RM Revisjon Midt-Norge

# Undersøkelse om investeringsprosjekt – servicebygg og tilhørende anlegg

Leirfjord kommune

Rapport

2023

UND1007

# FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne undersøkelsen på oppdrag fra Leirfjord kommunes kontrollutvalg i perioden juli - september 2023.

Oppdal, 11. september 2023

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

# INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord ..... 3

Innholdsfortegnelse ..... 4

1 Innledning ..... 5
1.1 Bestilling ..... 5
1.2 Bakgrunnen for undersøkelsen ..... 5
1.3 Metode ..... 6
1.4 Uttalelse fra kommunedirektøren ..... 7
1.5 Rammeverk ..... 7

2 Planlegging og gjennomføring av prosjektet ..... 10
2.1 Planleggingsfasen ..... 10
2.2 Gjennomføringsfasen ..... 14
2.3 Revisors vurdering ..... 18

3 Etterlevelse av lov og kommunalt reglement ..... 19
3.1 Kommuneloven ..... 19
3.2 Kommunens investeringsreglement ..... 19
3.3 Revisors vurdering ..... 20

4 Bruk av hasteparagrafen ..... 21
4.1 Hjemmel og begrunnelse ..... 21
4.2 Revisors vurdering ..... 22

5 Årsaker til kostnadsoverskridelsen ..... 23
5.1 Årsaksforklaringer ..... 23
5.2 Revisors vurdering ..... 24

6 Finansiering ..... 25
6.1 Finansieringsplan og lovkrav ..... 25
6.2 Revisors vurdering ..... 26

7 Sammenfattende vurdering ..... 27

Kilder ..... 28

Vedlegg 1 – Interpellasjon i kommunestyret ..... 29

Vedlegg 2 – Svar fra ordføreren på interpellasjonen ..... 30

# Tabell

Tabell 1. Prosjektbevilgning ..... 13
Tabell 2. Kommunens kostnadsestimat pr 11.05.23 ..... 23
Tabell 3. Revidert finansieringsplan ..... 25

# 1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestillingen og bakgrunnen for undersøkelsen, metode og rammeverket som fakta er vurdert opp mot.

## 1.1 Bestilling

I kontrollutvalgets sak 08/23 den 30. juni 2023 ble det fattet følgende vedtak:

> «Kontrollutvalget bestiller en undersøkelse av kommunens behandling av et bestemt investeringsprosjekt, etter ønske fra kommunestyret. Oppdraget utføres av Revisjon Midt-Norge på basis av saksfremlegget samt de innspill som fremkom i kontrollutvalgets møte 30. juni 2023.»

I saksfremlegget fra kontrollutvalgets sekretær ble det skissert følgende tema for undersøkelsen:

1. Sammendrag av fakta og saksbehandling [tidslinje]
2. Etterlevelse av investeringsreglement
3. Etterlevelse av kommunelovens økonomibestemmelser
4. Anvendelse av hasteparagraf – kommuneloven § 11-8
5. Forklaringene på kostnadsøkningen fra 2 til 5,5 millioner kroner
6. Overordnet vurdering av prosjektstyring og rapportering
7. Andre problemstillinger som etter revisors skjønn fremstår som interessante

## 1.2 Bakgrunnen for undersøkelsen

I budsjettet for 2023 bevilget kommunestyret 2,5 millioner kroner inklusiv merverdiavgift til investeringsprosjektet «Bolyst – prosjekt Lad opp og Bobilparkering». Formannskapet behandlet den 11. mai sak 24/2023 «finansiering av servicebygg og tilrettelagt krysningspunkt med tilhørende anlegg». Med hjemmel i kommunelovens § 11-8 (hasteparagrafen) ble det fattet følgende vedtak:

> «Kommunestyret godkjenner total kostnadsramme for etablering av servicebygg med tømmestasjon, etablering av tilrettelagt krysningspunkt over fv. 17, samt andel av felleskostnader knyttet til etablering av «LAD OPP» pålydende kr 5.550.000,- eks mva.
> Tiltaket finansieres slik:
> - Regulering mellom prosjekt bolyst (prosjekt 23415) og lad opp (prosjekt 23419) der gjenstående midler i bolystprosjektet kr 625.000,- eks mva tilføres Lad opp
> - Økt låneopptak på kr 2.925.000,-»

Formannskapets vedtak ble referert for kommunestyret den 15. juni i sak REF 23/16. I samme møte fremmet representanten Magnar Johnsen en interpellasjon, hvor det ble reist flere spørsmål om prosjektstyringen. Interpellasjonen ble besvart av ordføreren i møtet[1]. Etter en påfølgende debatt sluttet kommunestyret seg enstemmig til følgende forslag fra representanten Sten Rino Bonsaker (AP) i sak FO 1/2023:

> «Saken har fått en svært uheldig utvikling ettersom de økonomiske rammene som var grunnlaget for prosjektet på langt nær vil bli tilstrekkelig. Prosjektet hadde i utgangspunktet en finansieringsramme på 2 millioner kroner, mens de reelle kostnadene ser ut til å komme på i overkant av 5,5 millioner kroner. Saken er svært uheldig og vekker oppsikt både blant kommunestyrets medlemmer og blant bygdefolket. Jeg ønsker derfor at saken oversendes kontrollutvalget for behandling.»

## 1.3 Metode

Oppdraget er håndtert som en undersøkelse, og trenger dermed ikke å følge revisjonsstandarden for forvaltningsrevisjon. For å sikre god struktur og rammer for gjennomføringen har revisor likevel lagt seg nært opp til NKRF's[2] standard RSK 001. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Leirfjord kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Revisor har samlet fakta gjennom dokumentgjennomgang, skriftlige spørsmål og intervju. Oversikten over dokumentene er sammenfattet i kildeoversikten bakerst i rapporten. Opplysninger som det ikke er funnet svar på i dokumentene har vi forsøkt å få avklart gjennom skriftlige spørsmål. Spørsmålene ble utformet i et dokument rettet i fellesskap til kommunedirektøren og virksomhetsleder for teknikk og eiendom. Etter at revisor mottok skriftlige svar, ble det avholdt et supplerende videomøte med de to for oppfølgende spørsmål. Referat fra videomøtet er godkjent av respondentene. Uavhengig av om det er virksomhetsleder eller kommunedirektøren som har formulert svarene, angir rapporten av formelle hensyn kommunedirektøren som kilde til opplysningene fra administrasjonen.

Kommunedirektøren har presisert overfor revisor at han er usikker på hvordan tidligere rådmann var involvert i tidligfasen. Han peker på at rollebytter to ganger i løpet av den aktuelle perioden kan ha hatt en innvirkning, og at han ikke kan svare for hva som faktisk. For å få større klarhet i administrasjonens delaktighet i tidligfasen, henvendte revisor seg derfor til

[1] Spørsmål og svar er tatt inn i vedlegg 1 og 2

[2] Norges kommunerevisorforbund

ordføreren gjennom epost med anmodning om dokumentasjon og opplysninger om dette. Tilbakemeldingene fra ordføreren av 05.09.2023 er omtalt i rapporten.

Innsamlede data er ikke vurdert opp mot noen konkrete revisjonskriterier. I kapittel 1.4 har revisor likevel omtalt lovbestemmelser og kommunale reglement som har relevans for undersøkelsen, og revisor har vurdert fakta i lys av dette rammeverket. Revisor har overlatt til kontrollutvalget selv å dra konklusjoner.

## 1.4 Uttalelse fra kommunedirektøren

En foreløpig rapport ble sendt til kommunedirektøren for uttalelse. I tilbakemelding av 11.09.2023 heter det:

> «Har vært gjennom rapporten som er grundig og så langt jeg klarer å identifisere gir en helt riktig beskrivelse.
>
> Jeg skulle selvsagt gjerne sett at det ikke var noe å kritisere oss for, men når det nå er slik, er jeg mest opptatt av å lære av dette mtp fremtidige saker og har således ikke noen kommentarer til rapporten»

## 1.5 Rammeverk

<u>Kommuneloven</u>

Kommunedirektørens myndighet og oppgaver er angitt i kommunelovens § 13-1. Ansvaret for saksbehandlingen er regulert av 3. ledd, hvor det heter:

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

Samme paragrafs 4. ledd handler om kommunedirektørens iverksettingsansvar:

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

Kommunedirektørens ansvar for at administrasjonen har nødvendige rutiner og prosedyrer for at budsjettinformasjon skal være korrekt og etterprøvbar, faller inn under internkontrollansvaret i § 25-1, punkt b. Paragrafens punkt c stiller krav om et internkontrollsystem som er egnet til å avdekke og følge opp avvik eller risiko for avvik.

Etter § 14-2 har kommunestyret enekompetanse til å vedta budsjett og økonomiplan. I § 14-4 er det angitt at økonomiplan og årsbudsjett skal settes opp i balanse og være realistisk, fullstendig og oversiktlig. Økonomiplan og årsbudsjett skal vise kommunestyrets bevilgninger

og de målene og premissene som det bygges på. Kommunedirektørens plikt til å rapportere om budsjettutviklingen og behovet for tilleggsbevilgninger er omhandlet i § 14-5, 3. ledd. Det følger av samme paragrafs 1. ledd at budsjettvedtaket er bindende for kommunedirektøren, og av 2. ledd at kommunestyret er pliktig til å endre årsbudsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovens krav til realisme og balanse.

Behandling av hastesaker er regulert av § 11-8, hvor det heter:

> «Kommunestyret og fylkestinget kan selv gi formannskapet eller fylkesutvalget, kommunerådet eller fylkesrådet, et utvalg etter § 5-7 eller ordføreren myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle ha vært avgjort av et annet organ, når det er nødvendig å treffe et vedtak så raskt at det ikke er tid til å innkalle det organet som skulle ha avgjort saken. En melding om vedtak som er truffet i medhold av første punktum, skal legges fram i det neste møtet i det organet som skulle ha avgjort saken.»

<u>Leirfjord kommunes økonomireglement</u>

I del 1 i kommunens økonomireglement heter det:

> «Investeringsbudsjettet vedtas av kommunestyret per prosjekt. Prosjektrammer vedtas brutto per prosjekt, mens finansiering av investeringsprosjekter vedtas samlet. Årets kostnad skal komme frem i årsbudsjettet»[3]

Økonomireglementets del 6 gir bestemmelser om kommunale investeringsprosjekt. Det er angitt følgende formål med dette reglementet[4]:

- Forutsigbarhet og enhetlig behandling av investeringsprosjektene.
- Sikre prosessen frem mot investeringsbeslutninger.
- Sikre relevant informasjon for rådmannens planlegging av finansiering.
- Sikre kvalitet på rapportering om status, fremdrift, økonomi og eventuelle avvik i prosjektene.

Kapittel 4 i reglementet handler om organisering og prosesser under planlegging og gjennomføring av bygge- og anleggsprosjekt. Om virkeområdet for kapittelet heter det:

> «For byggeprosjekt over kr 3,5 mill., skal kapittel 4 – Bygg og Anlegg, følges. Bestemmelsene i kapittel 4 kan også benyttes i prosjekt under 3,5 mill, der det anses hensiktsmessig»

Kapittel 5 i investeringsreglementet handler om politiske vedtak før igangsetting. Der heter det mellom annet:

---

[3] Kap. 5.1

[4] Kap. 2

- «Der kommunestyret vedtar investeringsprosjekt som innebærer stor grad av usikkerhet, skal administrasjonssjefen rapportere fortløpende til kommunestyret (se eget punkt om løpende rapportering nr 14), og eventuelt be om tilleggsbevilgning.»
- «Vedtaket skal inneholde kostnadsramme for hele investeringsprosjektet basert på et realistisk utgifts-overslag herunder konsekvenser for driftsbudsjettet inklusive fremtidige forvaltnings, drifts- og vedlikeholdsutgifter»

Om tilleggsbevilgninger heter det i kapittel 8:

- «Dersom et investeringsprosjekt trenger tilleggsbevilgning, skal det legges fram sak for kommunestyret med forslag til finansiering før budsjettet er brukt opp»
- «Rådmann får fullmakt til, og skal, stoppe et investeringsprosjekt dersom bevilgningen er brukt opp, og sak ennå ikke er lagt fram for kommunestyret»

Leirfjord kommunes delegeringsreglement

I reglementet for formannskapet[5] heter det mellom annet:

> «Formannskapet er kommunens økonomiutvalg og behandler alle saker relatert til økonomi»
>
> «Formannskapet gis myndighet til å treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort i annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle til dette, KL §11-8. Vedtak som er truffet med hjemmel i KL §11-8 skal legges fram i det neste møte i det organet som skulle ha avgjort saken»

I delegeringsreglementet heter det om ordførerens myndighet:

> «Ordførerens myndighet og oppgaver følger av kommuneloven § 6-1»

Kommunelovens § 6-1 angir at ordføreren er rettslig representant for kommunen og underskriver på kommunens vegne hvis ikke myndigheten er tildelt andre. Delegeringsreglementet har ingen bestemmelser om ordførerens myndighet til å underskrive bindende avtaler uten forutgående vedtak i folkevalgt organ.

[5] Reglementet ble vedtatt av kommunestyret i sak 62/19 den 21.11.2019

# 2 PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

## 2.1 Planleggingsfasen

Initiativ

Ifølge ordførerens svar på interpellasjonen i kommunestyret startet prosjektet etter dialog med Helgeland Kraft Vannkraft AS (HKV) i 2021. De ønsket å etablere en ladestasjon i tilknytning til fylkesveg 17. «*Som forutsetning hadde HKV ønske om at ladestasjonen skulle inneholde noe mer enn bare ladepunkt*», heter det i ordførerens redegjørelse.

På revisors spørsmål til nåværende kommunedirektør om hvem som tok initiativ til prosjektet og når dette skjedde, svares det:

> «Helgeland Vannkraft AS (HKV) og ordfører Ivan Haugland har i møter høsten 2021 tatt initiativ til prosjektet. Administrasjonen ved daværende rådmann og virksomhetsleder ble orientert 26.01.2022.»

Ordføreren har supplert med følgende opplysninger til revisor:

> «Tidligere kommunedirektør deltok i dialogmøte med HKV senhøst 2021. Dette i forbindelse med at HKV var ute etter alternative områder langs FV 17 for oppføring av ladestasjoner. I dette møtet skisserte vi to områder som kunne være aktuelle sett fra vår side. Siden dette kun var et sonderingsmøte ble det ikke skrevet noe referat»

Tidligfaseplanlegging

I svaret på interpellasjonen (vedlegg 2) oppgir ordføreren under punkt 3) at det ble avholdt fire møter med HKV forut for avtalesigneringen den 16. mars 2022. Datoer, hva som var tema og hvem som deltok ble angitt.

Ifølge kommunedirektøren deltok ikke nåværende administrasjon på noen av disse møtene. I stedet oppgis ytterligere en møtedato, onsdag 2. februar 2022, der Leirfjord kommune deltok med ordfører, rådmann, virksomhetsleder, arealplanlegger og byggesaksbehandler, samt en politisk representant fra Planutvalget. Temaet for møtet var samarbeid om ladestasjon og tilhørende anlegg. Det opplyses at ordføreren var møtearrangør, og at administrasjonen ble invitert inn. Revisor har ikke fått fremlagt noe referat fra møtet.

Kommunedirektøren tilføyer at idéen om ladestasjon i Leirfjord nok har vært nevnt tidligere i ulike møter med HKV der administrasjonen har deltatt, men ikke som noen formell sak. Han er usikker på om tidligere rådmann eller konstituert kommunedirektør deltok på disse møtene.

Revisor har av denne grunn forespurt ordføreren om dokumentasjon og opplysninger om administrasjonens delaktighet i fasen forut for at avtalen med HKV ble inngått.

Ordføreren opplyser følgende:

> «Det ene av de to områdene som vi skisserte var aktuell for HKV, og det ble utformet et utkast til avtale for dette området. Dette utkastet ble muntlig diskutert med daværende kommunedirektør før endelig avtale ble signert.»

Som dokumentasjon på tidligfaseplanleggingen har ordføreren oversendt følgende til revisor:

- Epost fra Tanken Arkitektur AS av 22.02.2022 til ordføreren og HKV med vedlagt «*revidert tegning som viser avgrensingen for Helgeland Vannkraft og Leirfjord kommune*».
- Epost fra ordføreren til Tanken Arkitektur AS av 25.02.2022 hvor det heter: «*Som tidligere avtalt ønsker jeg prisoverslag på utarbeidelse av kostnader for opparbeidelse for Leirfjord kommune sin andel i prosjekt 202143 HK Ladestasjon Leirfjord*». Det ble angitt at kostnadsoverslaget skulle omfatte situasjonsplan, komplett byggesøknad og anbudsdokumenter. Virksomhetsleder for teknikk og eiendom fikk kopi av eposten.
- Epost fra Tanken Arkitektur AS av 06.12.2022 til ordføreren med kopi til virksomhetsleder for teknikk og eiendom, hvor det blir gjort rede for selskapets timeforbruk og status for prosjekteringsarbeidet.

Overfor revisor kommenterer ordføreren tidsforløpet slik:

> «I forbindelse med at Enova lyste ut en ny runde med satsing på elbil i midten av 2022, var det liten aktivitet og fremdrift i prosjektet. Dette hadde nok en medvirkende årsak til at vår forespørsel ikke ble svart opp og heller ikke fulgt opp av oss.»

<u>Avtale mellom Leirfjord kommune og HKV</u>

I avtale av 16. mars 2022 har ordføreren signert en avtale med HKV om utvikling av eiendommen gnr 58 bnr 196. Avtalen gir HKV rett, men ingen plikt til å etablere en ladestasjon på eiendommen, og å ha den i drift i femten år. HKV gis ensidig rett til å forlenge avtalen med ti år av gangen. Avtalen gir også HKV rett til å avslutte samarbeidet og avvikle ladestasjonen etter fem år dersom den mangler kommersielt grunnlag.

Ifølge avtalen skal HKV eie stasjonen med tilhørende installasjoner, og alle rettigheter skal tinglyses på den kommunale eiendommen. HKV skal stå for etableringen av ladestasjonen, og selv sørge for teknisk og kommersiell drift.

Om kommunens ansvar heter det i avtalens punkt 3:

> «I forbindelse med etableringen av ladestasjonen skal Grunneier ha ansvar for/bidra med følgende:
>
> - Tomten skal leies ferdig planert og istandgjort.
> - Tømmestasjon og offentlig toalett tilknyttet ladestasjonen skal etableres av Leirfjord kommune.
> - Tilskudd fra LK for midlertidige parkeringsplasser skal være halvparten av utgiftene ved istandsetting og asfaltering av ladestedet»

Kvalitetssikring og politisk behandling av avtaleforpliktelsene

Ifølge kommunedirektøren gjennomførte ikke administrasjonen noen juridisk vurdering av avtalen med HKV, og det foreligger ingen dokumentasjon på at avtalen ble saksbehandlet av administrasjonen. På revisors spørsmål om avtalen ble lagt fram for politisk behandling eller orientering, svarer kommunedirektøren:

> «Avtalen ble signert uten politisk behandling i forkant, men saken og avtalen ble referert i formannskapet 30.03.22»

På spørsmål om hvor vidt konseptet om kommunal tømmestasjon og offentlig toalett tilknyttet ladestasjonen på noen annen måte ble lagt fram for politisk behandling eller orientering, svares det:

> «Kommunestyret ble orientert om saken av virksomhetsleder i møte 14.12.2022 (budsjettmøte). Før dette ble det referert til saken gjennom info fra ordføreren i formannskapet 07.02.22, deretter i kommunestyremøtet 21.02.22 (rådmann og ordfører). Formannskapet 30.03.22, 18.05.22 og 07.06.22 (prosjektorientering v/virksomhetsleder).»

Revisor har gått gjennom protokollene fra disse møtene, og de bekrefter at orienteringer er gitt.

Kostnadsoverslag og bevilgningsvedtak

I budsjettet for 2022[6] ble det avsatt midler til et bolystprosjekt som skulle bestå av ulike tiltak. Ifølge bevilgningsoversikten for investeringer bevilget kommunestyret 5,0 millioner kroner inklusiv mva til prosjekt 22415 «Infrastruktur/bolyst alternativ» i 2022, og satte av ytterligere 6,25 millioner kroner for perioden 2023-2026. Delprosjektet «Lad opp og bobilparkering» er ifølge kommunedirektøren et tiltak under denne rammen. Revisor finner ingen omtale av delprosjektet i beslutningsgrunnlaget for 2022-budsjettet.

[6] Vedtatt i kommunestyrets sak 84/2021 den 16.12.2021

I 2022-regnskapet ble det utgiftsført kroner 220.759 på prosjektnummer 22415 «Infrastruktur/bolyst alternativ», noe som ifølge kommunedirektøren i sin helhet gjelder det aktuelle delprosjektet. I 2023 blir utgiftene for delprosjektet skilt ut på eget prosjektnummer 23419 «Lad opp og bobilparkering».

Kommunestyret behandlet budsjettet for 2023 og økonomiplanen for 2023-2026 den 14.12.22 i sak 76/2022. I saksvedlegget «*oversikt tiltak investering*» er prosjektet ført opp på følgende måte:

Tabell 1. Prosjektbevilgning

| | **2023** | **2024** | **2025** | **2026** |
|---|---|---|---|---|
| Bolyst – prosjekt Lad opp og Bobilparkering | 2 500 000 | | | |
| Renter og avdrag | | 129 500 | 129 500 | 129 500 |
| Andre driftskonsekvenser | 0 | 0 | 0 | 0 |

Kilde:

På spørsmål fra revisor om hvilke kalkulasjoner kostnadsrammen var basert på, svarer kommunedirektøren at det lå ingen kalkulasjoner til grunn for den vedtatte kostnadsrammen. Dette er konsistent med saksopplysningene i formannskapets tilleggsbevilgningssak 24/2023 den 11.05.23, hvor det heter:

> «Det var ikke foretatt noen nærmere kalkulasjon av kostnader før tiltaket ble innarbeidet i budsjettet ettersom dette var på et tidlig stadium.»

I de budsjettdokumentene som ble fremlagt under kommunestyrets behandling, har ikke revisor funnet noen nærmere beskrivelse av tiltaket. Revisor har imidlertid fått oversendt et utklipp fra *Arena budsjett*, som ble benyttet internt i administrasjonens som underlag til investeringsforslaget. Dette underlaget inngikk ikke i beslutningsgrunnlaget som ble forelagt kommunestyret.

Figur 1. Utklipp fra Arena budsjett

**Tiltaksnavn**

Bolyst - prosjekt Lad opp og Bobilparkering Nr: 036

**Beskrivelse**

I samarbeid med Helgeland Kraft bygges det bobilparkering med tømming, ladestasjoner, lekeplass og toalettbygg. Leirfjord kommunes del av prosjektet er å besørge nytt krysningspunkt for gående over FV 17 og toalettbygget.

**Vedlegg**

| Vedlegg | Signatur | Status | Slett |
|---|---|---|---|

Last opp

| Sted | | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ansvar: Kommunale veier (4700) | | 2 500 000 | 0 | 0 | 0 |
| Lånetyper : Velg lånetype | | | | | |
| Ansvar: Felles finansiering prosjekter (8200) | | -2 000 000 | 0 | 0 | 0 |
| Lånetyper : Lån 40 år | | | | | |
| Ansvar: Kompensasjon (8400) | | -500 000 | 0 | 0 | 0 |
| Lånetyper : Velg lånetype | | | | | |
| **Sum :** | | **0** | **0** | **0** | **0** |

Kommunedirektøren bekrefter overfor revisor at driftskonsekvenser i form av vedlikehold, forsikring, strøm, kommunale avgifter og renhold så langt hverken er kalkulert eller budsjettert. Dette vil han ta ved behandling av budsjettet for 2024, men han presiserer at prosjektet også har en inntektsside som må tas inn i budsjett og økonomiplan.

## 2.2 Gjennomføringsfasen

<u>Prosjektorganisering</u>

I formannskapets sak 13/2023 «oppnevning av styringsgrupper for investeringsprosjekter» av 07.03.2023 er det vist til investeringsreglementets bestemmelse om styringsgruppe for byggeprosjekter med en kostnad over 3,5 millioner kroner. I saksfremlegget er det forutsatt at beløpsgrensen skal beregnes eksklusiv merverdiavgift, men det ble presisert at styringsgruppe også kan benyttes for prosjekt under beløpsgrensen der det anses hensiktsmessig. I kommunedirektørens saksvurdering heter det:

> «Administrasjonen foreslår at styringsgrupper for årets prosjektportefølje oppnevnes kun for investeringsprosjekter over kr 3,5 mill. av hensyn til å holde ressursbruken på lavest mulig nivå.»

Som følge av at prosjektet «Lad Opp og Bobilparkering» på dette tidspunktet var budsjettert med 2,0 millioner kroner eks. merverdiavgift, ble det ikke foreslått å oppnevne styringsgruppe. Formannskapet sluttet seg til forslaget.

Overfor revisor trekker kommunedirektøren frem at det var behov for å gjennomføre prosjektet på enklest mulig måte av hensyn til andre større og mer komplekse prosjekter, som ble gjennomført samtidig.

Virksomhetsleder for teknikk og eiendom har vært kommunens prosjektleder, og HKV har hatt sin egen prosjektleder for sin del av prosjektet. Kommunedirektøren forteller om stort behov for samhandling på et begrenset areal, og at HKV derfor har vært med på alle kommunale byggemøter. Kommunen og HKV har benyttet felles ressurs for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og vernerunder. Servicebygget har ene og alene vært styrt av kommunen. Alle regninger for felleskostnader går først til HKV, som fordeler kostnadene etter hvor de hører hjemme. Kommunen foretar selvstendig fakturakontroll på sin andel.

Detaljprosjektering

Det ble avholdt et oppstartsmøte mellom Leirfjord kommune og HKV den 1. november 2022. Ifølge møtereferatet deltok også arkitektfirmaet Tanken Arkitektur og entreprenørselskapet Grunnpartner AS. På dette tidspunktet hadde HKV besørget utarbeidelse av en grensesnittsmatrise over ansvarsfordelingen, situasjonsplan, utomhusplan, bunnledningsplan og en 3D-modell over anlegget. Det var søkt om kommunal igangsettingstillatelse for tiltaket. Også toalettbygget og krysningspunktet over fylkesvegen var tegnet, og det ble ventet på tekniske avklaringer og aksept fra fylkeskommunen. Ved siden av å oppsummere status, ble det i oppstartsmøtet planlagt videre fremdrift og hvordan praktiske utfordringer med grunnarbeidet skulle løses. Prosjektkostnadene var ikke et tema som er nevnt i møtereferatet.

I ordførerens svar på interpellasjonen er det opplyst at det ble avholdt sju prosjekteringsmøter i perioden februar-mars 2023, noe som bekreftes av kommunedirektøren. Han forteller at dette var prosjekteringsmøter for selve servicebygget, og ikke ladestasjonen eller utearealet. Revisor har fått oversendt referat fra de sju prosjekteringsmøtene, som viser at HKV deltok på fire av møtene. Ifølge kommunedirektøren deltok de ikke på annen måte enn ved å bli informert om hva kommunen holdt på med. Deltakelsen fra HKV begrunner kommunedirektøren med at det var et veldig begrenset anleggsområde, og at det var viktig å få sammenheng i prosjektet som helhet.

På alle prosjekteringsmøtene deltok kommunens prosjektleder, kommunens byggherreombud fra Torsjon AS, Tanken Arkitektur AS og Norconsult AS. Møtereferatene viser at deltakerne fra

de to sistnevnte kom med en rekke innspill om løsninger som ble imøtekommet. Budsjett- og kostnadsstyring er ikke nevnt som tema i noen av møtene.

Figur 2. Illustrasjon av planlagt løsning

Kilde: Tanken arkitektur/formannskapets sak 24/2023

Fremdriftsplan

Revisor har fått oversendt en detaljert fremdriftsplan datert 03.11.2022, som viser at det fysiske arbeidet var planlagt igangsatt 9. november 2022, og at prosjektet skulle bli ferdigstilt i juni 2023. Fremdriftsplanen ble utarbeidet i forbindelse med oppstartsmøtet. Ifølge kommunedirektøren ble kommunestyret orientert om fremdriftsplanen den 14.12.2022.

Kostnadskalkyler

Det forelå ingen kostnadskalkyler før anskaffelsesprosessen for servicebygget ble igangsatt i mars 2023. Om dette har kommunedirektøren følgende kommentar:

> «Ettersom gjennomføring av tilbudskonkurransen var klar, valgte vi å gjennomføre denne uten kostnadskalkyle. Tidsaspektet med hensyn til politisk behandling er en faktor som påvirker dette, samtidig som nytten av kalkyle så nært opp mot faktisk konkurransegjennomføring er svært begrenset.»

Anskaffelsesprosess og kontraktstildeling

Leirfjord kommune kunngjorde den 29.03.2023 en åpen tilbudskonkurranse på Doffin om servicebygg ved Leland ladestasjon. I beskrivelsen av anskaffelsen heter det:

> «Leirfjord kommune skal etablere et servicebygg ved ny ladestasjon for el-biler og bobilparkering på Leland. Servicebygget skal inneholde et toalettrom, et rom for tømming av tanker fra bobiler og campingvogner og et teknisk rom. Bygget skal også fungere som en overbygd passasje for myke trafikanter.
>
> Anskaffelsen gjelder for etablering av selve servicebygget. Prosjektet er en del av et større samarbeidsprosjekt mellom Leirfjord kommune og Helgeland Kraft Vannkraft hvor Helgeland Kraft Vannkraft skal etablere ladestasjon, bobilparkering og lekeplass på området. Helgeland Kraft Vannkraft sin grunnentreprenør vil få ansvar for grunnarbeidet ifm. selve servicebygget. Det må påregnes koordinering opp mot denne entreprenøren. Arbeidene skal gjennomføres som en generalentreprise etter NS 8406»

I kunngjøringen ble kontraktsverdien estimert til 1,3 millioner kroner eksklusiv mva.

Leirfjord kommune mottok to tilbud. I tildelingsbeslutning av 28.04.2023 ble kontrakten tildelt selskapet EntrepreTOR AS. I tråd med tildelingskriteriene i konkurransegrunnlaget ble det lagt 70 prosent vekt på pris og 30 prosent på forventet kvalitet. EntrepreTOR AS scoret lavest på pris, men avgjorde konkurransen på de kvalitative kriteriene. Tilbudet fra EntrepreTOR AS lød på kroner 2.866.305 eksklusiv mva. I tildelingsbeslutningen heter det:

> «Oppdragsgiver tar forbehold om at kontrakt kun kan inngås ved politisk godkjenning av prosjektet»

Kontrakt ble inngått 15.05.2023 etter formannskapets vedtak om tilleggsbevilgning.

I tillegg til kontrakt for servicebygget har det blitt gjennomført anskaffelser knyttet til prosjektering, byggherreombud, SHA-koordinator og byggeledelse. For prosjektering ble HKV sin rammeavtale benyttet. Kommunedirektøren begrunner dette med at HKV har rammeavtaler med konsulent og entreprenør for flere tilsvarende anlegg, og at dette ikke kom i konflikt med kommunens egne rammeavtaler. For byggherreombud, SHA-koordinator og byggeledelse gjorde kommunen avrop på egen rammeavtale for disse områdene.

Kostnadsstyring

Etter at konkurransen om servicebygget var gjennomført i slutten av april, ble det klart for administrasjonen at bevilgningen ikke ville holde. Saken til formannskapet med forslag om tilleggsbevilgning ble behandlet rundt to uker senere. I saksframlegget heter det:

> «Etter å ha gjennomført konkurranse for etablering av servicebygg og fått detaljprosjektert området i sin helhet, fremkommer behov for ytterligere finansiering av prosjektet. Dette under forutsetning av at servicebygg med tilhørende anlegg skal komme på plass slik avtalen forutsetter. Det kan være grunnlag for forhandlinger knyttet til de enkelte kostnadselementene i samarbeidet»

Om formannskapets handlingsrom for andre løsninger enn en tilleggsbevilgning, heter det:

> «Eventuell utsetting av servicebygg vil ikke medføre en rimeligere løsning. Alternativ oppføring av et enklere modulbasert servicebygg vil endre den helhetlige løsningen i vesentlig grad»

Ifølge kommunedirektøren vurderte ikke administrasjonen å stoppe prosjektet. Han presiserer at formannskapet hadde mulighet til å vedta stopp, og at et slikt vedtak ville blitt effektuert av administrasjonen.

Byggemøter

I perioden fra 10. mai til 17. august 2023 ble det avholdt ti byggemøter på ukentlig basis. Revisor har fått tilsendt referat fra disse. Tema under møtene har vært styring og koordinering av prosjektet i byggeperioden. Ved siden av kommunens prosjektleder, har innleid byggeledelse, SHA-koordinator, arkitekt, entreprenører og prosjektleder hos HKV enten deltatt eller mottatt referat fra møtene.

## 2.3 Revisors vurdering

Administrasjonens arbeid med prosjektet må ses i lys av den forpliktende avtalen som var inngått med HKV. Revisor stiller seg kritisk til hvordan denne avtalen ble etablert. Etter vår vurdering ligger det utenfor ordførerens generelle fullmakter å signere en avtale med slik rekkevidde uten forutgående vedtak fra folkevalgt organ. Vi mener at avtaleutkastet burde vært saksbehandlet av administrasjonen og lagt fram for politisk behandling i kommunestyret. I beslutningsgrunnlaget burde juridiske forpliktelser, kostnader og risikotaking vært omtalt og vurdert.

Revisors vurdering av administrasjonens prosjektstyring er omhandlet i de påfølgende kapitlene.

# 3 ETTERLEVELSE AV LOV OG KOMMUNALT REGLEMENT

## 3.1 Kommuneloven

Følgende lovfestede bestemmelser kommer til anvendelse i dette kapittelet:

- § 13-1, 3. ledd om at kommunedirektøren skal påse at saker som legges frem for politiske organer, er forsvarlig utredet.
- § 13-1, 4. ledd om at kommunedirektøren skal påse at politiske vedtak blir iverksatt, og gjøre folkevalgte organer oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har betydning for iverksetting av vedtaket.
- § 14-4, 2. ledd om at årsbudsjettet skal vise de målene og premissene som det bygges på.
- § 14-4, 3. ledd om at årsbudsjettet skal være realistisk.
- § 14-5, 1. ledd om årsbudsjettets bindende virkning.
- § 14-5, 2. ledd om at kommunestyret skal endre budsjettet når det er nødvendig for å oppfylle lovkravet til realisme.
- § 25-1, pkt c om at kommunen skal ha en internkontroll som avdekker og følger opp avvik og risiko for avvik.

## 3.2 Kommunens investeringsreglement

Fakta i saken er også vurdert i lys av følgende bestemmelser i kommunens investeringsreglement:

- At virkeområdet for kapittel 4 gjelder for prosjekt over 3,5 millioner kroner, men at bestemmelsene også kan benyttes for mindre prosjekt.
- Bestemmelser i kapittel 5 om at:
    - Kommunedirektøren skal rapportere fortløpende til kommunestyret for vedtatte prosjekt med stor grad av usikkerhet, og eventuelt be om tilleggsbevilgning
    - Kostnadsrammen skal baseres på et realistiske overslag, herunder driftskonsekvenser for fremtidige forvaltnings, drifts- og vedlikeholdsutgifter.
- Bestemmelser i kapittel 8 om at:
    - Dersom et investeringsprosjekt trenger tilleggsbevilgning, skal det legges fram sak for kommunestyret med forslag til finansiering før budsjettet er brukt opp.
    - Kommunedirektøren skal stoppe et investeringsprosjekt dersom bevilgningen er brukt opp, og sak ennå ikke er lagt fram for kommunestyret.

## 3.3 Revisors vurdering

Beslutningsgrunnlaget

Etter revisors vurdering la ikke kommunedirektøren frem et forsvarlig beslutningsgrunnlag til kommunestyret om prosjektet da budsjettet for 2023 skulle behandles. Det var ikke laget noe reelt kostnadsestimat, usikkerheten var ikke omtalt, og mål og premiss for hva som skulle oppnås var ikke beskrevet i de dokumentene som ble forelagt kommunestyret. Bortsett fra finanskostnadene var heller ikke driftskonsekvensene omtalt og tallfestet, noe som strider mot kommunens investeringsreglement.

Vurdert utfra tilgjengelig informasjonen på budsjetteringstidspunktet, mener revisor at bevilgningsforslaget ikke var forenelig med kravene til realistiske budsjett i kommuneloven og kommunens investeringsreglement.

Prosjektorganisering

Etter revisors mening forelå det saklige grunner for at kapittel fire i kommunens investeringsreglement ikke skulle anvendes i dette prosjektet, noe som innebar at formannskapet ikke oppnevnte en egen styringsgruppe. Den absolutte beløpsgrensen på 3,5 millioner kroner var høyere enn prosjektbevilgningen på dette tidspunktet. Selv om det ikke er eksplisitt nevnt i investeringsreglementet at beløpsgrensen skal regnes eksklusiv moms og at utgangspunktet er budsjettbeløpet, har ikke revisor noen innvending mot en slik forståelse. Det ble lagt vekt på hensynet til effektiv bruk av knappe administrative ressurser i vurderingen av om prosjektet likevel skulle underlegges kapittel fire i reglementet, og revisor har heller ingen merknader til denne vurderingen.

Kostnadsstyring og rapportering

Revisor kan ikke se at administrasjonen styrte prosjekteringen opp mot det beløpet som var bevilget, noe som betyr at internkontrollen har sviktet. Spørsmålet om budsjettdekning ble ikke vurdert før anskaffelsesprosessen ble igangsatt, noe vi ikke finner forenlig med kommunelovens bestemmelse om budsjettets bindende virkning. Revisor har imidlertid forståelse for at tiden var knapp og usikkerheten stor, og at det enkleste var å gjøre opp status med større treffsikkerhet etter at tilbud om servicebygg etter gjeldende planer var innhentet. Etter at dette var gjort, er det revisors vurdering at kommunedirektøren ivaretok rapporteringsplikten sin. At rapporteringen skjedde til formannskapet, - og ikke til kommunestyret slik investerings-reglementet sier, må ses i lys av temaet for neste kapittel.

# 4 BRUK AV HASTEPARAGRAFEN

## 4.1 Hjemmel og begrunnelse

Etter kommunelovens § 14-2 har kommunestyret enekompetanse til å vedta budsjettet og budsjettendringer i løpet av året. I kommunens økonomireglement er det presisert at investeringer skal vedtas med brutto utgiftsrammer per prosjekt.

Leirfjord kommunes reglement for formannskapet gir dette organet myndighet til å bruke § 11-8 i kommuneloven til å «*treffe vedtak i saker som skulle vært avgjort i annet organ, når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle til dette*».

I regjeringens forarbeid til kommuneloven[7] heter det:

> «Departementet vil understreke at det skal noe til før en hastefullmakt kan benyttes. Adgangen må ses i sammenheng med bestemmelsen om fjernmøte i det organet som i utgangspunktet har fullmakt til å treffe den aktuelle avgjørelsen. Kommunene bør i størst mulig grad vurdere om det er mulig å treffe en avgjørelse i et fjernmøte framfor at saken behandles etter bestemmelsen om hastesaker»

I kommunedirektørens innstilling til formannskapet i sak 24/2023 den 11.05.2023 ble det foreslått å bruke hasteparagrafen. I saksvurderingen heter det om dette:

> «Det er ønskelig å ferdigstille anlegget til fellesferien. Dersom vi skal lykkes med dette, er det viktig å få samkjørt arbeidene med ladestedet/utearealene og servicebygget. Kontrakt med entreprenør for oppføring av servicebygget bør derfor søkes inngått så snart som mulig. Saken anbefales derfor behandlet etter kommuneloven § 11-8 som hastesak.»

Under formannskapets behandling ble det ikke fremmet noen alternative forslag til vedtak. Vedtaket ble lagt frem som referatsak i kommunestyrets møte den 15. juni 2023. Etter kommunelovens § 22-1, 3. ledd har kommunestyret adgang til å omgjøre vedtak fattet av andre folkevalgte organer i den utstrekning dette organet selv kunne omgjort vedtaket.

[7] Ot.prop 46L (2017-2018), s. 159-160.

*Situasjonen på byggeplassen 30. juli 2023. Bruk av hasteparagrafen var begrunnet med behovet for å få anlegget ferdigstilt til fellesferien.*

## 4.2 Revisors vurdering

Det følger både av kommuneloven og kommunens delegeringsreglement at formannskapet ikke hadde myndighet til å øke kostnadsrammen med mindre det kunne begrunnes med at det hastet så mye at det ikke var tid til å innkalle kommunestyret. I saksfremlegget ble det bare begrunnet med at det hastet.

Etter revisors lovforståelse er det to betingelser som må være oppfylt for at hasteparagrafen kan benyttes; for det første at det er nødvendig at kommunen fatter et vedtak så raskt som mulig, og for det andre at det ikke er tid til å innkalle organet som har vedtaksmyndighet. Revisor finner det ikke dokumentert at den siste betingelsen ble vurdert, herunder om det ble sett på muligheten for å innkalle kommunestyret til et fjernmøte. Kommunedirektørens saksfremlegg skal gi «*et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak*»[8], noe som etter revisors vurdering betyr at adgangen til å bruke hasteparagrafen burde vært grundigere omtalt i saksfremlegget.

Formannskapets beslutninger om å bruke hasteparagrafen beror på politisk skjønn. Det ligger utenfor revisors oppgave å overprøve politisk skjønnsutøvelse.

[8] Kommunelovens § 13-1, 3. ledd.

# 5 ÅRSAKER TIL KOSTNADSOVERSKRIDELSEN

## 5.1 Årsaksforklaringer

I formannskapets tilleggsbevilgningssak 24/2023 av 11.05.23 var det satt opp en tabell over forventede kostnader for prosjektet.

Tabell 2. Kommunens kostnadsestimat pr 11.05.23

| | Kostnad eks mva | Kommentar |
|---|---|---|
| Stipulert forbruk inneværende år (fakturert og ufakturert) | 800.000 | Prosjektering servicebygg, påløpte felleskostnader, prosjektstøtte |
| Stipulert kostnad servicebygg og tilhørende VA-anlegg | 3.000.000 | Stipulert utfra innkomne tilbud |
| Stipulert kostnad krysningspunkt fv. 17 | 500.000 | |
| Stipulert andel av fellesutgifter | 420.000 | Må forhandles om disse |
| Administrasjon/støtte | 100.000 | Egne utgifter + innleie av byggeledelse og SHA-oppfølging |
| **Delsum** | **4.820.000** | |
| Usikkerhet 15 % | 723.000 | |
| **Totalt avrundet** | **5.550.000** | |

Kilde: Formannskapets sak 24/2023

I saksfremlegget til formannskapet ble det ikke gitt annen årsaksforklaring til kostnadsoverskridelsene enn at det opprinnelige budsjettet på 2,0 millioner kroner eks. mva ikke var basert på «*noen nærmere kalkulasjon av kostnader før tiltaket ble innarbeidet i budsjettet ettersom dette var på et tidlig stadium*».

I ordførerens svar på interpellasjonen i kommunestyremøtet den15.06.2023 heter det:

> «Kort gjennomføringstid kombinert med begrenset tilgang på bemanning i administrasjonen gjør prosjektet krevende å følge opp. (…) Detaljprosjektering viser langt større grad av kompleksitet i prosjektet enn hva som var kjent på avtaletidspunktet. (….) Servicebygget og tømmestasjonen krever kommunaltekniske løsninger i grunnen og er i seg selv et relativt kostbart bygg med hensyn til tekniske løsninger og arkitektur. Hele anlegget skal være universelt utformet noe som blant annet medfører heving av eksisterende gang- og sykkelveg for å få etablert krysningspunkt over fv. 17»

Kommunedirektøren opplyser overfor revisor at servicebygget med tømmestasjon har vært den store kostnadsdriveren i prosjektet. Og videre:

> «Andel i opparbeidelse av utearealer er isolert sett høyere enn bevilgningen. I tillegg påløper det kostnader til prosjektering og oppfølging hvor det har vært nødvendig med ekstern bistand grunnet stor prosjektportefølje og relativt lav bemanning på virksomheten.»

På spørsmål fra revisor om det delte byggherreansvaret med HKV har vært kostnadsdrivende, svarer kommunedirektøren at det har vært utfordringer knyttet til avklaring av kvalitet og utforming. Eksempelvis beslutninger om hva det skal spares på og hvilke resultat som er ønskelig. Han peker også på at deler av felleskostnadene ikke har vært entydig avklart, og at kostnader for kryssing av fylkesvegen vil bli gjenstand for forhandlinger med HKV.

Kommunedirektøren peker på at ønsket om rask ferdigstillelse har vært krevende å håndtere, spesielt når ikke alle forhold er avklart. I tillegg har han følgende vurderinger:

> «God prosjektstyring tilsier at vi også holder oss innenfor økonomisk ramme, men grunnlaget for denne rammen har i utgangspunktet vært for dårlig. Alternativ med å ikke bygge servicebygget ville etter administrasjonens vurdering medført et avtalebrudd. Dette kunne muligens latt seg løse gjennom forhandlinger dersom formannskapet hadde gjort slikt vedtak.»

## 5.2 Revisors vurdering

Budsjettoverskridelsene skyldes etter revisors vurdering i første rekke urealistisk budsjettering, noe som har sin årsak i at det ikke var utarbeidet noen kostnadskalkyle. Dermed ble det ikke gitt noen etterprøvbare årsaksforklaringer da kommunedirektøren ba om tilleggsbevilgning.

Etter vårt skjønn forelå det allerede under kommunestyrets budsjettbehandling for 2023 prosjektplaner som tilsa at bevilgningsforslaget ikke ville holde. Som redegjort for i kapittel 2.2 ble det avholdt oppstartsmøte den 1. november 2022, hvor kommunens deltakere ble informert om at bygninger og anlegg var tegnet, og at søknad om igangsettingstillatelse var sendt. At krav til kommunaltekniske løsninger og universell utforming er kostnadskrevende, burde ikke komme som noen overraskelse. Selv om usikkerheten var stor, mener vi at det forelå grunnlag for å lage et mer realistisk kostnadsanslag.

Revisor har i tillegg fått inntrykk av at administrasjonen i større grad har latt seg styre av føringer og forventninger til løsningene enn av kommunestyrets bevilgning. Vi har ikke fått påvist at det ble forsøkt å tilpasse løsningene til bevilgningen under detaljprosjekteringen.

# 6 FINANSIERING

## 6.1 Finansieringsplan og lovkrav

Etter tilleggsbevilgningen i formannskapets sak 24/2023 er prosjektets oppjusterte kostnadsanslag på kroner 6.937.500 inklusiv merverdiavgift planlagt finansiert slik:

Tabell 3. Revidert finansieringsplan

| | |
|---|---|
| Låneopptak | 5.550.000 |
| Momskompensasjon | 1.387.500 |
| **Sum finansiering** | **6.937.500** |

Kilde: Budsjett 2023 (bevilgningsoversikt investeringer) og formannskapets sak 24/2023.

Kommunen har basert finansieringsplanen på full kompensasjon av alle momsutgifter, og at øvrige kostnader i sin helhet skal dekkes av eksterne lånemidler.

Lovkrav om finansiering

Etter kommunelovens § 14-14 (jfr § 14-15) kan det tas opp lån til varige driftsmidler som eies av kommunen selv. Loven gir ikke kommunen adgang til å lånefinansiere anlegg som eies av fylkeskommunen.

Etter merverdiavgiftskompensasjonslovens § 4, første ledd ytes det bare kompensasjon i den utstrekning anskaffelsen skjer til bruk i den kompensasjonsberettigede virksomheten. Etter § 4, andre ledd nr. 3 gis det ikke kompensasjon for merverdiavgift knyttet til anskaffelser til bygg, anlegg eller annen eiendom for salg eller utleie. I tolkningsuttalelser fra Skatteetaten[9] legges det til grunn at anlegg som kommunen driver for egen regning og risiko, og som stilles vederlagsfritt til disposisjon for allmennheten, har rett på kompensasjon. Retten til momskompensasjon faller bort dersom andre får eksklusiv bruksrett for egen regning og risiko, eller dersom sluttbruken av anlegget skjer mot vederlag[10].

Kommunedirektøren har opplyst til revisor at det ikke blir gjort tiltak på selve veilegemet ved kryssing av fylkesvegen, men at det i første rekke berører den fylkeskommunale gang- og sykkelvegen. Heving av gang- og sykkelvegen er tiltak på et anlegg som fylkeskommunen vil få drifts- og vedlikeholdsansvaret for. Kommunedirektøren opplyser videre at grensesnittet

[9] Merverdiavgiftshåndboken 2023, kap. 23.5.5

[10] Jfr bindende forhåndsuttalelse fra Skatteetaten, BFU 13/2018 av 16.03.2018

for drift og vedlikehold av tilførslene til gang- og sykkelveien og fylkesvegen må avklares nærmere med Nordland fylkeskommune.

## 6.2 Revisors vurdering

Basert på kartdata legger revisor til grunn at Nordland fylkeskommune har eiendomsrett til traséen for fylkesveg 17 i en bredde på rundt 20 meter i det området der kryssingen skal anlegges. Kommunen har stipulert kostnadene til 0,5 millioner kroner eksklusiv mva, og lagt til grunn at beløpet skal lånefinansieres. I den grad kryssingen blir anlagt på fylkeskommunal eller privat eiendom, kan ikke revisor se at dette er et lovlig låneformål.

Kommunen har forutsatt at alle utgifter til merverdiavgift kommer inn under kompensasjonsordningen. Herunder ferdig planert og istandgjort tomteareal for anlegg og oppstillingsplasser tilknyttet ladestasjoner. Etter revisors vurdering vil den forholdsmessige andelen av opparbeidelseskostnadene som kan henføres til ladeformål mot betaling falle utenfor kompensasjonsordningen. Revisor finner det dessuten tvilsomt at alle momsutgifter knyttet til kryssing av fylkesvegen er kompensasjonsberettiget, ettersom dette beror på hvem som tar regning og risiko for driften.

Basert på foreliggende informasjon har ikke revisor grunn til å tro at en forholdsmessig fordeling vil innebære vesentlig svikt for finansieringsplanen. Det viser likevel at kommunen ikke har foretatt tilstrekkelige vurderinger av adgangen til lånefinansiering og kravene som stilles til kompensasjon av momsutgifter.

# 7 SAMMENFATTENDE VURDERING

Etter revisors vurdering lider saksbehandlingen og prosjektstyringen av vesentlige feil og mangler:

- Konseptet og avtalen om et samarbeid med HKV om ladestasjon og servicebygg ble ikke behandlet av folkevalgt organ.
- Kommunestyret fikk et mangelfullt skriftlig beslutningsgrunnlag under budsjettbehandlingen. Bevilgningsforslaget var ikke forenlig med kommunelovens krav til realistisk budsjett, og kravene i kommunens investeringsreglement om realistiske kostnadsoverslag og tallfesting av driftskonsekvenser ble ikke etterlevd. Usikkerheten ble ikke omtalt.
- Administrasjonen later ikke til å ha gjort noe forsøk på å tilpasse løsningene til bevilgningen under detaljprosjekteringen.
- Formannskapets adgang til å bruke hasteparagrafen var mangelfullt utredet.
- Finansieringsplanen for prosjektet er ikke fullt ut forenlig med lovkrav.

Selv om de prosentvise kostnadsoverskridelsene er svært store, er det etter revisors vurdering ikke snakk om kritisk store beløp for kommuneøkonomien. I tillegg vil revisor understreke at undersøkelsen er avgrenset til saksbehandling og kostnadsstyring, og at budsjettoverskridelser og forsinket fremdrift ikke er ensbetydende med at en investering er mislykket. Dette beror i vel så stor grad på om anlegget løser et problem og gir den tilsiktede nytteeffekt.

# KILDER

Kommuneloven. LOV-2018-06-22-83

Merverdiavgiftskompensasjonsloven. LOV-2003-12-12-118

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

Merverdiavgiftshåndboken 2023

Skatteetaten: BFU-sak 13/2018 av 16.03.2018

Leirfjord kommune:

- Protokoller fra formannskapsmøter 30.03.22, 18.05.22 og 07.06.22
- Formannskapets sak 13/2023 av 07.03.2023
- Formannskapets sak 24/2023 av 11.05.2023
- Kommunestyrets sak 84/2021 av 16.12.2021
- Protokoll fra kommunestyremøtet 21.02.2022
- Kommunestyrets sak 76/2022 av 14.12.2022
- Kommunestyrets sak FO 1/2023 av 15.06.2023
- Kontrollutvalgets sak 08/23 av 30.06.2023
- Avtale av 16.03.2022 mellom Helgeland Kraft Vannkraft AS og Leirfjord kommune
- Epostkorrespondanse mellom ordføreren og Tanken Arkitektur AS
- Fremdriftsplan av 03.11.2022
- Kunngjøring av åpen tilbudskonkurranse på Doffin av 29.03.2023
- Leirfjord kommunes økonomireglement
- Leirfjord kommunes delegeringsreglement
- Referat fra oppstartsmøte av 01.11.2022
- Referat fra 7 prosjekteringsmøter i perioden 03.02.2023-16.03.2023
- Referat fra 10 byggemøter i perioden 10.05.2023-17.08.2023
- Tildelingsbeslutning i brev av 28.04.2023 til EntrepreTOR AS

# VEDLEGG 1 – INTERPELLASJON I KOMMUNESTYRET

**INTERPELLASJON til kommunestyrets møte den 15.06.23.**

**Vedr. prosjektet LAD-OPP.**

Vi viser til sak 23/24 i formannskapet den 11.05.23, "Finansiering av servicebygg og tilrettelagt krysningspunkt med tilhørende anlegg."

I forhold til opprinnelig vedtatt finansieringsramme på kr. 2 mill., viser prosjektet nå en kostnad på i overkant av kr. 5,5 mill. En overskridelse på 177,5%.

1. Kommunens investeringsreglement beskriver detaljert hvordan investeringer skal behandles.
Hvorfor er investeringsreglementet ikke fulgt?

2. Hvem har bestemt at investeringsreglementet ikke skal følges?

3. Vi ber ordføreren dokumentere:
-Hvilke prosessregler prosjektet har fulgt.
-Hvor mange møter som er avholdt med Helgeland Kraft.
-Hvem som har deltatt på møtene.
-Hvilke saker som er behandlet.
-Hvilke beslutninger som er tatt.

4. Hvem (eller hvilket organ) har tatt de beslutninger som ifølge investeringsreglementet er tillagt styringsgruppen eller overordnet politisk organ?

5. Hvorfor har formannskap / kommunestyre ikke blitt fortløpende orientert om den økonomiske utviklingen i saken?

6. Kommunen har et omdømme å ta vare på.
På hvilken måte mener ordføreren at kommunen kan rette opp det inntrykket som etter denne saken kan indikere at kommunen ikke har økonomisk styringsevne?

Leirfjord 31.05.2023

**Magnar Johnsen**
Leirfjord Senterparti

# VEDLEGG 2 – SVAR FRA ORDFØREREN PÅ INTERPELLASJONEN

**Svar interpellasjon kommunestyremøte 15.06.2023**
**fra Magnar Johnsen Leirfjord senterparti**

**Kort om prosjektet:**

Prosjektet startet etter dialog med Helgeland kraft Vannkraft (heretter kalt HKV) i 2021 som ønsket å etablere ladestasjon i nær tilknytning til FV 17. Som forutsetning hadde HKV ønske om at ladestasjonen skulle inneholde noe mer enn bare ladepunkt. HKV engasjerte arkitektfirmaet Tanken arkitektur, som laget utkast/ skisseløsning for ladestasjon. Prosjektet er etter dette et samarbeidsprosjekt mellom Leirfjord kommune og HKV. I dialog ble partene enige om at HKVs rammeavtale for grunnarbeid skulle benyttes og grunnarbeidene følges opp av HKV.

I investeringsbudsjett for 2022 ble det avsatt 2,0 MNOK til prosjektet (Bolyst midler).

Status for prosjektet er pr. dags dato ferdigstillelse til fellesferien. Det er med andre ord kort gjennomføringstid fra kontrakt for servicebygg er signert til ferdigstillelse. Kort gjennomføringstid kombinert med begrenset tilgang på bemanning i administrasjonen gjør prosjektet krevende å følge opp.

Leirfjord kommune har i henhold til avtale klargjort tomt og detaljprosjektert servicebygg og tømmestasjon. I tillegg har kommunen påtatt seg å få på plass tilrettelagt krysningspunkt over fv. 17. Detaljprosjektering viser langt større grad av kompleksiteten i prosjektet enn hva som var kjent på avtaletidspunktet.

Servicebygget og tømmestasjonen krever kommunaltekniske løsninger i grunnen og er i seg selv et relativt kostbart bygg med hensyn til tekniske løsninger og arkitektur. Hele anlegget skal være universelt utformet noe som blant annet medfører heving av eksisterende gang- og sykkelveg for å få etablert krysningspunkt over fv. 17.

**Kostnadselementer for Leirfjord kommune:**
- Detaljprosjektering
- Bygging av servicebygg og tømmestasjon
- Etablering av tilrettelagt krysningspunkt (ikke medtatt i avtale da ønske fra COOP og godkjenning fra Nordland fylkeskommune kom i etterkant)
- Andel i opparbeidelse av utearealer
- Innleie av byggeledelse og prosjektstøtte herunder SHA

Servicebygg, kryssing fv. 17 og deling av felleskostnader er de kostnadskrevende elementene.

**1) *kommunestyrets investeringsreglement beskriver i detalj hvordan investeringene skal behandles. Hvorfor er ikke investeringsreglementet fulgt?***

Prosjektet er et samhandlingsprosjekt hvor det er to byggherrer, dette er ikke beskrevet i investeringsreglementet. Prosjektet har hatt en antatt kostnad før prosjektering på kr. 2,0 mill tilsvarende budsjettvedtak. Kapitel 4 i investeringsreglementet kommer nødvendigvis ikke til anvendelse for byggeprosjekter under 3,5 mill.

***2) Hvem har bestemt at investeringsreglementet ikke skal følges.***

Kommunestyret besluttet i møte 12.04.2023 hvilke prosjekter som skulle ha egen styringsgruppe utfra det som var bevilget til prosjekter for 2023. På dette tidspunktet var det ikke utlyst konkurranse og endelig kostnad var derfor ikke kjent.

Konkurranse ble utlyst 29.03.2023 og tildeling under forutsetning av finansiering ble gjort 28.04.2023. Kontrakt ble signert 15.05.2023 (jfr. formannskap vedtak 11.05.2023).

Under behandlingen ble det fra undertegnede stilt spørsmål til formannskapet om vi skulle utsette byggingen av tømmestasjon og toalett for å holde oss innenfor budsjettrammen.
Formannskapet fattet et enstemmig vedtak om å øke bevilgningen og videreføre prosjektet

***3) Vi ber ordføreren dokumentere:***

**- Hvilke prosessregler som prosjektet har fulgt**
Prosjektet er ledet av Teknikk og eiendom etter at budsjettvedtaket var gjort . Det følger en ordinær prosess knyttet til prosjektgjennomføring med hensyn til anskaffelse og prosjektorganisering.

**- Hvor mange møter med Helgeland kraft:**

Desember 2021. Dialogmøte med HKV i forkant av budsjett 2022. (dialogmøte uten referat)
26.01.2022 Skisse sendt til Leirfjord kommune og HKV fra Tanken arkitektur.
09.03.2022 Tegningsunderlag og utkast til avtale gjennomgått
16.03.2022 Dialog vedrørende etablering og drift av ladestasjon (gjennomgang og signering av avtale)
20.09.2022 (Gjennomgang av skisser, økonomi og framdrift)
13.12.2022 HMS, Fremdrift, Eventuelt

Administrasjonen har hatt, og har en løpende kontakt med prosjektleder for Lad opp gjennom prosjekteringsfase og utbyggingsfase. Det er avholdt 7 prosjekteringsmøter i perioden februar-mars og så langt 4 byggemøter.

**- Hvem har deltatt på møtene**

Noen av deltakerne har kun deltatt på et møte (oversikten dekker ikke deltakerne i prosjekteringsmøter og byggemøter)

Fra Leirfjord kommune: Undertegnede, John Alvin Mardal, Jan Ove Styve, Roger Bjørsvik,
Fra Tanken arkitektur: Robert Søderkvist, Lars Kristian Sjøvold
HKV: Torkil Nersund, Terje Karstensen, Line Stock
Grunnpartner: Kjell Morten Kjøglum, Erik Gaundal Stein.

**- Hvilke saker som er behandlet**

Gjennomgang av skisser
Grensematriser
Fremdrift
HMS
Eventuelt

**- Hvilke beslutninger som er tatt**

HKV har koordinering av SHA aktiviteter og har SHA – koordinator for prosjektet
HKV bestemmer utforming av lekeapparater
HKVs rammeavtale benyttes til opparbeidelse av grunnarbeider
Inntekter fra bobiler (som skal ha strøm) går til Ladopp
Lad opp vurderer betalingsløsninger

***4) Hvem eller hvilket organ har tatt de beslutninger som ifølge investeringsreglementet er tillagt styringsgruppen eller overordnet organ***

Se også kommentar til spørsmål 2. Formannskapet fattet vedtak 11.05.2023 om tilleggsfinansiering. Her kunne formannskapet stoppet utbyggingen av servicebygg. Det ble ikke fremmet forslag om stans, utsettelse eller endret løsning.

**5) Hvorfor har formannskap/kommunestyre ikke blitt fortløpende orientert om den økonomiske utviklingen i saken.**

Det har ikke vært økonomiske avklaringer som var klare for rapportering til formannskapsmøtet 8. juni. Eventuell oppretting av styringsgruppe som skal være operativ for en periode på en til og med to måneder framstår som lite hensiktsmessig.

**6) Kommunen har et omdømme å ta vare på. På hvilken måte mener ordføreren at kommunen kan rette opp det inntrykket som etter denne saken indikere at kommunen ikke har økonomisk styringsevne.**

Kommunes omdømme i gjennomføring av prosjekt avgjøres ikke av ett prosjekt, men summen av flere prosjekt. I denne sammenheng ser jeg ikke noen indikasjon på manglende økonomisk styringsevne. Men for at dette prosjektet ikke skal danne grunnlag for negativ oppfatning er det å sørge for at mest mulig fakta om prosjektets omfang og prosjekts nytte kommer fram.

Ivan Haugland
Ordfører

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no