
- 15% ved prosjektering ferdigstilt og godkjent – start bestilling av utstyr
- 15% ved utstyr levert på anlegg
- 15% ved rørmontasje ferdigstilt
- 15% ved byggherrens godkjennelse av anlegget klart for prøvedrift
- 10% overtakelse etter prøvedrift

Oppdragsansvarlig regnskapsrevisor for Senja kommune har, i forbindelse med revisjon av regnskapet for 2021, gjort kontroller av enkelte bilag som gjelder investeringene som er gjort på Klubben industriområde. Det er blant annet gjennomført kontroller av en rekke bilag vedrørende utbetalinger til Bjørn Bygg AS i forbindelse med prosjektet. Revisors konklusjon vedrørende de undersøkte bilagene var at alle bilag var dokumentert med gyldige faktura, og at betalingene var i henhold til betalingsplan. Det ble gjennom kontrollen ikke avdekket noen avvik.

Økonomimøter

Kommunens representanter har opplyst at det ble gjennomført økonomimøter tilnærmet månedlig i byggeperioden. Til møtene møtte rådmannen, kommunalsjef, kontrollere og prosjektledere. I tillegg til dette var det ukentlige samordningsmøter i prosjektet der økonomi var ett av temaene. Kommuneadministrasjonen opplyser at rådmannen har signert endringsmeldinger underveis, og blitt løpende orientert gjennom prosessen. Denne informasjonen understøttes av funn som er gjort under oppdragsansvarlig regnskapsrevisors kontroller av prosjektregnskapet.

Rapporteringer til politisk nivå

Revisor har fått informasjon om at formannskapet i Senja fungerte som styringsgruppe for prosjektet, og at det ble rapportert om prosjektet til formannskapet til hvert møte. Dokumentasjon som revisor har fått oversendt viser at det ble rapportert om prosjektet ved fire anledninger i 2020 og ved åtte anledninger i 2021. I 2022 ble det gitt rapporteringer til formannskapet i januar, mars og april. Anlegget ble som tidligere nevnt ferdigstilt i september 2022. I alle rapporteringene er det gitt informasjon om status vedrørende fremdrift og økonomi.

2020

Ved første rapportering i september 2020 fikk formannskapet informasjon om at konkurranse på bygg og prosessutstyr var utlyst, og at estimert prosjekter kostnad var på kr 55,8 millioner for bygg og 27,3 millioner på prosessutstyr. I november 2020 ble det informert om at konkurranse vedrørende prosessutstyr var avsluttet, og at kontrakt ville signeres etter karensperiode. Om bygget fremgikk det at tilbudsfrist var planlagt til desember 2020. Ved siste rapportering, i desember 2020, fremgikk det at kommune hadde signert kontrakt med Inrigo AS, og at kontraktssummen var kr 23,1 millioner.

2021

Ved første rapportering i 2021 rapporterte rådmannen om at prosjektet har god fremdrift, og at kommunens estimerte kostnader virket realistiske basert på de innkomne tilbudene. Rådmannen vurderte det som realistisk å kunne levere kommunalt vann etter avtale med SalMar. Videre ble det gitt rapportering om økonomi og status i alle påfølgende formannskapsmøter dette året. Det ble ikke rapportert om forsinkelser eller kostnadsøkninger i prosjektet som gjaldt Storelva vannbehandlingsanlegg. I rapporteringene gitt i 2021 fremgikk det at prosjektet var estimert ferdigstilt ved årsskiftet 2021/2022.

2022

I første rapportering i 2022 ble følgende rapportering gitt til formannskapet: «*Storelva Bygg overtas i februar. Storelva Prosessanlegg forsinket med 7 uker pga. global varemangel. Planlagt prøvedrift fra 18.5.2022.*» Det samme ble rapportert ved de to resterende rapporteringene i 2022.

Det er ikke ved noen av rapporteringene til formannskapet rapportert om avvik fra budsjett. Kommuneadministrasjonen opplyser at det frem til desember 2022 ikke hadde vært avvik i forhold til budsjett. Etter at byggelånsrenter ble belastet prosjektene i desember 2022 viser det økonomiske resultatet følgende;

- Storelva Bygg: kr 319.159, - over budsjett (totalt kr 56 077 133 millioner)
- Storelva Prosessanlegg: kr 1.260.675, - under budsjett (totalt kr 26 050 078 millioner)

Rapporteringer til kommunestyret

Kommuneadministrasjonen i Senja har, siden kommunesammenslåingen 1.1.2020 og frem til prosjektet ble ferdigstilt, lagt frem investeringsrapporter til kommunestyret to ganger årlig:

- *Investeringsrapport 1 2020*, behandlet i møte 18.6.2020 sak 40/2020
- *Investeringsrapport 2 2020*, behandlet i møte 5.11.2020 sak 169/2020
- *Investeringsrapport 1. tertial 2021*, behandlet i møte 24.6.2021 sak 95/2021
- *Økonomirapport drift og investering 2. tertial 2021*, behandlet i møte 28.10.2021 sak 162/2021
- *Økonomirapport drift og investering 1. tertial 2022*, behandlet i møte 30.6.2022 sak 55/2022

Revisor har gjennomgått rapporteringene med vedlegg. Som det er vist til tidligere i denne rapporten, ble det i sak 95/2021 foretatt en regulering av budsjettet for dette prosjektet. Behovet for å regulere budsjettet var begrunnet med at budsjetterte midler fra året før ikke var brukt, og således måtte overføres til 2021. Budsjettreguleringen medførte altså ikke en endring i den

totale kostnadsrammen for prosjektet. I de øvrige rapporteringene er det rapportert om at det ikke er avvik mellom vedtatt budsjett og påløpte kostnader.

5.1.3 Overtakelse, sluttrapport

Kommunen overtok bygget fra entreprenør i februar 2022. Utvendige anlegg, inklusive asfaltarbeider, ble overtatt av kommunen i august 2022. Prosessanlegget ble overtatt av kommunen i november 2022, etter seks måneders prøvedrift. Det ble ført overtakelsesprotokoll, der enkelte mangler ble påpekt fra kommunens side. Kommuneadministrasjonen opplyser at det har vært noe diskusjoner med entreprenør rundt godtgjørelse for ventetid og forsinkelser med hensyn til grunnarbeider. Det opplyses videre at partene kom frem til en minnelig løsning om dekning av halvparten av beløpet i opprinnelig krav.

Det er ikke utarbeidet en sluttrapport for dette prosjektet. Administrasjonen viser til at sluttrapporteringen vil bli gjort når hele prosjektet angående investeringer i infrastruktur ved Klubben er ferdigstilt – og at de har ambisjoner om å sluttrapportere innen årsskiftet.

Revisors vurderinger

På bakgrunn av ovenstående funn er revisors vurdering at Senja kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha gjennomført anbudsprosess for byggingen*. Revisor gjør ikke nærmere undersøkelser eller vurderinger tilknyttet hvorvidt anskaffelsesprosessene for øvrig er gjennomført i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser.

Basert på informasjon fra kommunen selv, sammenholdt med funn fra oppdragsansvarlig regnskapsrevisor egne kontroller av fakturaer tilknyttet prosjektet, er revisors vurdering at Senja kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *påse at nødvendig underdokumentasjon for fakturaen foreligger og at arbeidet som kommunen faktureres for faktisk er utført/levert før en regning attesteres og anvises*. Revisor understreker at vi ikke har gjort selvstendige kontroller av *alle* fakturaer og utbetalinger som knytter seg til dette prosjektet, og at det derfor tas forbehold om at det kan foreligge avvik som revisor ikke er kjent med. I alle tilfeller er oppdragsansvarlig regnskapsrevisors funn tilknyttet de fakturaer som *er* kontrollert, en *indikasjon* på at kommunen har på plass systemer og rutiner på dette området.

Det er gjennomført hyppige økonomimøter underveis i prosjektgjennomføringen. Rådmannen har vært til stede i møtene, og har vært konsulert ved endringer samt signert på endringsmeldinger. Revisors vurdering er følgelig at Senja kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *ha gjennomført økonomimøter ved økonomienheten før rapportering*. Endringsmeldinger er godkjent og signert av rådmannen. Revisor har ikke funnet at det har vært økonomiske avvik underveis i prosjektgjennomføringen som tilsier at det burde ha vært rapportert særskilt til rådmannen. Likevel, fordi det er dokumentert at rådmannen har vært konsulert i forbindelse med endringsmeldinger, er revisors vurdering at Senja kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *rapportere økonomiske avvik til rådmannen*.

På bakgrunn av de funnene som er gjort om rapportering til politisk nivå, er revisors vurdering at Senja kommune har oppfylt revisjonskriteriet om å rapportere kvartalsvis til politisk nivå, og to ganger årlig til kommunestyret. Det er også rapportert til politisk nivå ved behov for å regulere opprinnelig årsbudsjett. Det har ikke vært behov for å gjøre endringer i kostnadsrammen. Revisors vurdering er at Senja kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *rapportere til politisk nivå ved avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringen, og fremlagt evt. endringer i kostnadsrammen*.

Det er ikke utarbeidet sluttrapport for prosjektet i tråd med kommunens egne retningslinjer. Revisor legger til grunn kommunens beslutning om at det skal rapporteres samlet for hele Klubben-prosjektet som også blant annet omhandler infrastruktur knyttet til vei og kaier. Prosjektet i sin helhet er per i dag ikke ferdigstilt. Revisor anser det derfor ikke som relevant å vurdere revisjonskriteriet tilknyttet utarbeidelse av sluttrapport.

5.2 Oppsummering og konklusjon

Revisor har i dette kapitlet undersøkt gjennomføring av investeringsprosjektet som gjelder Storelva vannbehandlingsanlegg. I undersøkelsene er det særlig lagt vekt på hvilken informasjon som i løpet av prosjektgjennomføringen har tilflytt kommunestyret som beslutningstager gjennom faste rapporteringer. Revisor har funnet at det har vært relativt stor grad av rapportering til politisk nivå om økonomi og fremdrift i prosjektet. Det er også relevant å nevne at det ikke har vært større økonomiske avvik eller overskridelser på prosjektet. Ved økonomiske avvik og behov for å øke i kostnadsrammen til prosjektet, vil det etter revisors syn måtte stilles strengere krav til form og hyppighet på rapportering til politisk nivå. Revisors konklusjon på problemstillingen er at **Senja kommunes oppfølging av investeringsprosjekter har vært i tråd med krav og anbefalinger på området, herunder kommunens egne reglement og rutiner.** I konklusjonen vektlegges det at alle de utledede revisjonskriteriene som er ansett som relevante, er vurdert som oppfylt.

6 UTTALELSE

Ifølge gjeldende standard for forvaltningsrevisjon skal revisor sende et utkast til rapport fra forvaltningsrevisjonen til uttalelse til kommunedirektøren. I tråd med dette sendte revisor utkast til rapport til rådmannen 30.8.2023, og vi mottok uttalelse 20.9.2023. Uttalelsen fremgår i det følgende i sin helhet. Revisor har ikke gjort endringer i rapporten på bakgrunn av forhold som fremkommer i rådmannens uttalelse.



Unntatt offentlighet jf. Offl. § 13, jf. Bvl. § 6-7

KOMREV NORD IKS
Sjøgata 3

9405 HARSTAD

Vår ref: 2022/3475-9

Dato: 19.09.2023

Rapport fra forvaltningsrevisjon til rådmannens uttalelse. Utsatt offentlighet, jf. offentliglova § 5 (2) - svar fra rådmann

Det vises til rapportutkast vedrørende forvaltningsrevisjon av investeringsprosjekter i Senja kommune, mottatt 30.08.23.

Rådmannen tar rapporten til etterretning og har ett par kommentarer til innholdet.

På generell basis ser rådmannen utfordringen med revisjon av planleggingsfasen for investeringsprosjektet Fjordgård Fiskerihavn da arbeidet var utført i Lenvik kommune, mens selve vedtaket ble fattet i Senja kommune.

I sammendraget konkluderes med at kommunestyret ikke har fått forelagt informasjon om hvorvidt andre konsepter eller løsninger har vært utredet og vurdert. Kommentar til dette er at utforming av fiskerhavna er basert på vedtatt reguleringsplan av 23.11.17. På grunn av dybde og utforming av fjorden er det i reguleringsplanen tatt hensyn til den meste hensiktsmessige plasseringen av fiskerihavna.

Videre vurderes det at det er lite redegjort for bakgrunn og argumenter for at kommunen skal bistå en privat aktør i realisering av prosjektet. Kommentar til dette er at fiskerihavna og næringsarealet er opparbeidet i kommunal regi til næringsliv og sjømatnæring i kommunen. Per i dag er det inngått leieavtaler med tre aktører; Fjordgård Fiskerihavn AS, Segla Parkering AS og Salmar AS (Tidligere NRS Farming avd. Troms).

For beskrivelse og vurdering av investeringsprosjektet «Vannutbygging Storelva» har rådmannen ingen kommentar.

Med hilsen

Hege Vigstad
Kommunalsjef for samfunnsutvikling

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur

7 ANBEFALINGER

I rapporten er det redegjort for at en stor del av planleggingen av investeringsprosjektet Fjordgård Fiskerihavn er gjennomført av tidligere Lenvik kommune. Selve vedtaket om igangsettelse av prosjektet er imidlertid truffet av Senja kommune. Revisor har derfor funnet det relevant, basert på funn, vurderinger og konklusjoner knyttet til dette konkrete vedtaket, å rette følgende anbefaling til Senja kommune:

- Senja kommune anbefales, i forbindelse med vedtakelse av fremtidige investeringsprosjekter, å sikre at kommunestyret forelegges en forsvarlig saksutredning. Saksutredningen bør inneholde informasjon om alternative løsninger for investeringsprosjektet, samt vurderinger av konsekvensene ved å ikke gjennomføre prosjektet (nullalternativet). Saksutredningen bør også synliggjøre usikkerheter i kostnadsrammen.

8 REFERANSER

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven/kml) **Opphevet**
- Lov av 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (ny kommunelov)
- Forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (budsjettforskriften)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011): Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (veileder H-2270)
- Westerhagen Harald, Ole Faafeng, Kjell Gunnar Hoff, Tore Kjeldsen og Erik Røine (2008) *Prosjektarbeid. Utviklings- og endringskompetanse*. Gyldendal akademisk
- 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
- Senja kommunes prosjekthåndbok
- Senja kommunes økonomireglement, vedtatt av kommunestyret 27.5.2021
- www.senja.kommune.no
- www.bygg21.no
- www.anskaffelser.no

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 og 51 kommuner i Nordland, Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Alta, Bodø, Finnsnes, Hammerfest, Lakselv, Leknes, Narvik, Sortland 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 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og eierskapskontroller i Senja kommune:

<i>Eierskapskontroll Finnsnes Fjernvarme AS</i>	2022
<i>Rutiner for postmottak, journalføring og håndtering av offentlighet i kommunen,</i>	2021
<i>Mitra AS</i>	2021
<i>Torsken kommunes nærings- og flåtefond</i>	2021

