

UNDERSØKELSE

Nytt forbrenningsanlegg

Senja Avfall IKS



Forord

Senja Avfall IKS står for innsamling og behandling av husholdningsavfall for selskapets deltakerkommuner, herunder har selskapet drevet med forbrenning av avfall siden 1992. Deltakerne i Senja Avfall IKS er kommunene Balsfjord, Dyrøy, Målselv, Salangen, Senja og Sørreisa. Senja Avfall IKS er byggherre for et nytt forbrenningsanlegg, på Botnhågen i Senja kommune. Det nye forbrenningsanlegget finansieres gjennom låneopptak i Kommunalbanken, og selskapets seks eierkommuner har solidaransvar for lånet fordelt etter eierandelene.

Denne rapporten omhandler Senja Avfall IKS sin planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet *nytt forbrenningsanlegg*. Undersøkelsen er bestilt av Senja Avfall IKS v/administrerende direktør. KomRev NORDs mandat følger av skriftlig avtale mellom oss og Senja Avfall IKS.

Da nåværende administrerende direktør tiltrådte stillingen 1.9.2023 var arbeidet med det nye forbrenningsanlegget kommet til gjennomføringsfasen/byggefase. Forbrenningsanlegget er blitt dyrere enn opprinnelig budsjettet og ferdigstillingen av det er forskjøvet med omkring ett år i forhold til opprinnelig plan.

KomRev NORD er revisor for kommunene som er deltakere i Senja Avfall IKS, men vi er ikke revisor for Senja Avfall IKS. Undersøkelsen er ikke gjennomført som en del av ordinær og lovpålagt revisjon som vi gjør på oppdrag fra kommuner som vi er valgt revisor for.

Vi har i undersøkelsen fulgt sentrale krav fra kommuneloven med tilhørende forskrifter og revisjonsstandarder som vi er underlagt i ordinær revisjon og ved forvaltningsrevisjon av kommuner og kommunale selskaper, herunder har vi vurdert at vi oppfyller krav til uavhengighet og objektivitet overfor Senja Avfall IKS og deltakerkommunene. Vi har ikke tilknytning til noen av de involverte i planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjektet nytt forbrenningsanlegg.

Rapporten er utarbeidet og levert til Senja Avfall IKS v/administrerende direktør som bestemmer eventuell videre håndtering av rapporten.

Tromsø, 11.12.2024

Margrete Mjølhus Kleiven og Astrid Indrebø

Prosjektledere, oppdragsansvarlige forvaltningsrevisorer i KomRev NORD IKS

SAMMENDRAG

Et nytt forbrenningsanlegg er under oppføring av Senja Avfall IKS. Forbrenningsanlegget skal erstatte forbrenningsanlegget som selskapet har hatt siden 2007. Det nye anlegget får en årlig kapasitet på 25 000 tonn, som utgjør mer enn dobling av kapasiteten av det eksisterende anlegget. Det nye anlegget skal øke energigjenvinningen, redusere vedlikeholdskostnader og imøtekomme nye og strengere utslippskrav. Investeringsprosjektet består av et bygg samt elektromekanisk leveranse (forbrenningsovn). Vi har fått beskrevet at ovnen er relativt liten sammenlignet med ovner i andre forbrenningsanlegg i landet og at det er et relativt enkelt bygg som skal oppføres. Det er en leverandør av forbrenningsovnen og en byggentreprenør, og disse leveransene må samkjøres.

Planleggingen av ny forbrenningsovn startet i 2017, og arbeidet var forankret i styret. Daværende administrerende direktør var prosjektleder for investeringsprosjektet fra oppstarten og frem til mai 2024. Senja Avfall IKS hentet tidlig i planleggingen inn eksternt rådgivningskompetanse for å finne priser, få utarbeidet tegninger og for gjennomføring av anbudskonkurranser. I 2018/2019 ble kostnadsrammen for nytt anlegg satt til kr 350 millioner og etter gjennomførte kontraktsforhandlinger i 2022, ble kostnadsrammen satt til kr 390 millioner. Byggearbeidene skulle starte i januar 2023 og anlegget skulle være ferdig for overlevering i april 2024.

Det har i perioden fra planleggingen startet og frem til i dag vært endringer i sammensetning av både representantskapet og styret. Det har også vært endring av administrerende direktør samt hvem som har innehatt rollen som prosjektleder. Nåværende budsjett for det nye forbrenningsanlegget er på kr 536 millioner og gjeldende framdriftsplan innebærer ferdig anlegg i løpet av våren 2025.

Etter avtale med nåværende administrerende direktør i Senja Avfall IKS har KomRev NORD undersøkt og vurdert Senja Avfall IKS sin planlegging, organisering, oppfølging og rapportering av nytt forbrenningsanlegg. I rapportens kapittel 5 beskriver vi Senja Avfall IKS sitt arbeid med nytt forbrenningsanlegg i tidligfasen og i kapittel 6 er beskrivelser av gjennomføringsfasen. Rapporten er i all hovedsak disponert etter en tidslinje, og når vi bruker titler henviser det til de som hadde rollen på tidspunktet vi omtaler. Våre oppsummeringer og vurderinger er i kapittel 7.

Styret og representantskapet har fått informasjon fra administrerende direktør om behovet for nytt anlegg og har blitt forelagt informasjon om administrasjonens arbeid med å finne priser og løsninger for et nytt anlegg. Da styret og representantskapet i 2018/2019 besluttet at det skulle jobbes videre med nytt forbrenningsanlegg var det fremlagt kostnadsramme på kr 350 millioner, og det forelå et skisseprosjekt. I 2022 ble det valgt leverandør av prosessanlegg (ovn) og gjennomført kontraktsforhandlinger med byggentreprenør, og da ble den øvre kostnadsrammen beregnet til å være kr 390 millioner. Gjeldende budsjett for nytt forbrenningsanlegg var på kr 390 millioner da arbeidet med det nye anlegget gikk over fra tidligfasen til gjennomføringsfasen. Kommunestyrene har gjennom vedtak av selskapsavtalen godkjent en øvre låneramme for selskapet for å sikre finansiering av investeringen.

Vår undersøkelse viser at den kostnadsrammen som ble fremlagt og som ligger til grunn for avgjørelse om igangsettelse av prosjektet var mangelfull. Budsjettet på kr 390 millioner bestod av kostnader til kun bygning (kr 130 millioner), tekniske leveranser (kr 235 millioner) og en post avsatt til diverse/usikkerhet (kr 25 millioner). I budsjettet inngikk ikke øvrige kostnader som et investeringsprosjekt vil utløse, slik som byggherrens egne kostnader, konsulentutgifter, tomteutgifter og byggelånsrenter.

Da prosjektet ble vedtatt igangsatt forelå det et skisseprosjekt, men det var ikke utarbeidet et forprosjekt. Avsatt beløp til usikkerhet var svært lavt for et prosjekt som vedtas igangsatt på skisseprosjektnivå. Et mangelfullt budsjett er en av faktorene som forklarer avviket mellom någjeldende og opprinnelig budsjett. Det burde vært utarbeidet et forprosjekt som et grunnlag for videre arbeid og investeringsbeslutningen. I et forprosjekt vil konkrete løsninger bli presentert, alternative løsninger inngå med tilhørende risiko- og konsekvensanalyser samt at det tas stilling til blant annet prosjektorganisering og kontraktsstrategi.

Det er noen beslutninger om investeringsprosjektet som har vært av vesentlig betydning for kostnadsøkningen i prosjektet. Det nye forbrenningsanlegget skulle bygges helt inntil det eksisterende anlegget. Ved oppstart av arbeidene viste det seg at fundamenteringen av eksisterende bygg var annerledes enn forutsatt. Det oppsto utfordringer med mulig undergraving av eksisterende bygg. Dette medvirket til forsinkelser.

Det ble gjort endring i valg av materialer for bærende konstruksjoner i prosesshallen. Det ble valgt betong framfor stål. Endringen er begrunnet, men det ble ikke gjort vurderinger av risikoen ved dette valget som i gjennomføringsfasen innebar utfordringer i levering av arbeidsunderlag til byggentreprenør. Denne endringen har hatt stor betydning for forsinket framdrift og store kostnadsøkninger. Endringen innebar at detaljprosjektering pågikk mens byggearbeidene skulle gjennomføres, og dermed at forhold som skulle vært avklart i et prosjekts tidligfase ble gjort i gjennomføringsfasen.

Hendelser i gjennomføringsfasen, tydeliggjør at det var en del forhold som ikke var gjort risikovurderinger av i prosjektets tidligfase og tatt høyde for i usikkerhetsanslaget i den samlede kostnadsrammen. Selv om administrerende direktør løpende orienterte styret om arbeidet med det nye forbrenningsanlegget, vurderer vi at det ikke var etablert tilfredsstillende rapporteringsrutiner fra prosjektleder til styret. Budsjettet som styret var forelagt var ikke egnet for oppfølging og rapportering opp imot, da det besto av kun tre poster samt at det var poster som ikke inngikk i budsjettet. Det ble ikke rapportert om forbruk opp mot budsjett.

Det var vurdert at en prosjektorganisasjon med egen prosjektleder var tilstrekkelig og tilpasset prosjektet, men det finnes ikke skriftliggjorte vurderinger av dette. Det ble ikke utarbeidet instruks for administrerende direktørs rolle som prosjektleder og Senja Avfall IKS har ikke hatt egne skriftlige regler eller retningslinjer for selskapets planlegging av investeringsprosjekter.

Vår undersøkelse viser at det er ulike meninger blant de involverte i prosjektet om årsaken til forsinkelsen i arbeidstegninger. KomRev NORD har ikke undersøkt eller vurdert dette. Gjennomføringsmodellen som var valgt innebærer at det var Senja Avfall IKS som må ta kostnadene som endringene og forsinkelsene medfører. Administrerende direktør rapporterte til styret om utfordringene som oppsto i gjennomføringsfasen. Det ble gjort endringer i prosjektorganisasjonen våren 2024.

I løpet av våren 2024 ble det rapportert til styret at det ikke fantes en god og samlet oversikt over økonomien i prosjektet, og dette bekrefter at det ikke var tilfredsstillende økonomioppfølging- og rapportering.

Kostnadsrammen for nytt forbrenningsanlegg som er blitt satt til kr 536 millioner, kommer etter at det er gjort gjennomgang av prosjektet fra innleid prosjektleder. Representantskapet og kommunestyrene har i løpet av 2024 fått informasjon om prosjektet. Kommunestyrene skal i desember behandle selskapsavtale med låneramme på kr 580 millioner.

Oppsummert er det vår vurdering at flere forhold knyttet til planlegging, prosjektorganisering, oppfølging og rapportering ikke har vært i henhold til anbefalt og anerkjent prosjektstyringsteori. Det var flere forhold som ikke var tilstrekkelig utredet og/eller risikovurdert i prosjektets tidligfase, og som måtte håndteres etter at byggearbeidene var igangsatt.

Innhold

SAMMENDRAG	2
1 NYTT FORBRENNINGSANLEGG.....	6
2 REVISORS MANDAT	7
3 RELEVANT REGELVERK OG ANBEFALINGER OM PROSJEKTSTYRING.....	9
4 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENŚINGER	15
5 TIDLIGFASE/PLANLEGGINGSFASE	17
5.1 Utfordringer med eksisterende forbrenningsanlegg.....	17
5.2 Innledende planlegging og undersøkelser – ny ovn.....	17
5.3 Innledende planlegging og undersøkelser – bygg.....	17
5.4 Videre planlegging av ovn/prosessanlegg og bygg	19
5.5 Styret godkjenner forslaget og ber administrasjonen starte det videre arbeidet	19
5.6 Representantskapet behandlet sak om bygging av nytt energigjenvinningsanlegg	21
5.7 Videre planlegging i 2019 - foreløpig budsjett og finansieringsbehov	22
5.8 Eierkommunene vedtar i 2020 ny selskapsavtale med nytt låneopptak	23
5.9 Konsulenttenester for gjennomføring av anbudsprosess for ovn/prosessutstyr	30
5.10 Valg av leverandør av ovn/prosessutstyr	30
5.11 Konsulenttenester for prosjektering og anbudsprosess for bygg- og anleggsarbeider	31
5.12 Låneopptak på kr 345 millioner godkjennes	32
5.13 Valg av leverandør for bygge- og anleggsarbeid	33
5.14 Endringer i bæresystem i prosesshall	34
5.15 Endret finansieringsbehov	36
5.16 Eierkommunene vedtar i 2022 ny selskapsavtale med nytt låneopptak	38
5.17 Rapporteringer i tidligfasen	44
5.18 Oppsummering tidligfasen.....	44
6 GJENNOMFØRINGSFASE.....	45
6.1 Oppstart og gjennomføring av byggefase.....	45
6.2 Prosjektorganisasjonen	46
6.3 Rapporteringer i gjennomføringsfasen	48
6.3.1 Rapporteringer fra oppstart av gjennomføringsfasen til våren 2024	48
6.3.2 Rapporteringer fra våren 2024.....	56
6.3.3 Rapporteringer/informasjon til eierne (representantskapet)	57
6.4 Økonomi.....	58
6.5 Eierne behandler ny selskapsavtale	60
6.6 Status november/desember 2024	62
7 OPPSUMMERING OG VURDERINGER	63
8 REFERANSER	71
9 VEDLEGG	72
9.1 Om Senja Avfall IKS.....	72
9.2 Representantskapet.....	72
9.3 Styret.....	72

1 NYTT FORBRENNINGSANLEGG

Senja Avfall IKS har drevet med forbrenning av avfall siden 1992, og selskapet har et forbrenningsanlegg i Botnhågen i Senja kommune som har vært i drift siden 2007. Anlegget tar imot restavfall fra husholdning og noe sortert næringsavfall til energigjenvinning. Anlegget kan ta imot risikoavfall, smittefarlig avfall og lavradioaktivt avfall for destruksjon. Energigjenvinning er leveranse til Finnsnes Fjernvarme og strøm til eget forbruk.

Senja Avfall IKS bygger nå et nytt energigjenvinningsanlegg inntil eksisterende forbrenningsanlegg, mens det eksisterende forbrenningsanlegget er i drift. Det nye forbrenningsanlegget skal være et helautomatisert avfallshåndteringsanlegg og skal også forsyne Finnsnes og omegn med fjernvarme. Ved å brenne avfall og bruke det til gjenvinning, må ikke avfall fraktes til andre forbrenningsanlegg. Når det nye anlegget er satt i drift, vil det gamle forbrenningsanlegget bli stengt og deler av det sanert.

Det nye anlegget som er under oppføring, vil inneholde en administrasjonsfløy på seks etasjer, en avfallshall og en prosesshall. I prosesshallen er forbrenningsovn. Beregnet skorsteinshøyde for det nye anlegget er 40 meter. Det nye anlegget kan ta avfallsmengde på 25 000 tonn/år og har kapasitet på 3,0 tonn/t. Det er dobbelt så mye som kapasiteten på anlegget fra 2007. Anlegget bygges med renseanlegg for å oppfylle krav til utslipp.

Bildene nedenfor viser tegning av anlegget og plasseringen inntil det eksisterende anlegget.

Eiendom 46/394, Industriveien 1, 9308 Finnsnes



Planlegging av nytt anlegg startet i 2016-2017. I prosjektets tidlige fase – ved årsskiftet 2019/2020 – var budsjettet på kr 350 millioner. I selskapsavtalen gjeldende fra 1.1.2020 var øvre låneramme på kr 410 millioner. Etter at priser var innhentet fra leverandører, ble budsjettet i 2022 satt til kr 390 millioner, og selskapsavtalen av 1.1.2023 hadde øvre låneramme på kr 440 millioner. Någjeldende selskapsavtale angir maksimalt låneopptak til kr 580 millioner. Gjeldende budsjett for investeringen er nå på kr 536 millioner. Forbrenningsanlegget skulle opprinnelig vært ferdig i løpet av våren 2024, men det er omkring ett års forskyving på ferdigstillelsen.

2 REVISORS MANDAT

Senja Avfall IKS sitt formål med undersøkelsen er å få en ekstern kartlegging og vurdering av hvordan selskapet har planlagt og gjennomført investeringsprosjektet nytt forbrenningsanlegg. Rapporten skal belyse årsaker til at det nye forbrenningsanlegget har blitt dyrere enn opprinnelig planlagt og årsakene til forsinkelsene.

Ifølge avtalen mellom Senja Avfall IKS og KomRev NORD IKS skal undersøkelsene bestå i kartlegginger og vurderinger av følgende:

- **Beskrivelser av Senja Avfall IKS sin planlegging, organisering, oppfølging og rapportering av investeringsprosjektet nytt forbrenningsanlegg**

Herunder beskrivelser av

- Hvilke vedtak som ligger til grunn for planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjektet nytt forbrenningsanlegg
- Prosjektorganisasjonen, ansvar og roller i Senja Avfall IKS i anledning investeringsprosjektet
- Prosjektets kostnad, framdrift og endringer underveis
- Har eventuelle endringer i prosjektet blitt rapportert fra prosjektleiden og til styrende organer i Senja Avfall IKS
- Finansieringen av prosjektet og mulige økonomiske konsekvenser av denne
- **Har Senja Avfall IKS sin planlegging, prosjektorganisering, oppfølging og rapportering vært i henhold til sentrale krav i IKS-loven, selskapets vedtekter og retningslinjer samt øvrige anbefalinger for offentlig finansierte investeringsprosjekter**

Herunder om

- Har saker til styret i Senja Avfall IKS om investeringsprosjektet vært forsvarlig utredet?
- Har prosjektorganiseringen, fordelingen av ansvar og roller vært i henhold til gjeldende reglementer i Senja Avfall IKS?
- Har planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjektet vært i henhold til de til enhver tid gjeldende vedtak i selskapets styre og representantskap?
- Har Senja Avfall IKS sin planlegging, prosjektorganisering, oppfølging og rapportering vært i henhold til anbefalt og anerkjent prosjektstyringsteori?

I denne rapporten omtaler vi det nye forbrenningsanlegget også som investeringsprosjekt og bygge- og anleggsprosjekt/-arbeid. I bygge- og anleggsprosjekter settes en prosjektorganisasjon med nærmere bestemt ansvar- og oppgavefordeling mellom alle involverte. Involverte i dette investeringsprosjektet er:

Byggherre	Senja Avfall IKS
Byggherrens prosjektleder	Senja Avfall IKS v/adm. dir. (fram til mai 2024) ¹ , Rambøll AS (fra og med mai 2024)
Byggherrens byggeleder og koordinator for utførelse	Leiknes AS
Prosjektering bygg	Hinnstein AS
Rådgiver prosessutstyr	Rambøll Danmark
Leverandør prosessutstyr/ovn	Verdo Energy Systems
Generalentreprenør bygg	Peab Bjørn Bygg AS

Representantskapet og styret i Senja Avfall IKS sitt ansvar og oppgaver følger av lov om interkommunale selskaper og de til enhver tid gjeldende vedtak som organene har truffet. Disse styringsorganene til Senja Avfall IKS har ikke hatt definerte roller i prosjektorganisasjonen gjennom vedtak eller styringsdokumenter for dette aktuelle investeringsprosjektet. Vår undersøkelse omhandler planleggingen og gjennomføringen av investeringen i perioden 2016 til og med desember 2024. I desember 2023 kom nytt representantskap på plass og i februar 2024 var det nytt styre.

I rapporten omtaler vi planleggingen og anskaffelsen av prosessutstyr/ovn og bygg/bygning. Det har vært forskjellige rådgivere og leverandører på prosessutstyr og bygningsarbeider, og i dette investeringsprosjektet utgjør det adskilte anskaffelser, men det kreves samordning og samkjøring i ulike faser.

¹ Administrerende direktør i Senja Avfall IKS fram til 30.8.2023, som etter fratreden fra stillingen som administrerende direktør fortsatte i rollen som prosjektleder for prosjektet fram til mai 2024.

3 RELEVANT REGELVERK OG ANBEFALINGER OM PROSJEKTSTYRING

Realisering av investeringsprosjekter gjøres i ulike faser og med flere beslutningspunkter. En fase er gjerne karakterisert av bestemte oppgaver, eierskaps- og ansvarsforhold, og det er typisk klart definerte beslutningspunkter som skiller fasene fra hverandre. I prosjektstyringsteori opereres det med to sentrale begreper; tidligfase og gjennomføringsfase. Her redegjør vi for regelverk som skal følges og anbefalinger som bør ivaretas når kommunalt eide selskap gjør investeringer. Våre vurderinger av Senja Avfall IKS i kapittel 7 er med bakgrunn i de redegjørelsene som følger her.

Med *tidligfase* menes 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. I tidligfasen kommer man med ideer, utfører forstudie og forprosjekt. Arbeidet i denne fasen blir førende for gjennomføringen av prosjektet. Med *gjennomføringsfase* menes perioden etter finansieringsbeslutningen er tatt og hvor bygge- og anleggsarbeidet utføres. Gjennomføringsfasen avsluttes når byggeprosjektet ferdigstilles.

Det er ikke lov- og forskriftskrav som omtaler kommunale selskapers planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter direkte. Generelle bestemmelser i lov om interkommunale selskaper og selskapsavtalen gjelder uansett for Senja Avfall IKS sin prosjektplanlegging og gjennomføring.

Ifølge Senja Avfall IKS sin selskapsavtale skal det finnes økonomireglement og finansreglement, men vi har fått opplyst at dette ikke finnes. Senja Avfall IKS har ikke hatt særskilte reglementer eller rutinebeskrivelser for organisering og planlegging av investeringsprosjekter, herunder ikke om hvilke opplysninger som bør forelegges styret og representantskapet før vedtak om igangsettelse eller i gjennomføringsfasen.²

Eierne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet. Representantskapet skal behandle økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning samt andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles av organet. Ifølge Senja Avfall IKS sin selskapsavtale skal representantskapet *gjøre vedtak om saker av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av eierne*. Oppføring av nytt forbrenningsanlegg er uten tvil «sak av vesentlig betydning» for både selskapet og eierne. Revisor legger derfor til grunn at det er representantskapet som må forelegges saker om investeringen nytt forbrenningsanlegg og som må ta avgjørelse om realisering av investeringen. For at selskapet skal kunne ta opp lån, skal selskapsavtalen inneholde et tak for selskapets samlede låneopptak. For de enkelte deltakerne er det kommunestyret selv som skal vedta avtalen. Om investeringen skal finansieres med låneopptak, må låneopptaket være innenfor selskapsavtalens tak for selskapets samlede låneopptak. Kommunestyrene må forelegges sak om endring av selskapsavtalen dersom investeringen nødvendiggjør låneopptak som overstiger selskapsavtalens angitte låneramme.

Årsbudsjettet vedtas av representantskapet, og årsbudsjettet har bindende virkning. *Forvaltningen av selskapet* hører under styret, som har ansvar for en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer

² Styreinstruks gjeldende fra mai 2024 med generell relevans for hvilken informasjon som skal forelegges styret. Det fantes ikke styreinstruks eller lignende før dette.

fastsatt av representantskapet, og skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Daglig leder forestår den daglige ledelse av selskapet og skal følge de retningslinjer som styret har gitt. Den daglige ledelsen omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Slike saker kan den daglige leder bare avgjøre når styret i den enkelte sak har gitt daglig leder myndighet til det, eller når styrets beslutning ikke kan vente uten vesentlig ulempe for selskapets virksomhet. Styret skal i så fall snarest underrettes om saken.

Daglig leder er ansvarlig for internkontroll med lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner. Kommunelovens bestemmelse om internkontroll gjelder på tilsvarende måte så langt den passer.

Det følger av selskapsavtalen at administrerende direktør administrerer virksomheten og har ansvaret for at enhver arbeidsoppgave utføres i overensstemmelse med gjeldende bestemmelser og i henhold til de vedtak som er fattet av styret og representantskapet. Administrerende direktør er styrets sekretær og saksbehandler. Administrerende direktør skal til enhver tid holde styret orientert om alle forhold av betydning for virksomheten og om økonomi og personalforhold. Vedkommende skal rapportere til styret på en slik måte og så ofte som situasjonen tilsier det og styret for øvrig måtte bestemme. Styret skal sørge for at representantskapet til enhver tid har nødvendig oversikt og i tide kan forberede nødvendige disposisjoner.

Som det kommer frem er det regler for hvem som fatter beslutning og om rapportering fra daglig leder/administrerende direktør, til styret og til representantskapet. Rapporteringer må gis til riktige beslutningstaker og må utgjøre et forsvarlig grunnlag for behandling og avgjørelse i saken.

Hva som er forsvarlig utredning av en sak, beror på hva den aktuelle saken gjelder. Dette er ikke nærmere regulert i lov om interkommunale selskaper eller i selskapsavtalen. KomRev NORD har for å kunne gjøre vurderinger tatt utgangspunkt i anerkjent forskningsteori om prosjektstyring som retter seg mot kommunale investeringsprosjekter. Dette kan omtales som en beste praksis, og dermed ikke krav, men anbefalinger. 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.

Prosjektstyringsteori angir hvilke utredninger som bør gjøres i et investeringsprosjekts tidligfase, og dermed hvilke opplysninger som bør forelegges beslutningstakerne. Prosjektstyringsteori inneholder også anbefalinger til rapportering i gjennomføringsfasen.

Videre har prosjektstyringsteori anbefalinger om prosjektorganisering. Rollene i de fleste byggeprosjekter er: Byggherrens prosjektleder, byggeleder, prosjekterende og utførende. Det kan også opprettes styringsgruppe og brukergruppe hos byggherre samt ulike støttefunksjoner i administrasjonen. Leverandørene i prosjektet vil også ha sin prosjektorganisasjon med ulike roller og ansvarsoppgaver. Hvem som innehar de ulike rollene hos byggherre vil bero blant annet på hvilken kompetanse og ressurser som byggherre selv har, og hvilke oppgaver som ligger hos for eksempel prosjektleder vil bero på hvilken gjennomføringsmodell som velges for byggeprosjektet.

Som følge av ovennevnte anser revisor beste praksis om offentlige investeringsprosjekter som en relevant innretning på denne undersøkelsen og som et grunnlag for å gjøre vurderinger av Senja Avfall IKS sin planlegging, prosjektorganisering, oppfølging og rapportering i investeringsprosjektet nytt forbrenningsanlegg.

I det følgende redegjør vi for utredninger som bør gjøres forut for beslutning om å igangsette et byggeprosjekt, hvilke opplysninger som bør fremlegges beslutningstakerne i planleggings- og gjennomføringsfasen samt anbefalinger om prosjektorganisasjon.

Behovsanalyse og investeringsprosjektets mål

I tidligfasen bør det foretas en behovsanalyse, gjøres målformuleringer og analyse av alternative løsninger. 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 kartlegging av interessenter/aktører og vurdering av tiltakets relevans i forhold til brukernes og samfunnets behov. Behovsanalysen har som mål å definere hvorvidt selskapet/kommunene har et faktisk behov for å gjennomføre en bestemt investering.

Det bør formuleres hovedmål for prosjektet, og det innebærer 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 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 langsiktig verdi. Mål må formuleres slik at det blir tydelig hva det skal legges vekt på å oppnå i valget mellom alternative løsningskonsepter.

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

Konseptutredninger

Planlegging på konseptnivå innebærer at prinsipielt ulike måter å dekke behovene og oppfylle målene på, blir belyst. Det er derfor avgjørende at flere forskjellige løsningskonsepter utvikles. Også null-alternativet må beskrives. Null-alternativet innebærer at man fortsetter som i dag uten å gjøre investering.

Når valg av alternativ er gjort, har man et konsept for videre utredning. Når konsept og foreløpig skisse foreligger, må det avgjøres hvilken gjennomføringsmodell som skal brukes; samspillsentreprise, totalentreprise, utførelsesentreprise.

Forprosjekt

I forprosjektet videreutvikles skisseprosjektet. Brukerkrav og tekniske krav må være på et tilstrekkelig detaljert nivå til at omfang, budsjett og kvaliteter kan defineres. Prosjekteier skal klarlegge konsekvenser av tiltaket, og bekrefte kontraktsstrategien inkludert valg og prioriteringer av styringsparametre. Dette gir grunnlag for endelig beslutning om investering, kostnadskalkyle, finansieringsplan, kontrakts- og organisasjonsstruktur og er grunnlag for en oppdatert kontraktsstrategi.

Forprosjektet danner grunnlaget for beslutningen om iverksetting av investeringsprosjektet, og det er derfor særdeles viktig at det innholdsmessig sier noe om hva og hvordan det skal bygges.

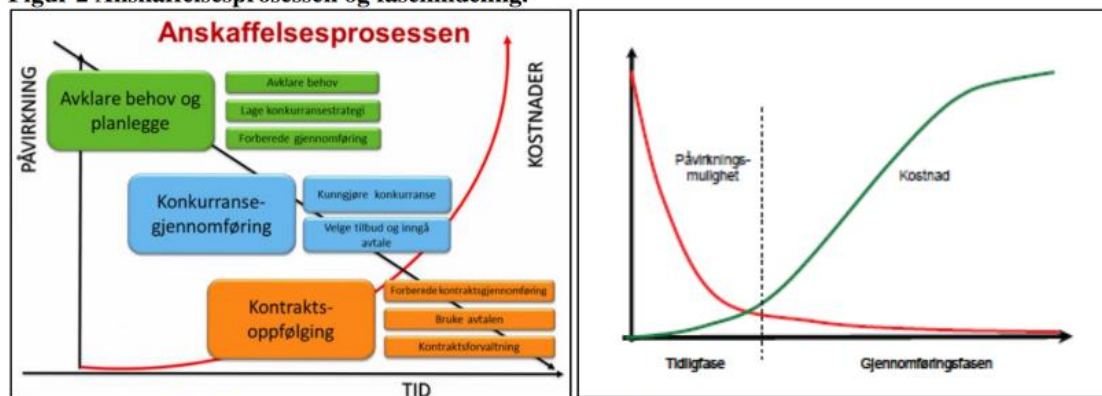
Forprosjektet bør inneholde analyser av kompetanse, organisasjon, økonomi m.m. Manglende kvalitetssikring kan medføre at kostnadsestimatet som preges av overoptimisme, taktisk estimering eller som av andre årsaker holder for lav kvalitet, blir benyttet i beslutningsprosessen.

Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme

I planleggingen må det gjøres kalkulasjoner av det økonomiske omfanget som prosjektet vil medføre, og beslutningstaker må bli forelagt kostnadsrammer for prosjektet.

Investeringsprosjekt igangsettes når byggherren har bevilget midler til investeringen, og prosjektet skal gjennomføres innenfor gjeldende kostnadsramme. Det må legges fram kostnadsrammer for prosjektet. 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. Det er derfor behov for løpende å vurdere kostnadsrammene. Formålet med løpende oppfølging av investeringsprosjekter er å vurdere avvik i forhold til vedtatt kostnadsramme. Samtidig er det viktig å påpeke at påvirkningsmulighetene er størst tidlig i prosessen, noe som er illustrert i bildet nedenfor.

Figur 2 Anskaffelsesprosessen og faseinndeling.



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

IKS-lovens bestemmelser om økonomiplan og årsbudsjett har krav om at disse skal være realistiske, fullstendige og oversiktlige. De skal vise prioriteringer og økonomiske rammer for virksomheten samt de mål og premisser som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i selskapets økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

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

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 selskapet og kommunene. Dette omfatter også driftsøkonomiske konsekvenser.

Prosjektorganisering

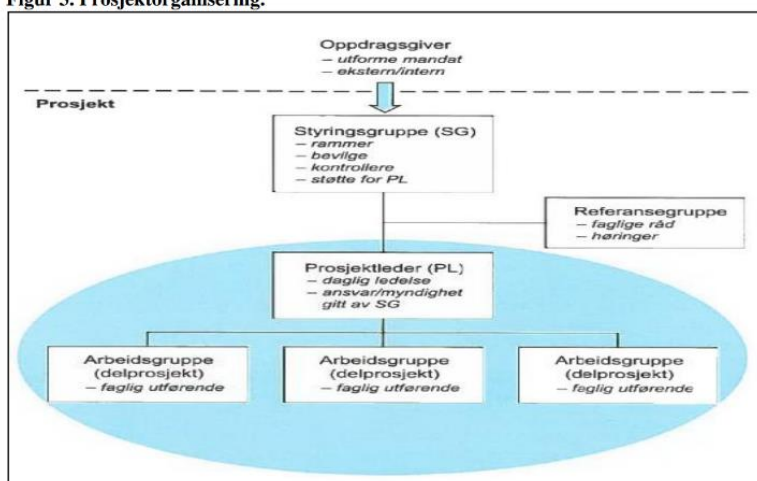
Byggherre for investeringsprosjekter tar stilling til hvilken prosjektorganisasjon som er nødvendig, og det må sikres tydelig ansvars-, rolle- og oppgavefordeling. Prosjekteier representerer eier/byggherre og står hovedansvarlig for finansiering, risiko i prosjektet og bruksverdien av sluttproduktet. Byggherre har en prosjektleder, og det er prosjektets «daglige leder» og den som skal rapportere til prosjekteier på milepæler, ressursbruk og måloppnåelse. I perioden 2018-2024 var tidligere administrerende direktør prosjektleder for nytt forbrenningsanlegg, mens fra mai 2024 har det vært innleid en ekstern prosjektleder. Prosjektleder har ansvar for å planlegge, organisere og gjennomføre prosjektet i tråd med vedtatte mål. Prosjektleder skal ha kontroll på arbeidsomfang, kvalitet, kostnader, framdrift, organisering, prosjektets usikkerhet og kommunikasjon³. Hvilken gjennomføringsmodell som velges påvirker i stor grad hvilke ansvarsområder og oppgaver som ligger til prosjektleder.

Byggherren kan også etablere et prosjektstyre/styringsgruppe og brukergruppe. Et prosjektstyre er rådgivende organ som prosjekteieren omgir seg med i utøvelse av sin rolle. Et prosjektstyres ansvar kan beskrives som følger: støtte til prosjektleder, fremskaffe ressurser, sikre effektiv beslutningstaking, etablere forståelse for prosjektmodellen og ansvar som tilligger hvert beslutningspunkt og sikre effektiv kommunikasjon. Det er ikke uttrykkelig utnevnt styringsgruppe for nytt forbrenningsanlegg, men styret i Senja Avfall IKS innehar – som følge av sitt ansvar etter IKS-loven og selskapsavtalen – mye av det ansvar og de oppgaver som legges til styringsgrupper:

- Sørge for at prosjektmål blir klargjort og forstått, og å godkjenne dem
- Utnevne prosjektleder og gi retningslinjer for prosjektorganiseringen
- Godkjenne tids- og kostnadsplan og tildele ressurser
- Ta avgjørelser i viktige prosjektmål. Andre prosjektmål kan delegeres til prosjektleder
- Sørge for at sluttevaluering blir gjennomført på en forsvarlig måte.

Figuren nedenfor viser eksempel på hvordan et investeringsprosjekt kan organiseres.

Figur 3. Prosjektorganisering.



Kilde: Westhagen (2008)

³ <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen/konseptutvikling-og-bearbeiding-i-bygg-og-anlegg/konseptutvikling-i-bae-anskaffelser/organisering-av-bygg-eller-anleggsprosjektet>

En viktig rolle i prosjektet, er byggeleder. Byggeleder følger opp og kontrollerer arbeidet på en byggeplass på oppdrag fra byggherren, herunder at det er i overensstemmelse med kontraktsbestemmelser. Byggherre kan ha egen avtale om byggeledelse, eller det kan inngå som en del av avtale om prosjektadministrasjon.

Økonomisk oppfølging av et investeringsprosjekt, gjøres i forhold til prosjektets kostnadsrammer. For Senja Avfall IKS er nytt forbrenningsanlegg en stor investering med stor betydning for selskapets økonomi, og det har også økonomiske konsekvenser for deltakerkommunene som hefter for selskapets forpliktelser, samt kan det påvirke husholdningsgebyrene til kommunenes innbyggere. Rutiner for rapporteringer om status prosjektet, herunder om økonomi, bør derfor være på plass. Det bør være rutiner for rapportering fra prosjektleder til styringsgruppe, og også videre til styret og eiere ved behov.

Underskrift

Investeringsprosjektet innebærer blant annet inngåelse av kontrakter med eksterne konsulenter og entreprenører, samt har det vært behov for å ta opp lån for å finansiere investeringen. Ifølge selskapsavtalen forpliktes selskapet ved underskrift av administrerende direktør og styrets leder, eller i dennes fravær nestleder, i fellesskap.

Fra mai 2024 har Senja Avfall hatt en styreinstruks, vedtatt av selskapets styre. I denne er utdypet hva som er styrets oppgaver, krav til styret og styrets kompetanse, administrerende direktørs plikter overfor styret, møtefrekvens og innkalling, frister for styret og administrerende direktør, behandling av saker, protokoll, taushetsplikt og etiske retningslinjer. Da denne instruksen er relativt ny og ikke har vært gjeldende i hele perioden vi undersøker, omtaler vi den ikke nærmere. Vi vil omtale den nærmere i våre vurderinger dersom det er relevant.

4 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSENINGER

For å besvare spørsmålene i vårt mandat, jf. kapittel 2, har revisor fått tilgang til dokumentasjon som er arkivert i Senja Avfall IKS sine datasystemer. Selskapet bruker Sharepoint, og det var i dette systemet opprettet en egen dokumentmappe for prosjektet *Nytt energigjenvinningsanlegg*, som hadde flere undermapper. Senja Avfall IKS har i løpet av den tidsperioden denne undersøkelsen gjelder endret IT-systemer, og ikke all dokumentasjon med relevans for vår kartlegging lå i Sharepoint. Det har derfor blitt hentet dokumentasjon via tidligere IT-leverandør. Det var i all hovedsak tidligere administrerende direktør/tidligere prosjektleder for nytt forbrenningsanlegg som benyttet disse systemene for arkivering av dokumentasjon. Tidligere administrerende direktør hadde rollen som prosjektleder for nytt forbrenningsanlegg fram til mai 2024, men sluttet som direktør i selskapet 30.8.2023.

I ovennevnte datasystemer fant vi innkallinger, sakslistes, møtedokumenter og protokoller fra møter i styret og representantskapet i Senja Avfall IKS tilbake til 2016. Vi har også fått tilgang til dokumentasjon som viser hvilke saksopplysninger som er gitt fra selskapet til kommunestyrene i selskapets seks deltakerkommuner.

I dokumentmappene var det utredninger knyttet til behovet for investeringen, tegninger og beskrivelser fra prosjektets tidligfase. Vi har videre fått tilbudsforespørsler/kunngjøringer, konkurransegrunnlag, innkomne tilbud, tilbudsevalueringer og signerte kontrakter med innleide konsulenter og entreprenør. Det inngikk også en del endringsmeldinger, uten at det så ut som en fullstendig oversikt. I dokumentasjonen som er gjort tilgjengelig for oss, er det noen presentasjoner som er brukt av administrerende direktør i orienteringer til styret, men det finnes lite prosjektrapporteringer fra denne perioden med intern prosjektleder. Vi har fått forklart at det har vært gitt en del muntlig informasjon til styret. Hva denne informasjonen har bestått av kan vi ikke gjøre nærmere rede for. Vi har fått tilgang til flere powerpoint-presentasjoner som skal være brukt i møter sammen med muntlig orientering.

Senja Avfall IKS tok høsten 2023 i bruk Admincontrol, som er en styreportal, og nå ligger dokumentasjon med relevans for styremøter og representantskapsmøter i dette systemet. Revisor har hatt tilgang også til Admincontrol.

Vi har gjennomgått dokumentasjon som omhandler Senja Avfalls økonomi, som årsregnskap, resultatregnskap og rapporteringer underveis i året om dette. Vi har også gjennomgått budsjett/forkalkyle for selvkost, for årene 2019-2023. Vi har ikke gjort nærmere undersøkelser av selskapets selvkostberegninger – utover at vi ser at det foreligger. Det er i den nevnte dokumentasjonen lite konkret informasjon om investeringsprosjektet nytt forbrenningsanlegg, utover informasjonen som fremgår av regnskapet.

Nåværende administrerende direktør som tiltrådte 1.9.2023 har ikke innehatt en formell rolle i prosjektorganisasjonen på investeringsprosjektet, utover å motta rapporteringer fra prosjektleder og rapportere til selskapets styre. Fra og med mai 2024 har Rambøll AS vært Senja Avfall IKS sin prosjektleder i investeringsprosjektet. For gjennomføringsfasen er dermed ikke prosjektdokumentasjon i like stor grad arkivert i Senja Avfall IKS sine datasystemer.

Prosjekthotellet Interaxio er benyttet i gjennomføringsfasen, og alle i prosjektorganisasjonen skal benytte dette. KomRev NORD har ikke hatt direkte tilgang til dette prosjekthotellet og har vurdert at det ikke er nødvendig for å kunne svare på problemstillingene i vårt mandat. Vi har

fra prosjektleder i Rambøll fått oversendt prosjektrapporteringer de har gitt til Senja Avfall. Disse gjelder for perioden fra mai 2024.

Vi har hatt samtaler med tidligere administrerende direktør, som også var prosjektleder for investeringsprosjektet.

Andre i Senja Avfall IKS som vi har innhentet muntlig informasjon fra, er økonomisjef, driftssjef og avdelingsleder energigjenvinning/strålevernkoordinator. Videre har vi snakket med tidligere styreleder samt to av de som i perioder har hatt verv som leder av representantskapet.

Vi har også snakket med konsulenter som Senja Avfall IKS har innhentet bistand fra: nåværende prosjektleder Rambøll AS, byggherres byggeleder Leiknes AS og prosjekterende bygg Hinnstein AS. Vi har ikke ansett det som relevant å innhente informasjon fra byggentreprenør eller prosessleverandør.

Vi anser å ha samlet inn relevant og tilstrekkelig datamateriale for å kunne svare på spørsmålene i mandatet gjengitt i kapittel 2 foran. Men anser det likevel som mulig at vi ikke har fått tilgang til all dokumentasjon som kan ha blitt utarbeidet. Vi har innhentet muntlig informasjon fra personer med kjennskap til prosjektet, og som har hatt ansvar og oppgaver på ulike faser av prosjektet. Det er noe dokumentasjon som vi kan forvente at finnes, men som ikke har latt seg fremskaffe. Det er funn i seg selv at dokumentasjon mangler, og blir vektlagt i våre vurderinger.

Vi har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet og sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Vi har fremlagt utdrag av rapport for sentrale informanter hvor muntlig informasjon fra dem inngår. Tidligere administrerende direktør er orientert om vurderingene vi har gjort. Nåværende administrerende direktør som bestilte undersøkelsen fra oss har gjennomgått rapportutkast i sin helhet før vi ferdigstilte den.

Vi presiserer at undersøkelsen retter seg mot Senja Avfall IKS sin planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet. Vi har ikke gjort vurderinger av eksterne leverandører eller hvorvidt kontraktsforpliktelser har blitt overholdt av partene. Revisor har ikke gjort undersøkelser av selve forbrenningsanlegget og hvilke krav som gjelder for den type bygge- og anleggsprosjekter. Undersøkelsen er gjennomført før det nye forbrenningsanlegget er ferdigstilt og overlevert byggherre.

5 TIDLIGFASE/PLANLEGGINGSFASE

5.1 Utfordringer med eksisterende forbrenningsanlegg

Forbrenningsanlegget fra 2007 har kapasitet på inntil 11 000 tonn/år, og 1,5 tonn/t med tilhørende energiproduksjon. Vi har fått opplyst at det ikke gikk så mange år fra etableringen av forbrenningsanlegget i 2007, til det oppsto enkelte utfordringer. Anlegget dekket ikke behovet for avfallsforbrenning i området. Anlegget hadde høye vedlikeholdskostnader og anlegget ville ikke kunne oppfylle nye skjerpede utslippskrav som ville komme. Også utbyggingen av fjernvarme, med økende energibehov, ville bli utfordrende å imøtekomme med eksisterende anlegg. Vår gjennomgang av protokoller fra møter i styret i Senja Avfall IKS tilbake til 2016, viser at styret har fått orienteringer om forbrenningsovnen i møtene. Både administrasjonen og selskapet var klar over utfordringene som selskapet hadde med forbrenningsovnen, og det var et tydelig uttrykt behov for å gjøre noe for å imøtekomme utfordringene.

5.2 Innledende planlegging og undersøkelser – ny ovn

Ifølge referat fra et møte internt i administrasjonen i Senja Avfall IKS i 2016, hadde styret spurt hva som kan/må gjøres for å øke tonnasje forbrent avfall. Styret hadde ønsket at administrasjonen hentet inn budsjettpris på ny ovn som erstattet dagens ovn eller utvidelse med ny ovnslinje. Det ble diskutert og besluttet at det var ønskelig med en ny separat ovnslinje på 15 000 tonn pr år som utvidelse av kapasiteten som var. Revisor oppfatter av dette at ombygging av eksisterende ovn raskt ble forkastet som et aktuelt tiltak for å imøtekomme utfordringene med den. Gjennom intervjuer har vi fått forklaringer på hvorfor ombygging ikke var mulig. Ifølge det nevnte møtoreferatet skulle tilbudene være innhentet før styremøtet i november 2016.

Senja Avfall IKS sendte i 2017 henvendelser til leverandører i markedet for å kunne få kartlagt muligheter og kostnadsnivå for en ny forbrenningsovn. Senja Avfall IKS ba om tilbud på ovn som kunne forbrenne omkring 20 000 tonn avfall per år, som altså var en dobling av kapasiteten sammenlignet med ovnen som selskapet hadde. Senja Avfall mottok ulike tilbud, og vi har fått opplyst at det er tilbudet fra Weiss A/S som ble tatt med i det videre arbeidet. Anslått totalpris på den løsningen for ovn som Weiss A/S foreslo, var på 69 millioner danske kroner pluss opsjoner.

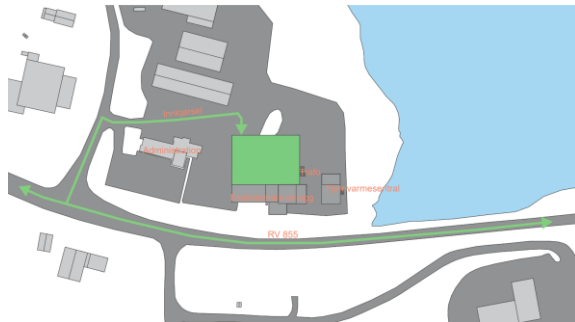
Styret i Senja Avfall IKS ble i møte 21.4.2017 gitt orientering om ny ovnslinje og foreløpig kostnadsoverslag. I dokumentasjonen som revisor er forelagt inngår tilbudene som Senja Avfall IKS mottok som følge av forespørselen i 2017. Vi har fått informasjon om at tilbudene ble brukt for å gi styret informasjon. Vi har protokollen fra det aktuelle styremøtet i april 2017, men har ikke funnet et saksgrunnlag som redegjør nærmere for kostnadsoverslaget. Styret ble i 2017 ikke forelagt noen saker om ny forbrenningsovn for beslutning.

5.3 Innledende planlegging og undersøkelser – bygg

Etter at det var gjort innledende undersøkelser om mulig ny ovn med løsning og pris, startet Senja Avfall IKS arbeidet med mulige løsninger for bygg. På oppdrag fra Senja Avfall IKS utarbeidet Arkikon et skisseprosjekt⁴. Skisseprosjektet hadde tittelen *Ny ovnslinje* og er datert

⁴ Et skisseprosjekt kan defineres som de første beregningene og tegningene som realiserer prosjektprogrammet, og som legger grunnlaget for arkitektur og design, jf.

19.4.2018. I skisseprosjektet inngår beskrivelser av bakgrunn/behov som Senja Avfall IKS har for nytt forbrenningsanlegg, omgivelser, maskineri og organisering samt tegninger, beskrivelser av byggets konstruksjon og romskjema mv. Det er tegninger og beskrivelser av underetasje, fire etasjer og tak. Forslaget til nytt forbrenningsanlegg er tegnet inntil det eksisterende anlegget:



Kilde: Arkikon 19.4.2018, ny ovnslinje

Bygningen er tegnet i betong og med sandwichpaneler. I skisseprosjektet inngår også kostnadsestimat og tidsplan for prosessen. Det foreløpige overslaget gir ifølge skisseprosjektet en byggekostnad på kr 65 millioner + mva. Det vises til at endelig budsjett kan fastlegges når det er tatt beslutning om bærende konstruksjoner og materialvalg mv. Vi omtaler senere i denne rapporten at beslutninger om bærende konstruksjon og materialvalg har hatt stor betydning for utviklingen av prosjektet underveis. Det vises i skisseprosjektet også til at utover byggekostnad, kommer utgifter til riving av eksisterende sprenging og utgraving. Rigg, bestående av kontor og brakker med innlagt strøm og vann, var ikke inkludert i det foreløpige overslaget på kr 65 millioner.

Dette skisseprosjektet fra Arkikon har, som vi kommer til senere, blitt lagt til grunn for det videre arbeid med det nye forbrenningsanlegget.

Styret i Senja Avfall IKS fikk i møte 20.4.2018, under sak eventuelt, en presentasjon av ny ovnslinje med foreløpig kostnadsoverslag. Styrets vedtak i møtet var: **«Styret gir administrasjonen fullmakt til å forberede arbeidet med forprosjekt til ny ovnslinje til neste styremøte»**. Det foreligger ikke et eget skriftlig saksfremlegg om skisseprosjektet til dette styremøtet. Revisor har fått opplysninger om at det i flere møter ble gitt muntlige orienteringer, herunder brukt powerpoint-presentation. Det er ikke opplysninger som tilsier at det var gjort særskilte grunnundersøkelser på dette tidspunktet. Det er ikke opplysninger som tilsier at administrasjonen utarbeidet et kostnadsoverslag som inneholdt poster som ikke var inkludert i skisseprosjektet som Arkikon hadde utarbeidet.

Styrets vedtak i møtet 20.4.2018 innebar at daglig leder skulle videreføre prosjektet fra skisseprosjekt og til forprosjekt⁵. Det ble her ikke bestilt et forprosjekt, men styret ba om at det ble satt i gang et arbeid for et forprosjekt.

<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen/konseptutvikling-og-bearbeiding-i-bygg-og-anlegg/skisseprosjekt-bygg-og-anlegg>

⁵ Et *forprosjekt* kan defineres til å være et mindre prosjekt som gjennomføres forut for et større prosjekt for å vurdere lønnsomhet, gjennomførbarhet eller andre kriterier som grunnlag for en beslutning om eventuell gjennomføring. I forprosjekter blir tekniske eller økonomiske løsninger, alternative løsninger, etc presentert.

5.4 Videre planlegging av ovn/prosessanlegg og bygg

Revisor oppfatter altså at styret – basert på den informasjonen som styret ble forelagt – ba administrerende direktør om å jobbe videre med prosjektet. Det forelå et skisseprosjekt og neste stadiet i prosjektet ville være å få utarbeidet et forprosjekt. Etter møtet i april 2018 tok Senja Avfall IKS kontakt med tre mulige leverandører i markedet som kunne levere forbrenningsovn i den størrelsen som selskapet ønsket. Det kom tilbakemeldinger fra alle tre leverandørene; Verdo Energy, Vølund og EcoWaste Solution, hvorav Senja Avfall IKS tok med seg tilbudene fra de to førstnevnte i det videre planleggingsarbeidet. Det var ganske stor forskjell på de budsjettprisene som Verdo og Vølund ga tilbud om. Verdo ga pris på 220 millioner norske kroner og Vølund oppga 340 millioner norske kroner. Prisene gjelder kun for forbrenningsovn.

I styremøte 28.9.2018 var en av orienteringssakene *gjennomgang av argumentasjon for nytt energigjenvinningsanlegg*. I dokumentasjonen som er gjort tilgjengelig for oss fra Senja Avfall, er en presentasjon som har filnavn «Argumentasjon nytt energigjenvinningsanlegg». Vi legger til grunn at det var denne presentasjonen som ble gjennomgått for styret. Det er i presentasjonen informasjon om utfordringene som selskapet hadde med eksisterende forbrenningsovn og at det var behov for større kapasitet på ovnen.

Det ble ikke truffet noe vedtak under orienteringssakene i møtet. I samme styremøte var nytt energigjenvinningsanlegg også sak *eventuelt*. Styrets vedtak i sak eventuelt i møtet 28.9.2018 var: «**Ut fra dagens orientering ber styret adm. lage et saksfremlegg for gjennomgang på neste styremøte**». Foreliggende informasjon tilsier at styret i selskapet ikke hadde noe skriftlig saksgrunnlag om det nye anlegget i møtet i september 2018. Neste styremøte i Senja Avfall var 16.11.2018.

5.5 Styret godkjenner forslaget og ber administrasjonen starte det videre arbeidet

I tråd med ovennevnte styrevedtak fremla administrerende direktør informasjon til styret i møte 16.11.2018, under sak 9/18 *Bygging av nytt energigjenvinningsanlegg*. Styrets vedtak i saken var «**Styret godkjenner det fremlagte forslag og ber samtidig adm. og starte det videre arbeidet. Herunder engasjere konsulent for videre spesifisering og anbudsforberedelser**».

Styrets vedtak gir etter ordlyden anvisning på å arbeide videre med prosjektet til neste fase; fra skisseprosjekt til forprosjekt. Revisor anser det som hensiktsmessig å gjengi hvilken informasjon styret fikk i denne aktuelle saken, herunder hvilke faktiske og rettslige opplysninger som ble presentert, og som dermed lå til grunn for avgjørelsen om å arbeide videre med nytt forbrenningsanlegg.

Saken innleder med beskrivelser av det eksisterende forbrenningsanlegget, om drift gjennom året, hvor mye avfall som mottas og hvor mye som gjenvinnes pr år. Det er beskrevet at Senja Avfall IKS er viktig for å nå kommunenes klimamål gjennom en miljømessig god sluttbehandling av restavfall, og selskapet bidrar til en effektiv, lokal og fleksibel energiløsning. Utslippene fra Senja Avfall skjer gjennom pipa som avgasser til luft, og det er vist til at det til tider kan være problematisk å overholde utslippskravene fra myndighetene. Fra 2023 kommer strengere utslippskrav som forbrenningsanlegget ikke vil kunne overholde. Myndighetene vil også, ifølge saksfremlegget, stille krav om 65 % energigjenvinning. Det er vist til at dette vil Senja Avfall kunne oppnå ved økte leveranser til Finnsnes Fjernvarme AS og ved å øke strømproduksjonen internt. Ved økt strømproduksjon vil Senja Avfall bli selvforsynt med elektrisk energi gjennom hele året og vil kunne selge energi til Troms Kraft.

Fremlegget til styret i sak 9/2018 er videre delt inn i temaene økonomi, finansiering og driftskostnader. *Økonomi* handler om hvilken påvirkning en utbygging vil ha på selvkost pr. tonn avfall. Det er vist til at kostnaden vil kunne reduseres med ca kr 200 kr/tonn, som er en ikke ubetydelig reduksjon. *Finansiering* er tenkt løst ved lån i Kommunalbanken. Det medfører at kommunene vil stå ansvarlig for en låneramme tilsvarende sin eierandel i Senja Avfall IKS. Total ny låneramme er i saksfremlegget vist til å bli ca kr 410 millioner, hvor kr 70 millioner er lån som selskapet har. For kommunene betyr dette:

Kommune	Eierandel %	Garantibeløp (mill. kr.)
Lenvik	29,7	121,8
Berg	3,7	15,2
Torsken	4,0	16,4
Tranøy	5,6	23
Sørreisa	9,4	38,5
Dyrøy	4,0	16,4
Målselv	19,4	79,5
Balsfjord	17,3	71
Salangen	6,9	28,3

Saksfremlegget viser til kostnad for nytt forbrenningsanlegg på kr 340 millioner. Dette er prisen som Senja Avfall IKS fikk fra én av de to leverandørene som leverte tilbud. Ifølge tabellen er det lagt til grunn at kommunen stiller garantibeløp basert på sine eierandeler.

Det er videre beskrivelser av at driftskostnadene vil være betydelig lavere enn dagens kostnad. Det er ifølge saksfremlegget optimistisk med mer enn halvering av dagens kostnader. Størst virkning gir de reduserte vedlikeholdskostnadene på en ny og moderne ovn. Saksfremlegget inneholder følgende tabell over selvkost forbrenning hvor tall fra 2017 og 2018 sammenlignes med beregninger for nytt anlegg:

Selvkost forbrenning			
	Total -18	Total -17	Nytt anlegg
Salg strøm	0	0	1 120 000 2,8 Gwh a 0,4
Salg fjernvarme	500 000	360 000	2 250 000 15 Gwh a 0,15
Sum inntekter	500 000	360 000	3 370 000
Sum varekostnader	-3 045 513	-2 904 134	-4 587 600
Bruttofortjeneste	-2 545 513	-2 544 134	-1 217 600
Sum personalkostnader	-5 187 476	-5 896 342	-6 000 000 6 operatører som i dag
Ordinære avskrivninger	-3 410 929	-3 351 455	-11 333 333 Avskrives over 30 år
Andre driftskostnader	-6 919 142	-5 594 593	-2 870 000
Driftsresultat	-18 063 059	-17 386 524	-21 420 933
Finanskostnader	-524 497	-575 095	-8 400 000 Lån 340 mill - rente 2,5%
Ordinært resultat	-18 587 556	-17 961 619	-29 820 933
Selvkost per tonn	-1 859	-1 796	-1 491

Vi ser at det er tatt utgangspunkt i lån på kr 340 millioner med rente på 2,5 %. Det er lagt til grunn avskrivningstid på 30 år. Samlede kostnader vil øke med nytt anlegg. Vi ser også at det er lagt til grunn økte inntekter knyttet til salg av strøm og fjernvarme. Nederst i oversikten er

det oppgitt selvkost per tonn. At denne var forventet lavere med nytt anlegg – til tross for økte kostnader – skyldes økt antall tonn til forbrenning. Kostnaden per tonn var derfor forventet å gå ned.

Styrets vedtak i sak 9/2018 var som nevnt at fremlagte forslag ble godkjent, og administrasjonen ble bedt om å starte arbeidet herunder engasjere konsulent for videre spesifisering og anbudsforberedelser. Det fremlagte forslaget tok utgangspunkt i anlegg på 24 000 tonn pr. år. Dette var et forslag som var basert på de første forslagene som selskapet hadde innhentet fra eksterne aktører innenfor fagmiljøet.

Revisor oppfatter at ordlyden i styrets vedtak ikke gir uttrykk for en endelig investeringsbeslutning. Ordlyden gir anvisning på at styret mener det foreligger et grunnlag for videre arbeid og at det skal tas beslutning senere basert på mer informasjon.

5.6 Representantskapet behandlet sak om bygging av nytt energigjenvinningsanlegg

I representantskapets møte 7.12.2018 var sak 5/2018 *Bygging av nytt energigjenvinningsanlegg*. I innkallingen til møtet står det at «*Saken ble behandlet i styremøte i SA IKS 16. nov. og et enstemmig styre gikk inn for å bygge nytt anlegg i Botnhågen. Se vedlagte saksunderlag med tillegg*». Innstillingen i saken var: «*Styret tar saksfremlegget til orientering og anbefaler representantskapet å fatte vedtak om bygging av nytt energigjenvinningsanlegg*».

I innstillingen er det anbefaling om at representantskapet «fatter vedtak om bygging». Revisor oppfatter at styrets vedtak ikke var «beslutning om bygging» som det her gis forslag om til representantskapet, men at det skulle jobbes videre med planleggingen av prosjektet for å få et beslutningsgrunnlag for å kunne ta en slik beslutning. Vi viser til at styret i sitt vedtak ba administrasjonen starte det videre arbeidet, herunder engasjere konsulent for videre spesifisering og anbudsforberedelser. I investeringsprosjekter vil en beslutning om bygging komme etter at byggherre har innhentet priser gjennom en anbudskonkurranse.

Saksfremlegget som ligger til representantskapets sak 5/2018 er saksfremlegget som styret ble forelagt i møtet 16.11.2018, i sin sak 9/2018. Representantskapet fikk dermed de samme opplysningene som styret når det gjelder utfordringer med nåværende anlegg. Representantskapet fikk videre informasjonen om at administrasjonen hadde hentet inn to tilbud og at de viste stor prisforskjell. I tillegg fremkom det informasjon om betydningen en investering i nytt anlegg vil ha for gebyrene og om finansiering via låneopptak.

Det vises i innkallingen til dette representantskapsmøtet også til et «tillegg». Tillegget lå ved innkallingen til møtet. I tillegg til representantskapets sak 5/2018 står det at styret i møtet den 16.11.2018 ba administrasjonen om å lage et alternativt utkast til finansiering av nytt energigjenvinningsanlegg. Utkastet som forelå baserte seg utelukkende på å øke kommunenes garantiforpliktelse i forhold til eierskapsstørrelse. Det alternative finansieringsutkastet baserte seg på oppkapitalisering av Senja Avfall IKS, samt lån i bank. Det er beskrevet at denne modellen betyr at kommunen ikke trenger å stille garanti for lånebeløpet, men skyter inn egenkapital i forhold til eierskapsstørrelsen.

I tilleggssaken inngår tabeller som beskriver de to alternative måtene å finansiere nytt forbrenningsanlegg;

Finansiering med 100% kommunal lånegaranti på lån			
Kommune	Eierandel %	Garantibeløp alt.1	Garantibeløp alt.2
Lenvik	29,7	121,8	86,1
Berg	3,7	15,2	10,7
Torsken	4	16,4	11,6
Tranøy	5,6	23	16,2
Sørreisa	9,4	38,5	27,2
Dyrøy	4	16,4	11,6
Målselv	19,4	79,5	56,2
Balsfjord	17,3	71	50,2
Salangen	6,9	28,3	20
Investering		340 000 000	220 000 000
Lån med 100% kommunal garanti			

Finansiering med innskutt egenkapital uten kommunal garanti på lån			
Kommune	Eierandel %	Egenkapital a lt.1	Egenkapital a lt.2
Lenvik	29,7	25,2	16,3
Berg	3,7	3,1	2,0
Torsken	4	3,4	2,2
Tranøy	5,6	4,8	3,1
Sørreisa	9,4	8,0	5,2
Dyrøy	4	3,4	2,2
Målselv	19,4	16,5	10,7
Balsfjord	17,3	14,7	9,5
Salangen	6,9	5,9	3,8
Investering		340 000 000	220 000 000
Egenkapital	25 %	85 000 000	55 000 000
Lån med pant i investert objekt uten kommunal garanti			

I tabellene ovenfor, som inngikk i saken til representantskapet, er det to alternative priser; kr 340 millioner og kr 220 millioner. Dette er de to pristilbudene som Senja Avfall IKS hadde fått etter å ha sendt forespørsel til flere aktuelle leverandører.

Representantskapets vedtak i saken var:

«Representantskapet tar saksfremlegget til orientering og vedtar prosjektering av nytt energigjenvinninganlegg hos Senja Avfall, Botnhågen. Representantskapet ber om sak når tilbud er innhentet».

Representantskapets vedtak i sak 5/2018 hadde noe endret ordlyd sammenlignet med ordlyden i styrets innstilling til vedtak. I innstillingen var det foreslått at representantskapet fatter vedtak om bygging. Representantskapet bestemte at prosjektet skulle prosjekteres videre og ba om å få sak når tilbudene var innhentet.

Våre undersøkelser viser at fram til og med 2018 hadde Senja Avfall IKS v/administrasjonen orientert styret og representantskapet om utfordringer med eksisterende ovn og behovet for å investere i ny ovn, herunder en foreløpig investeringsramme basert på to tilbud fra eksterne leverandører. Styret og representantskapet fikk også informasjon om mulige konsekvenser for husholdningsgebyr, miljøkonsekvenser og finansiering. Styret og representantskapet ga administrasjonen fullmakt til å arbeide videre med ny forbrenningsovn basert på foreløpige løsninger med tilhørende budsjett-tall. Det var innen utgangen av 2018 ikke tatt en endelig investeringsbeslutning. Prosjektet var på skisseprosjektstadiet. Det er naturlig å legge til grunn at videre prosjektering fra skisseprosjekt, er utarbeidelse av forprosjekt. Det er imidlertid ikke informasjon i ovennevnte saker eller i dokumentasjonen som revisor har fått, at det ble diskutert utarbeidelse av et forprosjekt.

5.7 Videre planlegging i 2019 - foreløpig budsjett og finansieringsbehov

Administrerende direktør fulgte opp styrets vedtak om å engasjere konsulent. I en prosjektbeskrivelse per mars 2019 vises det til det innledende arbeidet som ble gjort, og at det nå var ønskelig med en nærmere teknisk beskrivelse samt tilhørende budsjettpris basert på prosjektbeskrivelsen. I prosjektbeskrivelsen inngår det beskrivelser av avfallstyper og mengder samt at det omtales ønskede hovedløsninger for teknisk utstyr. Senja Avfall IKS engasjerte Evensen Varme for å få bistand til det videre arbeidet. Kontrakten mellom Senja Avfall IKS og Evensen Varme ble inngått i februar 2019.

Styret fikk orientering om arbeidet med det nye forbrenningsanlegget i møtene 10.5.2019 og 20.9.2019. I møtet den 10.5.2019 var det også en orienteringssak med tittelen «saksfremlegg til kommunestyrene (nytt energigjenvinningsanlegg)». Det foreligger ikke egne saksutredninger til disse møtene. I dokumentasjonen vi har fått tilgang til fra Senja Avfall IKS har vi funnet dokumentet som er saksutredningen laget til kommunene. Dette omtaler vi senere i denne rapporten.

I orienteringssak til styret i møtet 20.9.2019 foreligger det et skriftlig saksgrunnlag. I dette står det at det ikke hadde vært store endringer for prosjektet nytt energigjenvinningsanlegg siden forrige møte.

Representantskapet hadde i møtet i desember 2018 truffet vedtak om å bli forelagt sak når tilbud var innhentet. Da representantskapet hadde møte 6.12.2019, var sak 5/2019 *Endring av ny § 15 i selskapsavtalen, låneopptak og garantistillelse*. Av saksfremlegget til representantskapet fremgår det at saken omhandler den planlagte byggingen av nytt energigjenvinningsanlegg ved Senja Avfall IKS sitt anlegg på Botnhågen. Det er i saksfremlegget vist til at representantskapet i møtet 7.12.2018 vedtok å prosjektere nytt energigjenvinningsanlegg.

Om finansiering står:

Det har tidligere vært vurdert at eierkommunene måtte stille kommunal garanti, dette er ikke tilfelle pr. dato. Dette er avklart med KLP og Kommunalbanken. Begge bankene krever en godkjent Selskapsavtale der eierkommunenenes eierandel samt total låneramme er beskrevet. For å kunne innhente tilbud om finansiering må lånerammen i Selskapsavtalens § 15 oppjusteres.

Lånesaldo ved utgangen av 2021 vil være i underkant av kr. 50.000.000,-. En investeringsramme for det nye anlegget er tidligere satt til kr. 350.000.000,-, total ny låneramme vil da bli kr. 400.000.000,-.

Innstillingen, som ble vedtatt av representantskapet, var: *Dagens låneramme på kr 110.000.000,- økes til kr 400.000.000».*

Daværende administrerende direktør sendte den 13.12.2019 representantskapets vedtak til alle eierkommunene. I oversendelsen er det vist til at i forbindelse med etableringen av nytt energigjenvinningsanlegg hos Senja Avfall IKS, vedtok representantskapet i Senja Avfall IKS på møtet 6. desember å øke lånerammen fra 110 millioner kroner til 400 millioner kroner. Vedlagt var selskapsavtalen oppdatert med de endringene som var blitt vedtatt av representantskapet. Det er vist til at endringene må godkjennes av kommunestyret. For å holde framdriften i prosjektet, anmodet administrerende direktør om at fremleggelse ble gjort ved første mulige anledning.

5.8 Eierkommunene vedtar i 2020 ny selskapsavtale med nytt låneopptak

I 2019 hadde Senja Avfall IKS et foreløpig budsjett på investeringen på kr 350 millioner og representantskapet hadde behandlet sak om endring i selskapsavtalen. Endringer i selskapsavtalen må godkjennes av eierne v/kommunestyrene, og i henhold til det ble sak oversendt kommunestyrene i alle eierkommunene. Saken ble behandlet i kommunestyrene i eierkommunene i de første kommunestyremøtene i 2020. Kommunene fikk et saksunderlag fra Senja Avfall IKS, og opplysningene som inngikk i dette er inntatt i det videre. Ny selskapsavtale og vedtak fra representantskapet om denne var også vedlagt sakene i kommunestyrene.

1. Innledning.

Senja Avfall IKS er et interkommunalt selskap som driver sin virksomhet i Midt-Troms. Selskapet eies av 6 kommuner; Balsfjord, Dyrøy, Målselv, Salangen, Sørreisa, og Senja. Senja Avfall ble etablert i 1980 og har ansvar for innsamling og behandling av alt husholdningsavfall til eierkommunene. I tillegg samler vi inn og behandler en stor del av avfallet fra næringslivet i regionen gjennom våre datterselskaper Senja Avfall Næring AS og Senja Avfall Miljø AS.

Dette saksframlegget beskriver bakgrunn og aktuell løsning for forslaget om å etablere nytt energigjenvinningsanlegg ved Senja Avfall.

Senja Avfall har drevet med energigjenvinning som en del av avfallsbehandlingen siden 1982. Dagens anlegg ble satt i drift i 2007. Anlegget tar imot restavfall fra husholdning og noe sortert næringsavfall til energigjenvinning. I tillegg har anlegget også tillatelse og tar i mot risikoavfall, smittefarlig avfall og lavradioaktivt avfall for destruksjon. Energigjenvinning omfatter i dag energileveranse til Finnsnes Fjernvarme AS og el.produksjon til eget forbruk.

2. Status dagens energigjenvinningsanlegg.

Dagens anlegg har en kapasitet på 1,5 tonn/t (inntil 11.000 tonn/år) med tilhørende energiproduksjon på inntil 4,0 MW og tilhørende årlig brutto energiproduksjon på 25-30 GWh. Avfallsmengden omfatter årlig inntil 9.000 tonn restavfall fra husholdninger og inntil 2.000 tonn med lokalt næringsavfall og diverse typer risikoavfall. Anlegget fra 2007 var rimelig i innkjøp og er preget av enkle tekniske løsninger som videre gir høyt vedlikeholdsbehov og sterkt begrenset teknisk mulighet for endringer bl.a. for å møte nye planlagte skjerpede utslippskrav som omtales senere i saksframlegget. Anlegget må også driftes delvis manuelt som medfører en noe ustabil drift og ustabil energiproduksjon.

3. Bakgrunn for nytt energigjenvinningsanlegg.

Planlagte nye utslippskrav fra 2023.

Det kreves Utslippstillatelse fra Fylkesmannen for drift av et forbrenningsanlegg. Gjeldende norske utslippskrav er basert på EU standard krav som med jevne tidsintervall (10-15 år) skjerpes i tråd med utvikling av bedre renseteknologi (såkalt BREF dokument). Det pågår nå en ny skjerping som er planlagt å tre i kraft fra 2023. Det foreligger et offisielt BREF dokument (Final Draft, Desember 2018) med forslag til nye krav. Dokumentet skal endelig godkjennes i 2019 med ikrafttredelse i 2023. For flere av de nye kravene (NOx, HCL, TOC i bunnaske) har eksisterende anlegg ikke teknisk mulighet til å oppfylle de nye kravene.

Aktuell løsning for videre drift med energigjenvinning etter innføring av nye utslippskrav i 2023 er etablering av et nytt energigjenvinningsanlegg.

Økt energigjenvinning til fjernvarme og el.produksjon.

I dag leveres inntil 15 GWh/år til fjernvarme, til eget forbruk og tap i nettet. I kuldeperioder i dag (lavere enn -10°C) overstiger fjernvarmebehovet anleggets energiproduksjon (maks. 4 MW) og topplastkjel (gassfyring) må settes i drift. Pågående utbygging av fjernvarme i regi av Finnsnes Fjernvarme AS har et langsiktig mål om levering av inntil 35 GWh/år. For å opprettholde en ønsket leveringsmengde fjernvarme må energiproduksjonen fra energigjenvinning økes betydelig, gjerne doubles fra dagens produksjon. En økt energiproduksjon gir også mulighet for økt el.produksjon både til eget forbruk og eksternt salg. Dagens anlegg gir en årlig el.produksjon på 1,8 GWh. Et nytt anlegg med bedre teknisk løsning vil gi årlig en brutto energiproduksjon på inntil 60 GWh inklusiv ca. 9 GWh el.produksjon.

4. Rammebetingelser og avfallsmengder.

Myndighetene vedtok ny Avfallsmelding 21.juni 2017. Meldingen er basert på EU's målsetting innen sirkulær økonomi. Avfallsmeldingen omtaler:

- Mål om redusert vekst i avfallsmengder
- Økt fokus på avfall som ressurs og mål om økt materialgjenvinning
- Mål om at minimum 80 prosent av avfallet skal sikres god ressursutnyttelse gjennom materialgjenvinning og energiutnyttelse. (Senja Avfall oppnådde i 2018 et resultat på 29 % materialgjenvinning og 54 % energigjenvinning.)
- Regjeringen vil utrede konsekvenser for miljø, ressurs og økonomi ved eventuelle nye mål for materialgjenvinning

Planlagt kapasitet på nytt energigjenvinningsanlegg er basert på behovet til eierne (kommunene) og lokalt næringsliv. Dagens mengder restavfall fra husholdningene til eiere levert til energigjenvinning er ca. 12000 tonn/år. Større deler av lokalt næringsavfall velegnet for energigjenvinning leveres i dag til andre anlegg i Norge og Sverige. En vurdering av tilgjengelige

avfallsmengder fra lokalt næringsliv velegnet til energigjenvinning tilsier en fordeling mellom husholdningsavfall og næringsavfall på ca 50/50 som gir et totalt behov på inntil 20.000 tonn/år. Denne fordelingen er også i samsvar med erfaringer fra andre anlegg i Norge. I tillegg ønsker vi fortsatt å gi tilbud om mottak av lokalt brennbart farlig avfall, risikoavfall og flis fra returvirke.

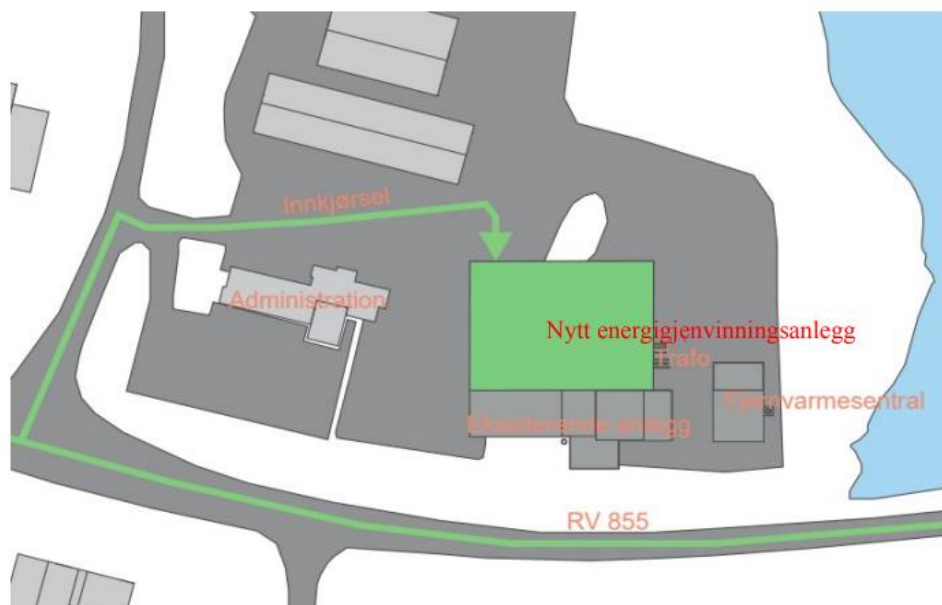
Aktuelle mengder av denne type avfall er følgende:

- Flis fra returvirke: inntil 2.000 tonn (10 %)
- Farlig avfall: inntil 2.000 tonn (maks 10 %)
- Risikoavfall fra helsevirksomhet og døde dyr: inntil 500 tonn (maks 2 %)
- Totalt gir dette et behov på om lag 25.000 tonn/år som tilsvarer et anlegg med kapasitet på ca. 3,0 tonn/t, dvs. en dobling av dagens kapasitet.

5. Aktuell teknisk løsning og plassering av nytt anlegg.

Det vil vektlegges å velge en standard og robust teknisk løsning med en garantert årlig driftstid på ca 8.000 timer, forventet levetid på 30 år og utrustet med renseanlegg for å oppfylle nye, planlagte utslippskrav. En aktuell leverandør må kunne vise til referanser fra tidligere leveranser av tilsvarende anlegg.

Det nye energigjenvinningsanlegget er planlagt plassert ved siden av eksisterende anlegg som vist på etterfølgende skisse. Foreløpige hoveddimensjoner er 35x50x25 meter (BxLxH).



6. Innledende økonomiske forhold.

I innledende kontakt med 2 aktuelle leverandører er det mottatt foreløpige totale budsjettpriser for et anlegg med kapasitet på inntil 25.000 tonn avfall/år. Prisene er anslåtte totalpriser og vi oppfatter disse som et øvre nivå:

- Bygningskostnader: 85 MNOK
- Tekniske leveranser: 240 MNOK
- Diverse, usikkerhet: 25 MNOK
- Foreløpig total investering: 350 MNOK

Nye, noe større anlegg har totale driftskostnader som er lavere enn for et lite anlegg. Eksisterende anlegg har relativt høye totale driftskostnader, ca. kr 1.500,- pr tonn avfall. Basert på erfaringer fra andre anlegg i Norge samt innspill fra aktuelle leverandører er det valgt totale driftskostnader på kr 940,- pr tonn avfall.

I etterfølgende økonomiske analyse er det sammenlignet økonomisk resultat fra 2018 med forventet resultat med forslått nytt energigjenvinningsanlegg. Dette er en forenklet beregning for å gi et bilde av forventet økonomisk resultat med et nytt energigjenvinningsanlegg:

Inntekter/kostnader/avfall	Resultat 2018	Nytt anlegg
Inntekter (MNOK)		
•Salg fjernvarme	0,5	3
•Salg strøm	0	2
Kostnader (MNOK)		
•Driftskostnader	-15,1	-18,8
•Avskrivninger	-3,4	-11,7
Driftsresultat (MNOK)	-18	-25,5
Finanskostnader (MNOK)	-0,5	-5
Ordinært resultat (MNOK)	-18,5	-30,5
Avfallsmengder (tonn)	10.000	20.000
Total driftskostnad forbrenning (kr/tonn)	-1.850,-	-1.525,-

Som tabellen ovenfor viser, forventer vi at den totale driftskostnaden vil reduseres med mellom 15-20% som følge av etablering av et nytt anlegg. Hovedårsaken til denne nedgangen er doubling av avfallsmengden til energigjenvinning.

7. Finansiering

Investeringen tenkes gjort gjennom lånefinansiering. Dette krever en endring i selskapets vedtekter (§ 15 Låneopptak og garantistillelse) som åpner for en økning av lånerammen fra k. 110 000 000,- til kr. 400 000 000,-. En slik vedtektsendring krever godkjenning av kommunestyret i alle deltagerkommunene.

Den enkelte kommunes eierandel i selskapet er den andel kommunenes innbyggertall utgjør av samtlige kommuners innbyggertall. Kommunenenes ansvar for selskapet samlede gjeld fordeler seg i forhold til eierandelen i selskapet. Denne fordeler seg slik:

Senja	43,0 %
Dyrøy	4,0 %
Sørreisa	9,4 %
Målselv	19,4 %
Balsfjord	17,3 %
Salangen	6,9 %
Sum	100,0 %

8. Overordnet tidsplan og nødvendige tillatelser.

Utgangspunktet for en overordnet tidsplan er at et nytt energigjenvinningsanlegg skal være i drift fra 2023 når nye skjerpede utslippskrav trer i kraft. Gjennomføring av et slikt prosjekt krever ca 1 år anbudsprosess og ca. 2 år byggetid som gjør at oppstart anbudsprosess må starte 1.1.2020. Det betyr at valg av konsulent for gjennomføring av anbudsprosessen må gjøres høsten 2019. En beslutning fra

eierne om å starte arbeidet med prosjektet bør da foreligge til ca. 1.10.2019.

De nødvendige tillatelser for bygging og drift av et nytt energigjenvinningsanlegg omfatter kommunal byggetillatelse, ny utslippstillatelse fra Fylkesmannen, endring i fjernvarmekonsesjon fra NVE til Finnsnes Fjernvarme og eventuelt krav til konsekvensutredning fra lokale bygningsmyndigheter.

I saksfremlegget inngår et foreløpig budsjett på investeringen på kr 350 millioner. Bygningskostnader på kr 85 millioner, er beløpet som fremkom i skisseprosjektet Ny ovnslinje av 18.4.2019, fra Arkikon. Dette tallet omfattet ikke alle kostnader. Når det gjelder tekniske leveranser på kr 240 millioner var det basert på tilbudet fra Verdo, også ble det lagt på ca 10 % på ovn som usikkerhet.

I saksfremlegget fra Senja Avfall IKS er det informasjon om flere forhold ved prosjektet, herunder om behovet for nytt forbrenningsanlegg og om økonomiske forhold som kostnadsramme og finansiering. Prosjektet var i en relativt tidlig fase da denne saken ble fremlagt for eierkommunene. Saken dreier seg om endring i selskapsavtalen, men vi oppfatter at selskapet også ønsker eiernes tilslutning til investeringsprosjektet gjennom saken.

På et tidlig tidspunkt i et investeringsprosjekt er kostnadsrammen beheftet med en del usikkerhet, blant annet fordi en ikke har inngått kontrakter. Etter vårt syn er det likevel kjent at det vil påløpe kostnader også utover de som følger direkte av kontrakter med leverandører. Slike kostnader inngikk ikke i forslag til kostnadsramme. Det var avsatt kr 25 millioner i usikkerhet. Dette utgjorde i overkant av 7 % av samlet kostnadsramme, og er en lav usikkerhetsavsetning på et så tidlig tidspunkt i prosjektet. Det var i saksfremlegget ikke nærmere informasjon med drøftinger knyttet til kostnadsramme. Det var heller ikke drøftinger av forhold ved driftsøkonomien for nytt anlegg, herunder om noen av variablene var usikre.

I det følgende er informasjon om hvordan saken ble fremlagt i hver av kommunestyrene til eierne.

Kommunestyret i **Dyrøy** behandlet i møte i møte 27.2.2020 saken *Senja Avfall IKS – investering i nytt energigjenvinningsanlegg – behov for endring av selskapsavtale*. Det fremgår av kommuneadministrasjonens fremlegg av saken for kommunestyret, under «Administrasjonens vurdering», at saken isolert sett dreier seg om endring av selskapets vedtekter som åpner for utvidelse av lånerammen, men at rådmannen har valgt å ta inn en orientering om sakens samlede bakgrunn. Her står det også:

«Den planlagte investeringen er å anse som nødvendig for at selskapet skal kunne møte de fremtidige miljøkrav, samtidig som eksisterende anlegg både har for lite kapasitet og er for lite effektiv. En fornyelse av anlegget vil også bidra til bedre inntjening i selskapet, som igjen vil kunne gi gunstigere tjenester ut til kommunene.

Som det fremgår ovenfor, så svarer Dyrøy kommune for 4 % av selskapets samlede forpliktelser. Men sett fra rådmannens ståsted er kommunens risiko lav. Selskapet er

veldrevet og opererer innenfor en vekstbransje med et stabilt kundegrunnlag gjennom kommunenes eierskap. [...]»

Et enstemmig kommunestyre vedtok: *Dyrøy kommune godkjenner Senja Avfall IKS's endring av selskapsavtalens § 15 som åpner for å øke selskapets låneramme fra kr. 110 000 000,- til kr. 400 000 000,-.*

Kommunestyret i **Senja** behandlet i møte 27.2.2020 saken *Ny selskapsavtale med Senja Avfall IKS – økt låneramme fra kr 110 mill. til kr 400 mill.* Som vedlegg til saken var ny selskapsavtale, protokoll fra møte i representantskapet hvor denne ble godkjent, prosjektbeskrivelse for nytt energigjenvinningsanlegg og årsregnskap for Senja Avfall for 2018. Prosjektbeskrivelsen for nytt energigjenvinningsanlegg er en PowerPoint-presentasjon med informasjon om blant annet bakgrunn for nytt anlegg, nasjonale rammebetingelser, avfallsmengder, aktuell teknisk løsning, innledende økonomiske forhold og finansiering.

I saksfremlegget til kommunestyret i Senja, er det informasjon om at garantiansvaret for kommunen med endringen i selskapsavtalen vil øke fra 21,5 mill. til 172 mill. Det er en økning på 150,5 mill. Videre står det: *Det økonomiske ansvaret som følger av denne type selskapsavtale er sammenlignbart med garantiansvar av typen simpel kausjon. Ved simpel kausjon inntreffer kausjonisten bare for debtors manglende betalingsevne, og kreditor kan ikke kreve kausjonisten før han gjennom rettslig pågang har konstatert at debitor ikke har midler.*

Under «vurdering» i saksfremlegget står:

Kommunen har gjennom forurensningsloven ansvar for at håndteringen av husholdningsavfall skjer slik loven krever. Dette vil bli ivaretatt gjennom Senja Avfall IKS.

Det gamle energigjenvinningsanlegget vil ikke klare de nye rensekravene som kommer i 2023.

Senja kommune er ansvarlig for 43 % av lånegjelden. Det innebærer et betydelig økt ansvar og større risiko.

Rådmannen har ikke foretatt selvstendig risikovurdering på prosjektet, men legger til grunn data som kommunen har mottatt fra Senja Avfall IKS.

Det er sannsynlig at avfallshåndtering også i fremtiden vil være en bransje med livets rett. Det nye anlegget vil også føre til mer rasjonell drift og ha økt kapasitet. Selskapet forventer også at den nye investeringen ikke skal medføre økte gebyrer.

[...]

Et enstemmig kommunestyre vedtok å godkjenne fremlagt forslag til ny selskapsavtale for Senja Avfall IKS.

Kommunestyret i **Salangen** behandlet i møte 14.2.2020 saken *Ny selskapsavtale Senja avfall – utvidet låneramme.* Som vedlegg til saken var ny selskapsavtale, nytt energigjenvinningsanlegg ved Senja Avfall, protokoll fra representantskapsmøtet hvor ny selskapsavtale ble godkjent, prosjektbeskrivelse for nytt energigjenvinningsanlegg og årsregnskap for Senja Avfall for 2018. I saksfremlegget, under «Administrasjonssjefens vurderinger», står blant annet følgende: *«Risikoen ved låneopptaket vurderes som lav. Årsaken er at Senja Avfall leverer lovpålagte kommunale tjenester som finansieres gjennom avgifter til innbyggerne. Selskapet skal i*

utgangspunktet drives til selvkost. Forventet reduksjon i driftskostnader åpner dermed for at avgiftsnivået til innbyggerne kan reduseres noe når det nye anlegget kommer i produksjon. Låneopptaket medfører heller ikke økt gjelds- og rentekostnader for kommunene.

Administrasjonssjef vurderer derfor samlet at ny avtale bør godkjennes for å kunne bygge nytt energigjenvinningsanlegg ved Senja Avfall AS, møte nye og strenge utslippskrav, redusere fremtidig kostnadsnivå ved avfallshåndteringen, og legge til rette for lavere avgifter til innbyggerne.»

Et enstemmig kommunestyre godkjente ny selskapsavtale med økt låneramme.

Kommunestyret i **Målselv** behandlet saken i møte 12.2.2020. I saksutredningen fremgår at tidligere sak om kommunal garanti ble trukket som følge av noen avklaringer som ble gjort med juridisk kompetanse og aktuell bank som tilrettelegger for finansiering og betingelser. Det fremgår videre at det gjennom dette ble avklart at kommunene som eiere er proratarisk (forholdsvis) ansvarlig for de lån som selskapet opptar begrenset til sin eierandel. Representantskapet hadde avholdt møte for endring av selskapsavtalen, og denne skulle nå behandles av eierne.

Rådmannen fremla sak om ny selskapsavtale med innstilling om at denne skulle godkjennes. Vedlagt saken var protokoll fra møtet i representantskapet og ny selskapsavtale. Kommunestyret vedtok enstemmig å godkjenne ny selskapsavtale.

I **Balsfjord** kommune ble saken behandlet i kommunestyret 18.2.2020. Som vedlegg til saken var e-post med oversendelse av saken fra Senja Avfall, ny selskapsavtale, protokoll fra representantskapsmøtet hvor selskapsavtalen ble behandlet og prosjektbeskrivelse utarbeidet av Senja Avfall om nytt energigjenvinningsanlegg.

I saksfremlegget var redegjort for hvilken betydning økningen i selskapets lån ville ha for Balsfjord kommune sitt økonomiske ansvar. Balsfjord kommune sitt økonomiske ansvar ville øke med kr 50,2 millioner.

Under «vurdering» i saksfremlegget er det redegjort for blant annet at dersom de andre eierkommunene vedtar selskapsavtalen, og Balsfjord kommune ikke gjør det, vil det i realiteten bety at kommunen trer ut av selskapet. I så fall ville man måtte sett på hvordan husholdningsavfall i fremtiden skulle håndteres. Videre fremgår at fordi eierkommunene er ansvarlig for selskapets lånegjeld, innebærer saken et betydelig økt ansvar og risiko for eierkommunene. Det står at det er vanskelig å vurdere hvor stor denne risikoen vil være. Det fremgår også at rådmannen ikke har gjort en selvstendig risikovurdering på prosjektet, men legger til grunn prosjektbeskrivelsen fra Senja Avfall som var vedlagt saken. Avslutningsvis står: «Representantskapet vedtok 6.12.2019 den nye selskapsavtalen m/ny låneramme. Det legges derfor til grunn at den nye selskapsavtalen reflekterer en ønsket og fremtidsrettet vei videre for selskapet. Det fremmes derfor en positiv innstilling i saken.»

Kommunestyret besluttet enstemmig å godkjenne ny selskapsavtale.

I **Sørreisa** kommune ble selskapsavtale behandlet av kommunestyret 13.2.2020. I saksutredningen er informasjon om at representantskapet i Senja Avfall i møte 6.12.2019 vedtok å øke lånerammen fra kr 110 millioner til kr 400 millioner i forbindelse med etablering av nytt energigjenvinningsanlegg. Videre står det at dette endrer kommunens andel av selskapets

samlede gjeld og at vedlagte selskapsavtale er oppdatert med endringene i § 15 Låneopptak og garantistillelse, og må godkjennes av kommunestyret på nytt.⁶ Under «vurdering» i saksfremlegget står at Sørreisa kommune godkjenner ny selskapsavtale for Senja Avfall IKS. Et enstemmig kommunestyre godkjente den nye selskapsavtalen.

Som det fremkommer behandlet alle deltakerne i Senja Avfall IKS v/kommunestyrene økning av låneramme fra kr 110 millioner til kr 400 millioner, tidlig i 2020.

5.9 Konsulenttjenester for gjennomføring av anbudsprosess for ovn/prosessutstyr

Vår gjennomgang av innkallinger og protokoller fra styremøter avholdt i 2020 viser at det ble gitt orienteringer om status i arbeidet med det nye energigjenvinningsanlegget i alle avholdte møter. I møtet 29.5.2020 var en av sakene søknad om opptak av lån innenfor en ramme på kr 23,5 millioner. Av dette var det kr 4,5 millioner som skulle dekke utarbeidelse av anbudsgrunnlag for etablering av nytt energigjenvinningsanlegg. Styrets vedtak i sak 4/2020 var: *«Søknad til Kommunalbanken om opptak av lån innenfor en ramme på NOK 23 500 000,- . Av lånerammen søkes det om NOK 6 000 000,- med løpetid på 10 år og NOK 17 500 000,- med løpetid på 25 år. Lån NOK 5 000 000,- over 10 år vil benyttes til etablering av flere nedgravdløsninger, samt asfaltering, etc. av uteområder på Botnhågen. Dette er nødvendig for å tilfredsstille lovpålagte krav om fast dekke på produksjonsområdene. Lån NOK 17 500 000,- over 25 år vil benyttes til følgende:*

- 1. Kr. 13 mill. til opparbeidelse av Hanstoft eiendommen, herunder utskifting av masser, infrastruktur i bakken og asfaltering.*
- 2. Kr. 4,5 mill. til utarbeidelse av anbudsgrunnlag for etablering av nytt energigjenvinningsanlegg.»*

Vedtakene presentert ovenfor ble fulgt opp av Senja Avfall IKS v/administrerende direktør gjennom anbudsprosesser for å få på plass rådgivere. Den 10.3.2020 sendte Senja Avfall IKS ut forespørsel til tre aktuelle leverandører for å få gjennomført anbudsprosess på el./mekaniske arbeider. Det ble valgt tre firmaer som selskapet hadde kjennskap til at hadde erfaring med energigjenvinningsanlegg. Senja Avfall IKS brukte Evensen Varme som ekstern kompetanse for evalueringen av tilbudene på konsulentbistand. Rambøll Danmark ble valgt som rådgiver for prosessanlegg, og kontraktstildeling skjedde i april 2020. Meddelelse av valg av leverandør ble gjort 27.4.2020 av administrerende direktør i Senja Avfall IKS, og oppdragsbekreftelse fra Rambøll er av 18.5.2020, signert september 2020.

Rambøll Danmark skulle utarbeide anbudsdokumenter for leverandør av prosessanlegg med kapasitet på 3,0 tonn/t. Om aktuell teknisk løsning, står det at det er ønskelig med et energigjenvinningsanlegg med kombinert produksjon av fjernvarme og el.produksjon. Vi ser altså av dokumentasjonen at administrerende direktør jobbet videre med den løsningen og ovnskapasiteten som selskapet hadde fått forslag om og som styret hadde blitt orientert om.

5.10 Valg av leverandør av ovn/prosessutstyr

Konkurranse om levering av prosessutstyr ble kunngjort av Rambøll Danmark på vegne av Senja Avfall i mai 2021. Det kom inn to tilbud; fra Verdo Energy Systems og BW Vørlund. Verdo sitt tilbud var på 232 millioner NOK og BW Vørlund sitt på kr 312 millioner NOK. Etter

⁶ Kommunestyret behandlet også selskapsavtale på slutten av 2019. Dette med bakgrunn i at kommunene Berg, Torsken, Tranøy og Lenvik slo seg sammen til Senja kommune, og at nye Senja kommune da blei eier i selskapet.

vurdering av tilbudene var anbefalingen fra Rambøll Danmark å tildele kontrakt til Verdo Energy Systems.

Styret ble i møtet 17.12.2021 forelagt sak om valg av ovnsleverandør, i sak 11/2021. Styrets vedtak var at: **«Det fremlagte forslaget til valg av Verdo som leverandør ble vedtatt».**

Kontrakten mellom Senja Avfall IKS og Verdo er signert og datert 6.1.2022. Kontrakten er for Senja Avfall IKS signert av styreleder og administrerende direktør, og har opplyst kontraktsverdi på kr 231 958 976.

5.11 Konsulenttjenester for prosjektering og anbudsprosess for bygg- og anleggsarbeider

I styremøtet 17.12.2021 hvor det ble vedtatt at Verdo skulle levere prosessutstyr, var det også orientering om kostnadsoverslag fra Hinnstein AS på bygning inkludert bygningsrelaterte installasjoner. Kostnadsoverslaget lød på kr 87 millioner, og er datert 16.12.2021; dagen før styremøtet. I det følgende redegjør vi kort for konkurransedokumentene og avtalen inngått mellom Senja Avfall IKS og Hinnstein AS.

Hinnstein AS hadde etter en anskaffelsesprosess blitt valgt som konsulent for prosjektering av bygg og anbudsprosess for kontrahering av entreprenør. Senja Avfall IKS hadde fått bistand fra Leiknes AS for gjennomføringen av anskaffelsen. I konkurransedokumentene av juni 2021 er det beskrevet at konsulent skal utarbeide detaljprosjektbeskrivelse for den bygningsmessige anskaffelsen med tilhørende tekniske fag. Prosjekteringsgruppen skal også bistå i gjennomføringsfasen i forbindelse med avklaringer fra entreprenør, eventuelt nødvendige revisjoner av tegninger o.a. Det er informasjon om at en del av oppdraget vil bestå i tett kommunikasjon og grensesnittavklaringer mm. med rådgiver og leverandør av prosessutstyr.

Tilbudsdokumentene besto også av skisseprosjektet Ny ovnslinje som Arkikon hadde utarbeidet. Dette dokumentet beskrev vi ovenfor. Som det fremgikk inneholdt det tegninger av bygg med romprogram. Dokumentet inneholdt ikke noen beskrivelser av hvilke bærende konstruksjoner som ville benyttes og materialvalg. Det forelå ikke et forprosjekt på tidspunktet det ble gjennomført konkurranse om oppdraget om detaljprosjektering. I en prosjekteringsanvisning som inngikk i konkurransedokumentene står følgende om bæresystem: *«Bæresystemet skal utføres i stål og/eller betong. Søylar og vegger skal plasseres slik at de ikke kommer i konflikt verken med prosess teknisk utstyr eller med driften av anlegget. Plassering av innvendige søylar og vegger skal forelegges og godkjennes av byggherre».*

Oppdraget til Hinnstein besto ifølge avtalen av detaljprosjektering av geoteknikk, fundamentering, uteområder og bygningsmessige arbeider, VVS-tekniske fag, elektrotekniske fag og kommunikasjon samt brannteknisk prosjektering⁷.

Ifølge kontrakten av 26.1.2022 skal oppdraget påbegynnes januar 2022 og det er ferdig når selve bygget er ferdig og garantitiden er avsluttet. Kontraktsverdien var på omkring 7 millioner kroner. Ifølge kontrakten skal konkurransedokumentene for bygg være klare for kunngjøring slik at de kan kunngjøres 1.7.2022.

⁷ I tillegg funksjoner som ansvarlig søker og SHA-koordinator og ITB-koordinator

Når det gjelder kostnadsanslaget av 16.12.2021 for bygget utarbeidet av Hinnstein AS, var altså det et kostnadsanslag på skisseprosjektnivå. Hinnstein AS har begrunnet dette med kort tid til å gjennomføre et tilstrekkelig tverrfaglig arbeid med kostnadsanslaget. Det fremgår videre at beregnede entreprisekostnader for bygningstypene er tillagt tillegg og usikkerhetsavsetninger som i størrelsesorden forventes å være på skisseprosjektnivå. Anslått entreprisekost for bygg ble anslått til i underkant av kr 87 millioner. Dette inkluderte usikkerhetsavsetning på 40 %. Det er også informasjon om hva usikkerhetsavsetningen sannsynligvis vil dekke.

5.12 Låneopptak på kr 345 millioner godkjennes

Det ble avholdt ekstraordinært styremøte 11.1.2022, hvor sak 2/2022 var *Søknad om lån i Kommunalbanken på 345 mill. Saksunderlagt er vedlagt*. Det var utarbeidet et eget saksunderlag til denne saken. I dette sto det følgende:

«Opptak av lån i Kommunalbanken

Senja Avfall IKS har tidligere vedtatt å bygge nytt forbrenningsanlegg på Botnhågen.

Til finansiering av dette søker vi om grønt lån i Kommunalbanken.

Lånebeløp: Kr 345 mill

Lånet opprettes som byggelån avdragsfritt fram til ferdigstillelse av anlegget i midten av 2024.

Lånebeløp fremkommer slik:

Prosessanlegg (ovn): kr 232 mill

Bygg: kr 100 mill

Konsulentonorar: kr 10 mill

Diverse: kr 3 mill

Lånet tenkes nedbetalt over 30 år. Renten på grønt lån er pr. dato 1,45 %»

Administrasjonens innstilling i saken var at styret vedtar denne finansieringen. Styrets vedtak: **«Søknad om lån i Kommunalbanken på kr 345 mill godkjennes».**

Søknad om grønt lån til Kommunalbanken er datert dagen etter styremøtet, 12.1.2022. Vi ser i saken hva lånebeløpet er fordelt på. Kr 232 millioner til prosessanlegg baserer seg på kontrakten som Senja Avfall IKS hadde inngått med Verdo Energy Systems. Som nevnt ovenfor var kontraktsbeløpet i underkant av kr 232 millioner for leveranse av prosessanlegg (ovn). Av lånebeløpet av det kr 100 millioner som gjaldt bygg. På dette tidspunktet forelå det et kostnadsestimat på omkring kr 87 millioner, og det var på skisseprosjektnivå (og ikke forprosjektnivå). Konsulenter som skulle brukes var på dette tidspunktet Hinnstein AS hvor kontraktsverdien var på omkring kr 7 millioner samt har selskapet benyttet Leiknes AS.

I dokumentasjonen som revisor har fått tilgang til inngikk en e-post som administrerende direktør sendte til styremedlemmene:

From: Tor Helge Sørensen <tor@senja-avfall.no>
Sent on: Thursday, January 20, 2022 12:31:13 PM
To: Beathe Hoel <h_beathe@hotmail.com>; Eli Helene Johannessen <Elihelenejohannessen@gmail.com>; Karina Sørkjordnes <ksorkjordanes@gmail.com>; Ketil Isaksen <ketil@senja-avfall.no>; Ole-Johan Rødvei <ole-johan.rodvei@balsfjord.kommune.no>; Per Jakobsen <per@senja-avfall.no>; Roy-Willy Hansen <Roy.willy.hansen@senja.kommune.no>; Terje Johansen <terje@astema.no>
CC: Bengt-Magne Luneng <Bengt-Magne.Luneng@malselv.kommune.no>; Erlend Dårflot Olsen <erlendo@finnfjord.no>; Kine Mari Hanssen <kine@djupvikgard.no>; Line Miriam Haugan <li-hauga@online.no>; Mette Andrea Christoffersen <mette.andrea.christoffersen@balsfjord.kommune.no>; Terje Bertheussen <terberth@online.no>
Subject: Nytt forbrenningsanlegg

Hallo!
Litt info fra oss.

Finansieringen av det nye forbrenningsanlegget er nå fullført.
Vi fått innvilget søknaden om grønt lån i Kommunalbanken på 345 mill. kroner til 1,45% rente.
Løpetid 30år.
Å få innvilget grønt lån, medfører at vi reduserer rentekostnaden betydelig, nå er det bare å komme i gang 😊

Øvrig info:
Som leverandør av prosessanlegget er som dere vet, valgt Verdo Energy Systems i Danmark.
Vi jobber nå med Hinnstein AS, som er valgt konsulent for å lage konkurransegrunnlaget for selve bygget. Dette anbudet skal være klart for utsendelse i slutten av juni måned.
Vi estimerer en oppstart i oktober. Litt forsinket, men det betyr ikke noe spesielt for Senja Avfall.

5.13 Valg av leverandør for bygge- og anleggsarbeid

Konkurranse om bygge- og anleggsarbeidet ble kunngjort 4.7.2022 med tilbudsfrist 10.8.2022. Kontrakten gjaldt generalentreprise⁸. Under beskrivelsen av oppdraget vises det til at det nye forbrenningsanlegget skal bygges tett inntil eksisterende forbrenningsanlegg. Byggverket skal inneholde en administrasjonsfløy, en avfallshall og en prosesshall. *Avfallshallen skal være utført med bæresystem av delvis plass-støpt betong og delvis prefabrikkerte betongelementer samt takkonstruksjon av prefabrikkerte betongelementer. Prosesshallen vil bli utført med bæresystem av stål, vegger med delvis plassbygd betong, delvis prefabrikkerte betongelementer samt delvis sandwichpaneler (et innvendig isolasjonssjikt av mineralull kledd med tynnplatestål på begge sider). Administrasjonsfløyen vil bli utført i seks etasjer med bæresystem av prefabrikkerte betongelementer og vil inneholde tekniske rom i tre etasjer; underetasje, 1. etasje og 6. etasje. Trapperom og personheis vil gå fra 1. etasje til 5. etasje. Rommene i kontorarealer vil bli adskilt med vegger av stålstendere og mineralull kledd med gipsplater.*

I konkurransegrunnlaget er viktige datoer angitt, herunder:

- | | |
|---|-----------|
| - Ferdigstillelse «bygg fase 1», | 30.3.2023 |
| - Ferdigstillelse «bygg fase 2», | 17.2.2023 |
| - Ferdigstillelse for ferdigbefaring(er) og overlevering, | 22.4.2024 |

I konkurransedokumentene er det lagt til grunn ferdigstillelse av prosjektet i april 2024.

Når det gjelder bæresystemer i prosesshallen, kunne det gis tilbud på både stål og betong. Vi har fått beskrevet at det utgangspunktet som bygget var tegnet etter, var med stålkonstruksjon i prosesshallen. I løpet av våren 2022 ble administrerende direktør bekymret for stålprisene som følge av situasjonen med krig i Europa. Han ønsket derfor et alternativ i prefab betong. Vi har fått beskrevet at Hinnstein AS leide inn rådgiver for prosjektering av en løsning i prefab betong innenfor de aktuelle dimensjonene. Det var ikke en ferdig løsning i pre fab betong, men skisse

⁸ Byggherren inngår kontrakt med en generalentreprenør som har ansvar for hele utførelsen, dvs anbudsinnhenting, koordinering og framdrift av alle fag. Byggherren kan også inngå egne kontrakter med noen fag og tiltransportere disse til generalentreprenøren (<https://www.byggordboka.no/artikkel/les/entreprisereformer>)

med løsninger som viste at det var mulig å velge betong. Det kunne gis tilbud på både stål og betong, noe Peab Bjørn Bygg gjorde.

Avgjørelse om valg av entreprenør ble fremlagt for styret i møte 21.10.2022 (ekstraordinært), i sak 9/2022 *Godkjenning av tilbud fra PEAB AS på oppføring av nytt bygg til Nytt forbrenningsanlegg*. Saksunderlaget ville ettersendes.

I dokumentasjonen vi er forelagt inngår følgende saksgrunnlag:

Saksframlegg sak 8/2022, godkjenning av tilbud fra ~~Peab Bjørn Bygg~~

Som tidligere informert så kom det tilbud på oppføring av bygg fra 2 tilbydere, PEAB Bjørn Bygg og Nor-Team.

Ved summering av postene var bildet slik;

	Nor-Team	Peab Bjørn Bygg
Konkurransesum	148 716 175,00	133 816 993,00

Tildelingen skjer på basis av hvilket tilbud som har det beste forholdet mellom pris og kvalitet. Pris vektet til 70% og kvalitet til 30%.

Kontraktsummen fra ~~Peab Bjørn Bygg~~ er beregnet til å være ca. 122mill. NOK. Da er doble poster fratrullet.

Denne kostnaden er betydelig høyere enn vi hadde forutsett, men skyldes forhold som vi ikke kunne forutse.

Etter en samlet vurdering er det sendt tildelingsbrev til ~~Peab Bjørn Bygg~~. Karenstiden er satt til 10 dager og utløper mandag 24.10, kl. 12:00.

Samme dag vil det være kontraktsgjennomgang der vi vil se på om det er områder vi kan redusere byggekostnadene. Signering av kontrakt er planlagt til torsdag 27.10.

Administrasjonen anbefaler at styret gir sin tilslutning til signering av ~~kontrakten~~.

Styrets vedtak: **«Styret godkjenner det fremlagt utkast til kontrakt og gir styreleder og adm.dir. i oppdrag å signere kontrakten. Styret kommenterte at det utsendte grunnlaget kunne vært bedre utformet».**

Kontrakt mellom Senja Avfall IKS og Peab Bjørn Bygg AS om bygge- og anleggsarbeider er signert av begge parter henholdsvis 14.11.2022 og 11.11.2022. Kontrakten er NS 8405 Norsk bygge- og anleggskontrakt, og kontrakten består også av:

- Referat fra kontraktsmøte av 1.11.2022
- Referat fra kontraktsavklaringsmøte del 2 av 1.11.2022
- Tilbud på generalentreprise av 26.9.2022
- Endringslister utsendt i tilbudsfasen
- Konkurransegrunnlag.

Kontraktssummen inkl. mva er på kr 148,2 millioner (kr 118,5 millioner ekskl. mva). Kontraktssummen oversteg de tidligere anslagene på kostnader for bygg. Det ble gjennomført kontraktsmøter.

5.14 Endringer i bæresystem i prosesshall

I kontraktsavklaringsmøte for generalentreprisen fremkommer det at det velges prefab betongelemener som hovedbæresystem i prosesshall. Det står i referatet at *«Det ble avholdt et*

Teams-møte med Element Nor i dag. Tidligere info fra Element Nor til Peab om produksjon ila mars 23 og montasje i løpet av april 23 ble bekreftet».

Hovedbæresystem, vegg- og takelementer, glassfelt for prosesshall skal være montert og prosesshall skal kunne betraktes som tilnærmet «lukket bygg» i månedsskiftet juli/august 2023. Unntatt er noen takelementer.

I referatet fra kontraktsavklaringsmøtet inngår den foreløpige beregnede kontraktssummen for generalentreprise der alternativ 1 er hovedbæresystem i stål i prosesshallen og alternativ 2 er prefab betong som hovedbæresystem. Fastsettelse av kontraktssum avhenger blant annet av om stål eller prefab betong velges for hovedbæresystem i prosesshall, står det i møtoreferatet. Følgende kostnadsoversikt er inntatt i møtoreferatet.

Forbrenningsanlegg Senja Avfall - Forventet kostnad generalentreprise				
ALTERNATIV 1				
Stål hovedbæresystem i prosesshall				
				Til kontraktssum
Komplett (beskrivelse og e-lister)	133 816 992,95		Tilbud	133 816 992,95
Prefab betongtrapp i adm.fløy, ekskl. rekkverk og beleg	1 008 540,00	Tiltransport	Tilbud	1 008 540,00
Trapperekker betongtrapp i adm.fløy	290 000,00	Endringstillegg etter kontrakt	Overslag	
Datagulv	100 000,00	Endringstillegg etter kontrakt	Overslag	
Glassfelt (uten brannglass) utenfor innv. hjørne prosesshall/adm.bygg	529 000,00		Tilbud	529 000,00
Uttrekk av prefab betong bæresystem i prosesshall	-9 000 000,00		Tilbud	-9 000 000,00
Uttrekk av endringsliste 6, vegg av betongelementer i adm.bygg	-6 310 627,85	Tilnærmet samme sum ved opsjon	Tilbud	-6 310 627,85
SD-anlegg	1 792 343,25	Tiltransport til UE-EL og videre til GE	Tilbud	1 792 343,25
Lås og beslag	521 733,70	Tiltransport	Tilbud	521 733,70
	122 747 982,06		Omtrentlig kontraktssum generalentreprise	122 357 982,06
Forventet tillegg generalentreprise	5 %	6 137 399,10		
Forventet kostnad generalentreprise		128 885 381,16		
Byggherrens reserve				
Budsjett generalentreprise				
ALTERNATIV 2				
Prefab betong hovedbæresystem i prosesshall				
				Til kontraktssum
Komplett (beskrivelse og e-lister)	133 816 992,95		Tilbud	133 816 992,95
Prefab betongtrapp i adm.fløy, ekskl. rekkverk og beleg	1 008 540,00	Tiltransport	Tilbud	1 008 540,00
Trapperekker betongtrapp i adm.fløy	290 000,00	Endringstillegg etter kontrakt	Overslag	
Datagulv	100 000,00	Endringstillegg etter kontrakt	Overslag	
Glassfelt (uten brannglass) utenfor innv. hjørne prosesshall/adm.bygg	529 000,00		Tilbud	529 000,00
Uttrekk av stål bæresystem i prosesshall	-10 177 523,00		Tilbud	-10 177 523,00
Uttrekk av endringsliste 6, vegg av betongelementer i adm.bygg	-6 310 627,85	Tilnærmet samme sum ved opsjon	Tilbud	-6 310 627,85
SD-anlegg	1 792 343,25	Tiltransport til UE-EL og videre til GE	Tilbud	1 792 343,25
Låsesystem	521 733,70	Tiltransport	Tilbud	521 733,70
	121 570 459,06		Omtrentlig kontraktssum generalentreprise	121 180 459,06
Forventet tillegg generalentreprise	5 %	6 078 522,95		
Forventet kostnad generalentreprise		127 648 982,01		
Byggherrens reserve				
Budsjett generalentreprise				

Vi har fått beskrevet at byggentreprenør hadde sin underleverandør for utarbeidelse av løsninger med betong som bæresystem. Det hadde blitt vurdert å tiltransportere rådgiveren som Hinnstein brukte til byggentreprenør, men det ble vurdert at det ikke var mulig å gjøre. Byggentreprenør sin rådgiver hadde noen andre løsninger enn underleverandør til Hinnstein hadde foreslått.

Hinnstein AS måtte lage nye tegninger basert på løsningen som byggentreprenørs rådgiver hadde utarbeidet. De nye betongelementene var større enn de som var tegnet tidligere, noe som medførte at mye av arbeidet måtte prosjekteres om. Som vi kommer til senere, har prosjekteringen skjedd i byggetid. Revisor har derfor undersøkt om det ble gjort noen vurderinger av mulige risikoer og konsekvenser av å velge betong fremfor stål. Det finnes ikke noen skriftliggjorte vurderinger av dette. Muntlig informasjon vi har fått, tilsier at det ikke ble gjort vurderinger av om beslutningen om å bruke betong framfor stål kunne innebære risiko knyttet til prosjektets økonomi, fremdrift og valgte løsninger.

5.15 Endret finansieringsbehov

Etter kontraktsforhandlinger og inngåelse av kontrakt med Peab Bjørn Bygg AS var det bedre grunnlag for å vite kostnadene med prosjektet. Kostnadene hadde økt fra de første budsjett-tallene som lå til grunn fra 2018-2019. Styret ble i møte 11.11.2022 forelagt sak om økte kostnader og behov for å øke lånerammen i selskapsavtalen. Sak 14/2022 har tittelen *Endret finansieringsbehov for bygget til nytt forbrenningsanlegg. Saksfremlegg er vedlagt.*

Saksfremlegget viser til at det i innledende kontakt med aktuelle leverandører i 2018-2019 ble mottatt foreløpige budsjettpriser for et anlegg med kapasitet på inntil 25 000 tonn avfall/år. Og det vises til at prisene var anslåtte totalpriser som et øvrige nivå med total ramme på kr 350 millioner:

- Bygningskostnader: 85 MNOK
- Tekniske leveranser: 240 MNOK
- Diverse, usikkerhet: 25 MNOK
- Øvre ramme for investering: 350 MNOK

I forbindelse med kontraktsarbeidet ved valg av byggentreprenør har selskapet fått bedre oversikt over de totale investeringskostnader for anlegget, og følgende budsjett ble presentert:

- Bygningskostnader: 130 MNOK
- Tekniske leveranser: 235 MNOK
- Diverse, usikkerhet: 25 MNOK
- Øvre ramme for investering: 390 MNOK

Det vises til at dette gir en økning på ca. 11 %, og at det er bygningskostnadene som står for økningen alene. Det vises til at man kjenner årsaken, som er situasjonen i Europa med ekstreme prisøkninger på byggematerialer og fraktrater. Bygget var i utgangspunktet prosjektert med et nøkternt fokus. Det vises til at i kontraktsforhandlingene har det vært diskusjoner med entreprenøren om de forskjellige postene i tilbudet og Senja Avfalls erfaring er at det kun er et fåtall poster der alternative materialvalg og løsninger bidrar til reduserte kostnader. Det vil likevel bli gjennomført, står det.

Det inngår også informasjon om at det er gjort etterfølgende økonomiske analyser, og i disse er det gjort sammenlikning mellom økonomisk resultat i 2021 og forventet økonomisk resultat med nytt forbrenningsanlegg. Det er en forenklet beregning for å gi et bilde av forventet økonomisk resultat med nytt forbrenningsanlegg:

Selvkost forbrenning					
	Total sept -22	Total -21	Alt.1: 350 mill	Alt. 2: 390 mill	
Salg strøm	0,00	0,00	1 120 000,00	1 280 000,00	2,8 (3,2)Gwh a 0,4
Salg fjernvarme	930 720,00	827 007,00	2 250 000,00	2 250 000,00	15 Gwh a 0,15
Sum inntekter	930 720,00	827 007,00	3 370 000,00	3 530 000,00	
Sum varekostnader	-5 336 275,39	-3 840 924,75	-4 587 600,00	-4 587 600,00	
Bruttofortjeneste	-4 405 555,39	-3 013 917,75	-1 217 600,00	-1 057 600,00	
Sum personalkostnader	-6 089 551,63	-6 922 977,95	-6 000 000,00	-6 000 000,00	6 operatører som i dag
Ordinære avskrivninger	-3 580 138,21	-3 509 615,77	-11 333 333,33	-13 000 000,00	Avskrives over 30 år
Andre driftskostnader	-7 205 623,91	-6 827 912,24	-2 870 000,00	-2 870 000,00	
Redusert strømkjøp fra Arva				2 560 000,00	
Driftsresultat	-21 280 869,13	-20 274 423,71	-21 420 933,33	-20 367 600,00	
Finanskostnader	-158 564,00	-240 832,44	-13 600 000,00	-15 600 000,00	Rente 4%
Ordinært resultat	-21 439 433,13	-20 515 256,15	-35 020 933,33	-35 967 600,00	
Tonn avfall	10 500,00	10 000,00	20 000,00	20 000,00	
Selvkost per tonn	-2 041,85	-2 051,53	-1 751,05	-1 798,38	

Det er i saksfremlegget vist til at som denne tabellen viser, forventes det at den totale kostnaden (forbrenningskostnaden) vil reduseres med ca. 15 % som følge av etablering av nytt anlegg. Dette vil påvirke selvkostberegningen positivt. Hovedårsaken til denne nedgangen er doubling av avfallsmengden til energigjenvinning, samt større produksjon av elektrisk energi. En fremtidig økning av fjernvarmesalget vil gi et større bidrag til reduksjon av kostnad pr tonn avfall som gjenvinnes.

Om finansiering står det at eierkommunene tidligere hadde vedtatt låneramme i selskapsavtalen på kr 400 millioner og at det skulle være tilstrekkelig med bildet man så i 2018-2019. Det er vist til at rammen ikke er tilstrekkelig, og at det også var tatt høyde for at endelig låneramme må fastsettes når anbudssum foreligger og kontrakter er underskrevet. Investeringsbehovet som fremkommer i dette saksfremlegget, gir behov for ny låneramme på kr 440 millioner. Lånet er tenkt nedskrevet over anleggets levetid på 30 år.

I saksfremlegget inngår følgende finansieringsmodell:

Finansieringsmodell

Total ny investering	kr 390 000 000
Rest av eksist. låneramme	kr 50 000 000
Ny total låneramme	kr 440 000 000

Kommune	Eierandel %	Andel av dagens låneramme	Andel av ny Låneramme
Senja	43	kr 172 000 000	Kr 189 200 000
Sørreisa	9,4	kr 37 600 000	Kr 41 360 000
Dyrøy	4	kr 16 000 000	Kr 17 600 000
Målselv	19,4	kr 77 600 000	Kr 85 360 000
Balsfjord	17,3	kr 69 200 000	Kr 76 120 000
Salangen	6,9	kr 27 600 000	Kr 30 360 000
Sum	100	kr 400 000 000	Kr 440 000 000

Det er i saksfremlegget angitt at overordnet tidsplan tilsier at nytt gjenvinningsanlegg skal være i drift fra sommeren/høsten 2024.

Styrets vedtak i sak 14/2022 var i tråd med administrasjonens innstilling: **«Styret i Senja Avfall anmoder eierkommunene om å godkjenne det fremlagte forslag til selskapsavtale inneholdende ny låneramme for Senja Avfall IKS på kr 440 mill».**

Kostnadsbildet i investeringsprosjekter blir tydeligere jo lengre ut i planleggingsprosessen det kommer. Etter at byggherre har mottatt tilbud fra entreprenør blir det sikrere grunnlag for å anslå et prosjekts samlede kostnad. Administrerende direktør sørget for at styret fikk informasjon om endret kostnadsbilde. Et investeringsprosjekt består imidlertid av flere kostnader enn kun bygg (og her prosessutstyret). Budsjettet som ble fremlagt var satt opp slik som tidligere fremlagt budsjett; det inneholdt bygningskostnader, tekniske leveranser og diverse, usikkerhet. Det fremlagte budsjettet inneholder ikke kostnader til konsulentbistand eller byggherrekostnader. Det var satt av lite i usikkerhet. Det fremlagte budsjettet inneholdt altså ikke alle kostnader som prosjektet ville utløse.

Etter at kontrakter med både prosessleverandør og byggentreprenør var inngått, la Senja Avfall IKS til grunn en kostnadsramme for prosjektet på kr 390 millioner, noe som medførte behov for å øke lånerammen i selskapsavtalen til kr 440 millioner.

5.16 Eierkommunene vedtar i 2022 ny selskapsavtale med nytt låneopptak

Styret behandlet i møte 11.11.2022 sak om endret selskapsavtale med økt låneramme. Representantskapet behandlet ikke sak om endret selskapsavtale i møtet 9.12.2022. Bakgrunnen for dette er forklart i e-post fra daværende administrerende direktør i Senja Avfall IKS til ordførere og kommunedirektører/rådmenn i eierkommunene av 9.11.2022⁹. Administrerende direktør viste til at saksunderlag for endring av lånerammen for Senja Avfall IKS fulgte vedlagt, og dette beskriver behovet og bakgrunn for økning av lånerammen. Videre fremgår:

Jeg har diskutert denne saken med styreleder Terje Johansen og representantskapets leder Gunda Johansen og de har ingen innvendinger i denne fremgangsmåten. Saken vil bli behandlet av styret i Senja Avfall IKS førstkommende fredag (11. nov.). Kontrakt med byggentreprenør skal signeres denne uka. Det er viktig for fremdriften å få denne saken behandlet av eierkommunene i år og ber om at det settes av tid for behandling av denne viktige saken. Jeg vil være disponibel både for formannskap og kommunestyre for å svare på spørsmål.

Vedlagte saksunderlag inneholdt følgende opplysninger:

⁹ E-posten er vedlegg til sak 138/2022 behandlet av kommunestyret i Senja 15.12.2022.

Senja Avfall IKS, sak 14/2022:

Økt investeringsbehov Nytt forbrenningsanlegg hos Senja Avfall IKS

04.11.2022.

Litt historikk.

I dag leveres inntil 15 GWh/år til fjernvarme og til eget forbruk. Ved sterk vind og temperaturer under -10°C er effektbehovet høyere enn forbrenningsanleggets energiproduksjon (maks. effekt 4 MW). Spisslastkjele med El-kjele og/eller gassfyrte kjele settes da automatisk i drift. Erfaring hittil tilsier at det er særlig mellom kl. 05 og kl. 10 dette skjer og det kan gjelde for mange driftsdager. Forbrenningsanleggets drift medfører behov for 3 ordinære vedlikeholdsstopp pr år på 2-3 døgn, en lengre årsrevisjon som alle medfører stopp i energiproduksjon. I tillegg er det behov for støvrensing hver 14. dag, noe som medfører redusert energiproduksjon ett skift. Alle slike episoder, og spesielt vinterstid, medfører behov for drift av spisslastkjele. Produksjon av fjernvarme fra gass eller el-kraft er økonomisk og miljømessig ikke regningsvarende for forbrenningsanlegget.

Energiproduksjonen fra avfallsforbrenningsanlegget må økes betydelig, gjerne dobles fra dagens produksjon, for å gi nok effekt og energimengde til de utbygginger som vi ser vil komme i Finnsnesområdet.

Pågående utbygging av fjernvarme i regi av Finnsnes Fjernvarme AS har et langsiktig mål om levering av inntil 35 GWh/år. Planlagt økning i energiproduksjon gir også økt el-produksjon både til eget forbruk og eksternt salg. Et nytt anlegg med bedre teknisk løsning vil gi årlig en brutto energiproduksjon på over 60 GWh.

1. Økonomiske forhold.

I innledende kontakt med aktuelle leverandører ble det i 2018-2019 mottatt foreløpige totale budsjettpriser for et anlegg med kapasitet på inntil 25.000 tonn avfall/år. Prisene var anslåtte totalpriser som et øvre nivå:

- Bygningskostnader: 85 MNOK
- Tekniske leveranser: 240 MNOK
- Diverse, usikkerhet: 25 MNOK
- Øvre ramme for investering: 350 MNOK

I forbindelse med kontraksarbeidet ved valg av byggtreprenør har vi nå en bedre oversikt over de totale investeringskostnader for anlegget.

- Bygningskostnader: 130 MNOK
- Tekniske leveranser: 235 MNOK
- Diverse, usikkerhet: 25 MNOK
- Øvre ramme for investering: 390 MNOK

Dette gir en økning på ca. 11%. Som vi ser er det bygningskostnadene som står for økningen alene. Årsaken til dette kjenner vi jo, situasjonen i Europa med ekstreme prisøkninger på byggematerialer og fraktrater. Bygget var i utgangspunktet prosjektert med et nøkternt fokus. I kontraktsforhandlingen har vi hatt diskusjoner med entreprenøren om de forskjellige postene i tilbudet og erfarer at det kun er et fåtall poster der alternative materialvalg og løsninger bidrar til reduserte kostnader. Dette vil likevel bli gjennomført.

I etterfølgende økonomiske analyse er det sammenlignet økonomisk resultat fra 2021 med forventet resultat med nytt forbrenningsanlegg. Dette er en forenklet beregning for å gi et bilde av forventet økonomisk resultat med nytt forbrenningsanlegg:

Selvkost forbrenning	Total sept -22	Total -21	Alt.1: 350 mill	Alt. 2: 390 mill	
Salg strøm	0,00	0,00	1 120 000,00	1 280 000,00	2,8 (3,2)Gwh a 0,4
Salg fjernvarme	930 720,00	827 007,00	2 250 000,00	2 250 000,00	15 Gwh a 0,15
Sum inntekter	930 720,00	827 007,00	3 370 000,00	3 530 000,00	
Sum varekostnader	-5 336 275,39	-3 840 924,75	-4 587 600,00	-4 587 600,00	
Bruttofortjeneste	-4 405 555,39	-3 013 917,75	-1 217 600,00	-1 057 600,00	
Sum personalkostnader	-6 089 551,63	-6 922 977,95	-6 000 000,00	-6 000 000,00	6 operatører som i dag
Ordinære avskrivninger	-3 580 138,21	-3 509 615,77	-11 333 333,33	-13 000 000,00	Avskrives over 30 år
Andre driftskostnader	-7 205 623,91	-6 827 912,24	-2 870 000,00	-2 870 000,00	
Redusert strømkjøp fra Arva				2 560 000,00	
Driftsresultat	-21 280 869,13	-20 274 423,71	-21 420 933,33	-20 367 600,00	
Finanskostnader	-158 564,00	-240 832,44	-13 600 000,00	-15 600 000,00	Rente 4%
Ordinært resultat	-21 439 433,13	-20 515 256,15	-35 020 933,33	-35 967 600,00	
Tonn avfall	10 500,00	10 000,00	20 000,00	20 000,00	
Selvkost per tonn	-2 041,85	-2 051,53	-1 751,05	-1 798,38	

Som tabellen ovenfor viser, forventer vi at den totale kostnaden (forbrenningskostnad) vil reduseres med ca. 15% som følge av etablering av et nytt anlegg. Dette vil jo direkte påvirke selvkostberegningen positivt. Hovedårsaken til denne nedgangen er doubling av avfallsmengden til energigjenvinning, samt større produksjon av elektrisk energi. En

fremtidig økning av fjernvarmesalget vil gi et større bidrag til reduksjon av kostnad pr. tonn avfall som energigjenvinnes.

2. Finansiering

Denne investeringen er jo vedtatt å gjennomføres med lån i Kommunalbanken.

Eierkommunene har tidligere vedtatt å øke lånerammen vår til 400 mill. nok. Dette skulle være tilstrekkelig med det bildet vi så i 2018-2019.

Som det fremgår av kostnadsoversikten ovenfor, så ser vi at rammen gitt i 2020 ikke vil være tilstrekkelig slik bildet er nå. I saksframlegget fra 2020 er det også tatt høyde for at endelig låneramme fastsettes når anbudssum foreligger og kontrakter er underskrevet.

Investeringsbehovet beskrevet ovenfor viser at behovet for ny låneramme være på kr. 440,- mill.

Lånet er tenkt nedskrevet over anleggets levetid, 30 år.

Finansieringsmodell

Total ny investering	kr 390 000 000
Rest av eksist. låneramme	kr 50 000 000
Ny total låneramme	kr 440 000 000

Kommune	Eierandel %	Andel av dagens låneramme	Andel av ny Låneramme
Senja	43	kr 172 000 000	Kr 189 200 000
Sørreisa	9,4	kr 37 600 000	Kr 41 360 000
Dyrøy	4	kr 16 000 000	Kr 17 600 000
Målselv	19,4	kr 77 600 000	Kr 85 360 000
Balsfjord	17,3	kr 69 200 000	Kr 76 120 000
Salangen	6,9	kr 27 600 000	Kr 30 360 000
Sum	100	kr 400 000 000	Kr 440 000 000

3. Overordnet tidsplan og nødvendige tillatelser.

Utgangspunktet for en overordnet tidsplan er at et nytt energigjenvinningsanlegg skal være i drift fra sommeren/høst 2024.

De nødvendige tillatelser for bygging og drift av et nytt forbrenningsanlegg, som omfatter kommunal byggetillatelse og ny utslippstillatelse fra Miljødirektoratet er i orden.

3. Overordnet tidsplan og nødvendige tillatelser.

Utgangspunktet for en overordnet tidsplan er at et nytt energigjenvinningsanlegg skal være i drift fra sommeren/høst 2024.

De nødvendige tillatelser for bygging og drift av et nytt forbrenningsanlegg, som omfatter kommunal byggetillatelse og ny utslippstillatelse fra Miljødirektoratet er i orden.

4. Forslag til innstilling.

1. Styret i Senja Avfall IKS anmoder eierkommunene å godkjenne det fremlagte forslag til Selskapsavtale inneholdende ny låneramme for Senja Avfall IKS på kr. 440 mill.

På tidspunktet ny selskapsavtale ble fremlagt for eierkommunene, var det inngått kontrakt med byggtreprenør, og dermed besluttet endring av konstruksjonen fra stål til betong. Dette fremgikk ikke i saksunderlaget som ble sendt til eierkommunene. Revisor anser ikke at eierkommunene skulle ha detaljert informasjon om investeringsprosjektet, herunder valg med hensyn til bærende konstruksjoner og materialvalg. Men beslutninger om dette har hatt stor betydning for prosjektets framdrift og kostnader. Opplysningene vi har fått, tilsier at Senja Avfall på tidspunktet ikke var kjent med at denne endringen innebar noen risiko for prosjektet. Samtidig var avsetningen til usikkerhet – kr 25 millioner – uendret fra tilsvarende sak i 2020. Normalt vil usikkerheten i et investeringsprosjekt reduseres etter hvert som prosjektet går fremover, fordi en får bedre oversikt over faktiske kostnader. Den kan også øke, dersom det gjøres valg i prosjektet som er forbundet med usikkerhet. At avsetningen til usikkerhet har vært uendret fra 2020 til 2022, er etter vårt syn en indikasjon på at det ikke har vært gjort tilstrekkelige risikovurderinger i prosjektet.

Senja kommune behandlet sak om ny selskapsavtale i møte 15.12.2022. Vedlagt ovennevnte saksunderlag samt fra styremøte i Senja Avfall IKS 11.11.2022 og ny selskapsavtale. I saksfremlegget til kommunestyret fremgår at rådmannen i Senja ikke har foretatt en grundig og selvstendig risikovurdering på prosjektet, men legger til grunn i sine vurderinger data som kommunen har mottatt fra Senja Avfall IKS. I rådmannens vurdering står det videre blant annet: *[...] Rådmannen kan ikke se at det er tatt høyde for renteøkningene som har vært i markedet i kostnadskalkylene, men registrerer at det i saken fra 2020 ble brukt 4 prosent rente og at dette videreføres i ny kostnadskalkyle. Rentenivå er kanskje litt lavt men ikke uforsvarlig lavt siden Senja avfall IKS får finansielle investeringen i bank til gode betingelser som følge av heleid kommunalt selskap. Rådmannen vurderer at det ikke er nødvendig å problematisere rentesiden noe mere enn det.*

I forhold til den økonomiske situasjonen til Senja kommune er det problematisk at kommunen utsetter seg for mer risiko i form av økt gjeldsbelastning i Senja Avfall IKS. Det ble fra selskapets side sagt at denne investeringen ikke skulle påvirke gebyrnivået for innbyggerne. Hvis forutsetningene for investeringen brister så kan økte kostnader og sviktende kalkyler i verste fall medføre både økte gebyrer og at kommunen må innfri sin andel av gjelden. På den andre siden så er det slik at rådmannen vurderer at det ikke er noe som pr i dag tilsier at selskapet drives dårlig, heller tvert imot. Av den grunn så er det viktigste her at rådmannen

poengterer at det foreligger en økonomisk risiko i prosjektet, men at risikoen vurderes av rådmannen å være lav. [...]

Kommunestyret i **Dyrøy** behandlet, og godkjente, i møte 8.12.2022 endret selskapsavtale. I saksfremlegget, under administrasjonens vurdering, fremgår at slik rådmannen leser saken dreier denne seg kun om endring av lånerammen som følge av prisstigning. Det foreligger ingen endringer i prosjektet fra det som sist ble presentert.

Kommunestyret i **Salangen** behandlet i møte 15.12.2022 sak om økt låneramme for Senja Avfall IKS. I saksfremlegget, under «Administrasjonssjefens vurdering», står blant annet:

[...] Det vil ikke være hensiktsmessig å stanse prosjektet nå, og lånerammen bør derfor økes jf. styrets anbefaling til eierne. Kommunen bør vurdere å styrke dialogen med sine styrerepresentanter i selskapet slik at relevant informasjon om utviklingen i selskapet og gjennomføring av prosjektet viderebringes til eierne raskest mulig. Prosjektet medfører ikke direkte kostnader for kommunen, men finansieres gjennom avgiftsgebyrene til brukerne. Endringen i låneopptak vil synliggjøres i balanseregnskapet til kommunen. [...]

Den 8.12.2022 behandlet kommunestyret i **Balsfjord** sak om ny selskapsavtale Senja Avfall IKS – økt låneramme til kr 440 millioner. I rådmannens saksfremlegg til kommunestyret vises det til at saken dreier seg om et økt finansieringsbehov som følge av prisstigning, og ingen andre særskilte nye moment eller risikovurderinger enn det som lå til grunn for den eksisterende lånerammen på kr 400 millioner. Det vises også til vedlagte styresak i Senja Avfall hvor det er nærmere redegjort for saken. Rådmannens innstilling var at fremlagte selskapsavtale godkjennes. Et enstemmig kommunestyre godkjente selskapsavtalen.

Også kommunestyret i **Målselv** hadde møte 8.12.2022, hvor ny selskapsavtale ble behandlet. I saksutredningen er gjengitt informasjon fra Senja Avfall. Under «vurdering» i saksfremlegget står blant annet følgende: *Det vil ikke være hensiktsmessig å stanse prosjektet nå, og lånerammen bør derfor økes, jf. styrets anbefaling til eierne. Prosjektet medfører ikke direkte kostnader for kommunen, men finansieres gjennom avgiftsgebyrene til brukerne. Endringen i låneopptak vil synliggjøres i balanseregnskapet til kommunen. [...]* Målselv kommunes eierandel i selskapet er 19,4 % og andel låneramme vil øke fra 77,60 mill. kr. Til 85,36 mill. kr. *I forhold til Målselv kommunes økonomiske situasjon er det problematisk å utsette seg for ytterligere risiko ved å øke lånerammen. Samtidig er det et selskap som driftes godt, og som i dag ivaretar Målselv kommunes håndtering av husholdningsavfall etter kravene som stilles i forurensningsloven. [...]* Selv om det er en økonomisk risiko til stede ved å øke lånerammen anses denne for å være lav. Et enstemmig kommunestyre vedtok å godkjenne ny selskapsavtale.

Kommunestyret i **Sørreisa** behandlet ny selskapsavtale i møte 16.12.2022. I saksutredningen er i hovedsak gjengitt den informasjonen Senja Avfall sendte til eierkommunene i forbindelse med sak om ny selskapsavtale. Under «vurdering» i saksfremlegget er vist til at styret i Senja Avfall IKS behandlet saken 11. november 2022 og fattet et enstemmig vedtak der de anmoder eierkommunene å godkjenne fremlagte forslag til selskapsavtale med økt låneramme. Videre fremgår at Sørreisa kommunes eierandel i selskapet er 9,4 % og andel låneramme vil øke fra kr 37 600 000 til kr 41 360 000. Et enstemmig kommunestyre godkjente ny selskapsavtale.

Kommunestyrene i alle eierkommunene godkjente dermed ny selskapsavtale med økt låneramme.

5.17 Rapporteringer i tidligfasen

I tidligfasen – og en stund etter at byggearbeidene ble igangsatt – hadde Senja Avfall IKS intern prosjektleder, som var administrerende direktør. Vi har fått opplyst at det ikke var faste systemer for rapportering fra prosjektleder med fast frekvens og med fast innhold, men at det ble gitt informasjon om prosjektet til styret i hvert møte. Det varierer hvorvidt det ble gitt orientering skriftlig (med bruk av presentasjon) eller om denne kun ble gitt muntlig. Muntlige orienteringer kan vi ikke gjengi innholdet fra. Som redegjort for i kapittel 4 er det også en mulighet for at vi ikke har tilgang til all dokumentasjon, og dermed alle presentasjoner som er gitt i møter.

5.18 Oppsummering tidligfasen

I planleggingen av nytt forbrenningsanlegg ble det utredet og fremlagt opplysninger for styret i Senja Avfall IKS om behovet for nytt forbrenningsanlegg og målet med det. Det ble tidlig i planleggingen avklart at ombygging av eksisterende ovn ikke var praktisk mulig. Det ble jobbet videre med anskaffelse av nytt forbrenningsanlegg. Det ble først utredet pris og dimensjoner for ny ovn og deretter gjort tilsvarende utredninger med hensyn til bygg.

I tidligfasen av prosjektet ble det tatt beslutninger om prosjektorganisering, laget skisseprosjekt, utarbeidet kostnadsramme og tatt avgjørelse om finansiering. Det finnes ikke noen skriftlige utredninger om prosjektorganiseringen herunder vurderinger av at Senja Avfall IKS selv skulle ha prosjektledelsen. Det ble tatt stilling til hvordan gjennomføringsmodell som skulle benyttes, men det er ikke skriftliggjorte utredninger av dette og eksplisitt vedtak om dette fra styret.

Kostnadsrammen som lå til grunn for beslutning om investering kan ikke anses å ha vært basert på realistiske anslag da det inneholdt kun kostnader med ovn og bygg samt hadde lite avsatt til usikkerhet. Det ble ikke utarbeidet et forprosjekt.

Også representantskapet har blitt forelagt informasjon om behov og mål med prosjektet og kostnadsramme. Både styret og representantskapet har fått informasjon om behov for låneopptak og endring av selskapsavtale. Kommunestyrene har fått informasjon om behovet for å endre selskapsavtalens låneramme for å sikre finansiering av nytt forbrenningsanlegg.

6 GJENNOMFØRINGSFASE

6.1 Oppstart og gjennomføring av byggefase

Arbeidet med oppføring av nytt forbrenningsanlegg er ikke ferdig, og gjennomføringsfasen pågår fortsatt.

I henhold til fremdriftsplan i kontrakten med byggentreprenør skulle byggearbeidene starte i november 2022. I mars/april 2023 skulle det være klart for første leveranse av prosessutstyr for innløfting i prosesshall. Prosesshall skulle være tilnærmet «lukket bygg» i juli 2023, og overlevering av ferdig bygg i april 2024. Utgangspunktet for arbeidet med nytt forbrenningsanlegg, var at ovnen skulle være tatt i bruk sommer/høst 2024. Det oppstod relativt raskt utfordringer med fremdrift for bygningsarbeidene, og fremdriften har blitt forskyvet flere ganger. Basert på informasjon vi har fått i intervjuer og gjennomgang av skriftlig dokumentasjon, er det noen sentrale hendelser/disposisjoner som er forklaringen på at det oppsto forsinkelser for byggentreprisen.

Det nye bygget skulle oppføres helt inntil eksisterende bygg. Ved oppstart av arbeidene viste det seg at fundamenteringen av eksisterende bygg var annerledes enn forutsatt. Det var utfra tegninger lagt til grunn at eksisterende bygg stod på fast fjell, men det var også grus i grunnen. Det oppstod utfordringer med mulig undergraving av eksisterende bygg.

Det oppstod også utfordringer med manglende arbeidsunderlag for byggentreprenør. Vi oppfatter at de involverte er enige om at det var forsinkelser i prosjekteringen, også er det ulike syn på årsaken til forsinkelsene. Vi oppfatter at det også er enighet om at endringen fra stål til betong, herunder endret rådgiver for betong, har hatt betydning. Det er imidlertid ulike syn på hvor stor betydning dette har hatt.

Entreprisemodellen for investeringsprosjektet innebærer at byggherre har ansvaret for prosjekteringen. Det benyttes ekstern kompetanse til å gjennomføre selve prosjekteringen, men det er byggherre som er ansvarlig for at entreprenørens arbeidsunderlag foreligger i rett tid og i henhold til avtalte arbeidsplaner. Når det oppstår avvik fra dette, påvirker det entreprenørens fremdrift og arbeidsplaner og det påløper kostnader. Dersom årsakene til forsinkelsene er byggherres ansvar, påfaller kostnadene byggherre. Det oppstår også spørsmål om en skal gjøre avtale med entreprenør om forsering av arbeidene, noe som også innebærer kostnader.

Bygget må ferdigstilles til et visst punkt for arbeidene med å installere forbrenningsovnen kan starte, og dette forelå det milepæler for i framdriftsplanen som inngår i kontrakten mellom Senja Avfall IKS og byggentreprenør. Også leverandør av forbrenningsovnen har hatt forsinkelser. Disse har imidlertid, per nå, ikke fått konsekvenser for prosjektet fordi bygget har vært forsinket.

Høsten 2024 var ny plan for tett bygg 8.11.2024. Denne planen holdt, og da kunne leverandør av ovn få tilgang til bygget.

Arbeidet gjort i tidligfasen setter føringene for gjennomføringsfasen. I dette investeringsprosjektet har en del av arbeidet med prosjektering, som i utgangspunktet var planlagt ferdigstilt i tidligfasen, blitt utført i gjennomføringsfasen. Bakgrunnen for dette er det som nevnt litt delte oppfatninger om.

I gjennomføringsfasen er det sentralt at det er tydelige avklarte roller og ansvar i prosjektorganisasjonen, og at det er systemer som sikrer at byggherre har god informasjon om fremdrift og økonomi.

6.2 Prosjektorganisasjonen

Det foreligger ikke noen konkrete saker eller vedtak fra styret i Senja Avfall IKS om selve prosjektorganiseringen i gjennomføringsfasen. Prosjektorganisasjonen i byggefasen er beskrevet i referat fra kontraktsavklaringsmøte med Peab Bjørn Bygg.

Generalentreprenørens prosjektleder – Lars Helge Hansen, Peab Bjørn Bygg AS
Generalentreprenørens anleggsleder – Ronny Fyhn og Vanja Eilertsen (teknisk og koordinering mot prosess) ivaretar ledelse på byggeplassen, Peab Bjørn Bygg AS
Byggherrens prosjektleder – Tor Helge Sørensen, administrerende direktør Senja Avfall IKS
Byggherrens byggeleder og koordinator utførelse - Runar Pedersen, Leiknes AS
Prosjekteringsgruppeleder – Ole-Marius Rostad, Hinnstein AS
Ansvarlig søker – Ingvild Myrvang Westvig, Hinnstein AS

I 2023 ble det tilsatt ny administrerende direktør i Senja Avfall IKS, og dette ble styrebehandlet. Styret behandlet i 2023 også sak om videre ansettelse av avtroppende administrerende direktør som prosjektleder for forbrenningsanlegget. Saken ble behandlet i møte 12.5.2023 (sak 6). I saken var brev fra avtroppende administrerende direktør av 14.4.2023 med informasjon om at han kunne fortsette som prosjektleder for Senja Avfall IKS dersom det var ønskelig. Forslaget til avtroppende administrerende direktør var at han fortsatte som ansatt i Senja Avfall IKS, med automatisk fratreden ved overlevering av anlegget fra leverandør høsten 2024.

Av protokollen fra møtet fremgår at styret aksepterte tilbudet fra administrerende direktør om ansettelse som prosjektleder for nytt forbrenningsanlegg i Senja Avfall IKS inntil dette står ferdig, slik som skissert i underlaget til sak 6/2023

I neste styremøte, som ble avholdt 22.9.2023, hadde ny administrerende direktør tiltrådt. I dette møtet var det orientering fra styret til ny administrerende direktør om ansettelse og betingelser for prosjektstillingen, jf. styrets vedtak i sak 6/2023. Det fremgår av protokollen at prosjektleder skal rapportere til administrerende direktør, at administrerende direktør har det økonomiske ansvaret for investeringsprosjektet og at kostnader knyttet til prosjektstillingen skal føres på investeringsprosjektet. Videre fremgår det at styret på tidspunktet for avtale om tilsetting i prosjektstilling ikke var klar over hvordan prosjektleders pensjonsavtale ville påvirke Senja Avfall IKS. Avtalen med prosjektleder innebærer at selskapet dekker mellomlegg mellom pensjon og lønn opptil 85 % på avslutningstidspunktet. Ny administrerende direktør ba om å få protokollført at han var uenig i styrets beslutning om ansettelse av prosjektleder, da dette påførte Senja Avfall IKS ekstra utgifter som var uheldig for et kommunalt selskap. Styret besluttet å danne en gruppe som skulle se nærmere på saken, for å finne en løsning som ikke påførte selskapet ekstra kostnader.

I påfølgende styremøte, 17.11.2024, var det orientering om hva som var gjort siden sist. Ansattrepresentant i styret hadde protokolltilførsel om at han mente ansettelsen ikke var gyldig, da ikke alle opplysninger var kjent da styret fattet sin beslutning.

Fra og med september 2023 var det dermed en endring i prosjektorganisasjonen ved at det var ansatt egen prosjektleder for investeringsprosjektet. Tidligere hadde administrerende direktør

ivaretatt rollen som prosjektleder. Det ble inngått en avtale – med nærmere beskrivelser av hva rollen som prosjektleder innebar. Tidligere prosjektleder har opplyst at det før dette ikke forelå noen instruks for hva rollen som prosjektleder innebar.

Ved gjennomgang av dokumentasjon fra Senja Avfall IKS har KomRev NORD funnet en arbeidsavtale mellom styreleder og prosjektleder. Avtalen er datert 14.8.2023, men har ikke signaturer. I avtalens pkt. 1 om stilling og kort beskrivelse av arbeidet fremkommer at arbeidstaker ansattes i fast heltidsstilling som prosjektleder for det nye forbrenningsanlegget. Det står at «Arbeidsoppgavene for stillingen fremgår av, og skal utføres i samsvar med, den til enhver tid gjeldende stillingsinstruks, rettigheter og plikter som følger av lov, samt selskapets formål og strategi gitt av de instruks og anvisninger som styret i selskapet til enhver tid gir. Prosjektleder skal stille hele sin arbeidskraft til selskapets rådighet, og skal holdet styret i selskapet fullt informert om utviklingen i prosjektet til enhver tid». Tiltredelse er 1.8.2023. Stillingsbeskrivelse inngår som vedlegg til arbeidsavtalen:

Senja Avfall		Stillingsinstruks		
Dok.navn				
ANSVAR OG MYNDIGHET: Prosjektleder nytt forbrenningsanlegg				
Dok.nr	Ansvarlig	Gyldig fra	Side	Utgave
310	Adm. direktør	01.09.2023	1 av 1	4

Formål:

Bidra til at det nye forbrenningsanlegget leveres i henhold til kontrakter.

Ansvarsområde:

- Sammen med Byggeleder og Rambøll Danmark sørge for at valgte løsninger og produkter har tilsvarende kvalitet og egenskaper som beskrevet i kontrakt.
- Styre prosjektet slik at sluttresultatet blir slik som ønsket, og at arbeidet er gjort innen de rammebetingelser som er gitt, for eksempel innen en viss tid, til en viss kostnad eller kvalitet, eller med en viss usikkerhet.

Viktige arbeidsområder:

- Delta i prosjektmøter
- Påse at utstyr og anlegg leveres iht kontrakt

Nærmeste overordnede:

- Styret.

Våren 2024 ble det gjort endringer i prosjektledelsen, og dermed prosjektorganisasjonen. Prosjektleder hos Senja Avfall IKS sluttet i sin stilling, og Senja Avfall IKS engasjerte ekstern prosjektleder. Fra våren 2024 har Rambøll vært prosjektleder, og rapportert til administrerende direktør i Senja Avfall.

Det er ikke etablert en formell styringsgruppe for prosjektet. Høsten 2023 fremla administrerende direktør informasjon til styret i Senja Avfall IKS om at det skulle etableres et prosjektstyre for investeringsprosjektet. Han har til oss opplyst at han er vant til en slik organisering fra tidligere prosjekter han har vært involvert i. Etter hvert fant han ut at det var viktig å få nødvendig kontroll og oversikt over investeringsprosjektet før et prosjektstyre kunne etableres. Ny prosjektleder kom på plass 1.5.2024, og da ble det utarbeidet nytt budsjett og planer for det videre arbeidet. På dette tidspunktet var det ikke lenger aktuelt med funksjonen prosjektstyre, da mye av dette var dekket i prosjektstrukturen. Det ble satt opp et

rapporteringsystem hvor prosjektleder rapporterer til administrerende direktør, som videre diskuterer med styreleder.

Etter vårt syn innebærer den ovennevnte organiseringen, fra mai 2024, at administrerende direktør sammen med styret har funksjon som et prosjektstyre/styringsgruppe i prosjektet.

Hvilken gjennomføringsmodell som velges for investeringsprosjekter er relevant for hvilken prosjektorganisasjon som er nødvendig. De to hovedformene for entreprisformer er utførelsesentreprise og totalentreprise. Totalentreprise innebærer at en totalentreprenør har ansvar for både prosjektering og utførelse. Utførelsesentrepriser innebærer at byggherre har hovedansvaret for prosjekteringen. Byggherre må inngå kontrakter med rådgivere og koordinere disse. Senja Avfall har valgt utførelsesentreprise – delte entrepriser. Dette innebærer at byggherre inngår egne kontrakter med entreprenører. En slik entreprisemodell innebærer at byggherre har ansvar for koordinering mellom leverandørene. I en totalentreprise har ikke byggherre det ansvaret. Vi har ikke funnet skriftliggjorte vurderinger knyttet til nødvendige ressurser i prosjektorganisasjonen i tidligfasen av investeringsprosjektet. I starten av 2024 ble det gjort vurdering av at prosjektorganisasjonen måtte suppleres med ekstern kompetanse.

Tidligere prosjektleder har opplyst at tanken med at han skulle inneha prosjektledelsen, nok var at det var en økonomisk besparelse. Selskapet forvalter offentlige midler, og dette var noe de kunne ivareta selv. I ettertid tenker han at han ikke burde hatt rollen som prosjektleder, i tillegg til stillingen som administrerende direktør. Samtidig har han opplyst at det er lett å si i ettertid at prosjektledelsen kanskje burde vært satt ut til andre, men det er ikke snakk om et komplisert bygg. Underveis ble det imidlertid klart at mange viktige elementer/detaljløsninger ikke var ferdig prosjektert, som igjen kompliserte framdriften. På prosess vurderer han at det var tilstrekkelige ressurser.

6.3 Rapporteringer i gjennomføringsfasen

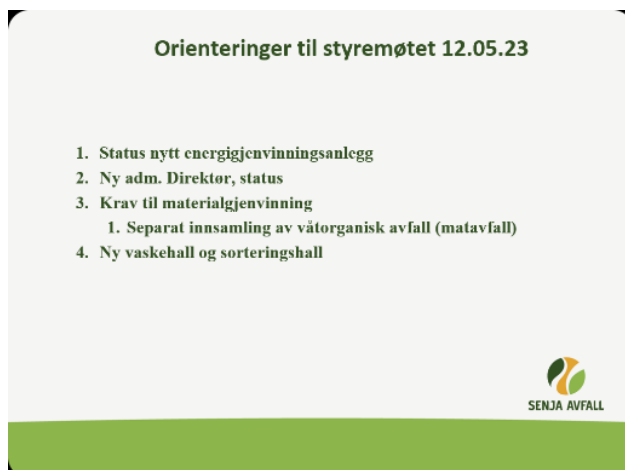
I et investeringsprosjekt er det ulike rapporteringslinjer. De innleide aktørene har forpliktelser etter kontrakt om informasjon de skal gi. For byggherre er det sentralt å få rapporteringer fra prosjektleder med samlet informasjon om status, fremdrift, økonomi og øvrige vesentlige forhold i prosjektet. Vi har ikke undersøkt hvorvidt innleide aktører har overholdt sine forpliktelser, men hvilke systemer byggherre har hatt for å få samlet, oppdatert informasjon. Som tidligere nevnt var det ikke i prosjektets tidligfase utarbeidet retningslinjer eller instruksjoner for rapportering fra prosjektleder til styret, men det ble gitt informasjon om status med det nye anlegget i de fleste styremøtene.

6.3.1 Rapporteringer fra oppstart av gjennomføringsfasen til våren 2024

I denne perioden hadde Senja Avfall IKS intern prosjektleder. Vi har fått opplyst at det ikke var faste systemer for rapportering fra prosjektleder med fast frekvens og med fast innhold fra byggearbeidene startet, men at det ble gitt informasjon om prosjektet til styret i hvert møte. Det varierer hvorvidt det er gitt orientering skriftlig (med bruk av presentasjon) eller om denne kun er gitt muntlig. Muntlige orienteringer kan vi ikke gjengi innholdet fra. Som redegjort for i kapittel 4 er det også en mulighet for at vi ikke har tilgang til all dokumentasjon, og dermed alle presentasjoner som er gitt i møter.

Styret i Senja Avfall IKS hadde møte 24.3.2023. Av protokollen fra møtet fremgår det ikke at nytt forbrenningsanlegg stod på sakslista eller ble orientert om.

Utklippene nedenfor viser informasjon i presentasjon gitt til styret i møtet 12.5.2023. Som det fremgår av presentasjonen, var det forsinkelser i arbeidet, og en måtte vurdere om byggentreprenør skulle forsere arbeidet eller ikke. Det fremgår videre at Senja Avfall IKS vurderer at hovedansvaret ligger hos Hinnstein AS og manglende leveranser av tegninger. Videre er det informasjon om kostnader.



Nytt forbrenningsanlegg

Status på byggetreprise, fremdrift:

- Alternativet er å ikke forsere bygging.
- Dette vil bety:
 - Klart for innløft medio oktober
 - Bygget vil ikke være tett til jul, risiko for større snømengder innendørs. Vanskelige montasjeforhold
- Dagsbøter fra Verdo vil sannsynligvis bli aktuelt.
 - Størrelse på disse er vanskelige å tallfeste
 - Verdo må dokumentere hvilke tap de har som følge av utsettelsen

• Et vanskelig valg der risiko for dagsbøter og skader på allerede montert utstyr må vurderes opp mot forseringskostnaden.



Nytt forbrenningsanlegg

Status på byggetreprise, årsaker til forsinkelsene:

- Som tidligere nevnt så erfarer vi store forsinkelser i produksjon av tegninger og annet produksjonsunderlag til entreprenør. Hovedansvaret for dette mener vi ligger hos Hinnstein AS. De hevder på sin side at bytte av konsulent for prosjektering av betongsøyler, er hovedårsaken. Uansett så er det Senja Avfall som blir skadelidende. Det virker også som at de ikke har tilstrekkelig med ressurser for dette prosjektet.
- Som følge av manglende underlag så har det i en periode vært helt stopp på anlegget. I tillegg medførte streiken til 1 uke forsinkelse.



Nytt forbrenningsanlegg

Status på byggetreprise, endringsvarslinger/ -meldinger:

- Manglende arbeidsunderlag og avglemt poster i anbudet har allerede påført oss en del ekstra kostnader:

Hinnstein AS:

- Endringsmeldinger: ca. 1.6 mill pr. april. Begrunnet med merarbeid som følge av endringer av betongsøyler, samt endringer generert av Verdo.

Bjørn Bygg:

- Endringslister/utglemt poster: ca. 2.5 mill
- Forlengelseskostnad: 91 dager à 34000: ca. 3 mill

- I tillegg er det mange varsler/endringer som ikke er kostnadsberegnet ennå.



Nytt forbrenningsanlegg

• Prosessanlegg:

- Detaljprosjektering av de forskjellige deler av anlegget pågår ennå.
- Produksjon av ovnen går etter planen.
- Siloer er ferdig produsert
- Avfallskran er i produksjon
- Er forsinkelse i produksjon av dokumentasjon, er ikke kritisk.
- Ingen priskonsekvens med mindre vi kommer i en situasjon der dagsbøter kan bli brukt.



At det var forsinkelser i produksjon av tegninger sammenholdt med opprinnelig plan, oppfatter vi at involverte aktører er enige i. Årsaken til forsinkelsen er det ulike oppfatninger av.

Hinnstein AS har opplyst til oss at endringen fra stål til betong kom til å medføre en del endringer, men med rette premisser ikke skulle medføre for store endringer – det var satt premisser for størrelser og omfang. De hadde prosjektert med utgangspunkt i stål, og fikk laget et forenklet forprosjekt av en underleverandør på prefabrikkert betong-løsning. Entreprenørs valg av annen rådgiver på prefab-betong, fikk stor betydning. Det alternativet Hinnstein arbeidet frem til konkurransegrunnlaget ble endret, fordi ny rådgiver for betong hadde andre løsninger.

Tidligere prosjektleder for Senja Avfall har opplyst at de ikke hadde fått noen informasjon om at endringen fra stål til betong ville få slike konsekvenser. Hinnstein hadde lagt frem et alternativ i betong med tilhørende pris, og Senja Avfall la til grunn at dette alternativet var prosjektert, siden en var kommet frem til en pris. Tidligere prosjektleder for Senja Avfall har opplyst at endring av rådgiver nok hadde noe betydning.

Når det gjelder oppfatningen av at Hinnstein AS ikke hadde nok ressurser til prosjektet, har Hinnstein AS forklart til oss at det knytter seg til endring fra stål til betong. De hadde gjort arbeidet med utgangspunkt i stålkonstruksjon. Inn mot årsskiftet 2022/2023 arbeidet de med detaljprosjektering i forhold løsningene som ble utlyst i konkurransen. De hadde ikke sett for seg, eller dimensjonert for, at hele prosjektet skulle omprosjekteres som følge av endring av bæresystemet fra entreprenørens underleverandør.

Vi har, med bakgrunn i de nevnte utfordringene med forsinkelser i prosjekteringsunderlag, spurt tidligere prosjektleder om det ble gjort noen vurderinger knyttet til hvordan en skulle håndtere en leverandør man mente ikke leverte. Han har opplyst at dette har vært diskutert flere ganger, også med øvrige involverte i prosjektet. Vurderingen var at arbeidet ville stoppe helt opp dersom en startet en prosess med rettslige steg, og det ble altså ikke gjort.

Blant dokumentasjonen som er gjort tilgjengelig for oss, er en presentasjon med tittel *Orientering til styret 260623*. I denne inngår informasjon om arbeidet med nytt forbrenningsanlegg. En del av informasjonen er tilsvarende den som ble gitt til styret i møte 12.5.2023. Som det fremgår av presentasjonen, var totalkostnaden for prosjektet antatt å bli kr 380-390 millioner per juni 2023.

Nytt forbrenningsanlegg

Status på byggentreprise, fremdrift:

- Framdriftsplan er endret, dette skyldes forsinkelse i anbudsarbeidet samt treghet i produksjon av tegninger, etc..
 - Dette betyr at vi er 91 dager forsinket (pr. 1. mai)
 - Betyr en forsinkelseskostnad fra BB på ca. 3 mill.
- Planlagt innløft av tunge komponenter (ovn) flyttet fra 5. mai til månedsskiftet jan/feb 2024.

Inntransport og plassering prosessanlegg (15 dager) 31.01.24 til 20.02.24
Fundamenter for siloer, filtre klar til mekanisk montasje 06.06.24 til 06.06.24
Lukning af bygning 22.07.24
Bygning klar til intern mekanisk Montasje 19.08.24
Komplettering prosessanlegg 20.08.24 til 20.01.25


 SENJA AVFALL

Nytt forbrenningsanlegg

Status på byggentreprise, årsaker til forsinkelsene:

- Som tidligere nevnt så erfarer vi store forsinkelser i produksjon av tegninger og annet produksjonsunderlag til entreprenør. Hovedansvaret for dette mener vi ligger hos Hinnstein AS. De hevder på sin side at bytte av konsulent for prosjektering av betongsøylene, er hovedårsaken. Uansett så er det Senja Avfall som blir skadelidende. Det virker også som at de ikke har tilstrekkelig med ressurser for dette prosjektet.
- Som følge av manglende underlag så har det i en periode vært helt stopp på anlegget. I tillegg medførte streiken til 1 uke forsinkelse.



Nytt forbrenningsanlegg

Status på byggentreprise, endringsvarslinger/ -meldinger:

- Manglende arbeidsunderlag og avglemt poster i anbudet har allerede påført oss en del ekstra kostnader:

Hinnstein AS:

- Endringsmeldinger: ca. 1.6 mill pr. april. Begrunnet med merarbeid som følge av endringer av betongsøyler, samt endringer generert av Verdo.

Bjørn Bygg:

- Endringslister/uteglemt poster: ca. 2.5 mill
- Forlengelseskostnad: 91 dager à 34000: ca. 3 mill

- I tillegg er det mange varsler/endringer som ikke er kostnadsberegnet ennå. Pr dato så antar vi en total kostnad på 380-390 mill. nok.



Nytt forbrenningsanlegg

• **Prosessanlegg:**

- Detaljprosjektering av de forskjellige deler av anlegget pågår ennå.
- Produksjon av ovnen går etter planen.
- Siloer er ferdig produsert
- Avfallskran er i produksjon
- Er forsinkelse i produksjon av dokumentasjon, er ikke kritisk.
- Ingen priskonsekvens med mindre vi kommer i en situasjon der dagsbøter kan bli brukt.



Første styremøte med ny administrerende direktør var 22.9.2023. Vi oppfatter at styret i møtet ga informasjon til ny administrerende direktør. Ny forbrenningsovn var ikke sak eller orientering om i dette møtet

I styremøte 17.11.2023 var det egen sak med orientering om nytt forbrenningsanlegg. Det fremgår av saksdokumentene at det i styremøte 22.9.2023 ble ytret ønske om å få en mer detaljert gjennomgang av prosjektet med ny forbrenningsovn. Vedlagt saken var rapporter fra

Verdo, Rambøll¹⁰ og prosjektleder. Rapporten fra prosjektleder sammenfatter i grove trekk fremdriften og utfordringene med prosjektet. Av orienteringen til styret fremgår at det fremdeles er flere usikkerhetsmomenter, noe prosjektleder arbeider med inn mot årsskiftet. Videre står det at prosjektleder rapporterer til administrerende direktør hver andre uke, og at det er laget en plan der det skal gjennomføres møter med et prosjektstyre. Prosjektstyret er etablert, og planlagt å avholde et møte før jul.

De vedlagte rapportene fra Rambøll og Verdo gir informasjon om status i arbeidet på tidspunktet. Innledningsvis i rapporten fra Rambøll står: *«Senja Avfall ønsker, i forbindelse med skift af ledelse, at Rambøll udarbejder en månedsrapport for udført arbejde. Senja Avfall har ikke tidligere ønsket dette, hvorfor denne statusrapport er den første i prosjektet.»*

I den vedlagte statusrapporten fra prosjektleder er det innledningsvis en del om status/oppsummering. Her fremgår at på generell basis er prosjektet på tidspunktet preget av meget stor forsinkelse på bygg sin klargjøring av de mekaniske fundamenter, samt montasje av byggeelementer. I forhold til opprinnelig tidsplan er den mekaniske montasje forsinket med 10 måneder. Av rapporten fremgår at forsinkelsen kan henledes til byggentreprenør sin manglende ferdiggjøring av «fundamenter klar til mekanisk montasje». Som igjen skyldtes manglende og forsinket leveranse av tegnings- og arbeidsunderlag fra Hinnstein AS. Skifte av konsulent for beregning av betongsøyler og -elementer var også en av årsakene til forsinkelsen. Verdo hadde også hatt en stor forsinkelse på produksjon av prosessanlegget, som har medført at de totalt sett er ti måneder forsinket. Ny dato for innløft var satt til 31.8.2023, dersom bygget var klart, og var skjøvet til 12.2.2024 som følge av at bygget ikke var klart.

Det fremgår videre av prosjektleders rapport at det har vært store forsinkelser i byggentreprise helt fra planlagt oppstart i januar 2023. I perioden fra januar til og med juni 2023 var det 5436 timer hvor det ikke ble produsert arbeid. Byggetid var forlenget med 149 dager, noe som ga ny sluttdato 14.1.2025.

Om risiko/fremdrift står at det er generell forsinkelse og usikkerhet omkring tidsplanen til Verdo. Koordinering mellom byggentreprise og Verdo var en risiko. Det samme var manglende tegningsleveringsplan fra Hinnstein AS, ifølge rapporten.

Utklippet nedenfor viser hva som ble rapportert med hensyn til økonomi. Av nederste linje fremgår at «Sum prosjekt» var på kr 395,5 millioner.

¹⁰ Rambøll Danmark – rådgiver prosessutstyr

Sum kostnader kontrakt og endringer/tillegg			
			1000NOK
		Kontrakter	Endringer
Konsulent ovn/utstyr	Rambøll AS	3 600	
Konsulent ovn/utstyr, byggeperiode (timebasert)	Rambøll AS	6 765	
Bygging/leveranse av ovn/utstyr	Verdo E.S. AS	231 959	
Konsulent bygg/teknisk	Hinnstein AS	7 500	
Byggentreprise: grunn/bygg/el/vvs	PEAB	118 540	
Utomhusarbeider, spunting, riving av mur	TP Maskin		4 200
Uavhengig kontroll: Konstruksjonsikkerhet	Indira AS	60	
Uavhengig kontroll: Geoteknikk	Nupen AS	45	
Uavhengig kontroll: brannkonsept	Multiconsult AS	25	
Byggeleder for Senja Avfall (estimat)	Leiknes AS	1 500	
Godkjente og betalte EM- Bjørn Bygg + LPS			5 483
Godkjente og betalte EM- Hinnstein			3 062
Mottatte ikke godkjente/avklarte EM-Bjørn Bygg			16 488
Mottatte ikke godkjente/avklarte EM-Hinnstein			624
Poster til fratrekk i byggentreprise			-4 300
Sum		369 994	25 557
Sum prosjekt:	kr 395 551		

Den fremlagte oversikten over økonomi gjelder sum kostnader kontrakt og endringer/tillegg, jf. overskriften til tabellen. Vi finner ikke at det for styret ble fremlagt en samlet oversikt over økonomien i prosjektet som inkluderer kostnader også utover kontrakter, som byggherre-kostnader.

Det var i møtet også en presentasjon med oversikt over tidsplan:

- Tett bygg administrasjonsdel 18.12.23
- Innløft ovn 13.02.24
- Innløft filterhus og siloer 06.06.24
- Tett bygg silohall 10.06.24
- Tett bygg prosesshall 11.07.24
- Overlevering bygg 14.01.25
- Prosessanlegg ferdig montert 31.01.25

I styremøtet 17.11.2023 var det også orientering om forslag i statsbudsjettet om økning av CO₂-avgift. Den reelle økningen som ble foreslått, var på 270 %. Av orienteringen fremgår at det vil ha stor innvirkning på driften av forbrenningsanlegg i Norge hvis avgiften ble innført som foreslått, og at det var sendt brev til Stortinget med beskrivelser av hvordan denne avgiften vil påvirke forbrenningsselskapene og beredskapen i Norge.

Det første styremøtet i 2024 ble avholdt 9. februar og var et ekstraordinært møte med én sak på agendaen: Prosjekt nytt forbrenningsanlegg. I agenda for styremøte står følgende:

Det er stor usikkerhet rundt prosjektet med bygging av ny forbrenningsovn. Administrerende direktør og styreleder har behov for å sette styret inn i saken og få den diskutert, for eventuelt å beslutte noen aksjoner.

Prosjektleder for Senja Avfall er tidligere Administrerende Direktør i Senja Avfall. Han ble ansatt som prosjektleder av styret i Senja Avfall før ny administrerende direktør ble ansatt.

Saken er kort oppsummert slik:

- *Kommunene har påtatt seg høy gjeldsgrad – 440 millioner i kommunalbanken via selskapsavtalen*
- *Prosjektet var estimert til 370 millioner*
- *Forbruk frem til nå – usikkert, men estimert ca 200 millioner*
- *Når prosessdelen er levert (ovnen) vil dette utløse ytterligere ca 200 millioner i betalinger til leverandør*
- *Prosjektet estimert ferdig våren 2025 (ett år igjen)*
- *Senja Avfall har fortsatt 43 millioner i gjeld fra før som gjør at den kommunale garantien vil være brukt opp til sommeren hvis tallene fremlagt viser seg å være riktige*
- *AD¹¹ er svært usikker på status i prosjektet, både på leveranse, men i sær den økonomiske delen. Det er ikke fremlagt noe prosjektbudsjett eller prosjektrekning per dags dato*

I protokoll fra møtet er følgende gjengitt:

Det er stor usikkerhet rundt prosjektet med bygging av nytt forbrenningsovn. Administrerende direktør og styreleder har behov for å sette styret inn i saken og få den diskutert for eventuelt å beslutte noen aksjoner.

Prosjektleder for Senja Avfall er tidligere Administrerende direktør i Senja Avfall. Han ble ansatt som prosjektleder av styret i Senja Avfall IKS før ny administrerende direktør ble ansatt.

Saken er kort oppsummert slik:

Etter informasjon fra prosjektleder og regnskap pr dags dato er situasjonen som følger:

- *Senja Avfall har pr dags dato betalt 197 millioner i prosjektet*
- *Av dette er 81 millioner betalt på prosessanlegget, resten er på bygg og prosjektering*
- *Det er estimert 31,7 millioner i endringsordre*
- *Det er estimert 13,1 millioner i usikkerhet*
- *Det er estimert ca 28 millioner i uteglemte byggelånsrenter*
- *Prosjektet er nå estimert til en totalcost på ca 450 millioner kroner*
- *Kommunen har gitt lånegaranti via selskapsavtalen på 440 millioner kroner. Dette vil ikke være nok til å dekke lånekostnadene da Senja Avfall allerede har 43 millioner i lån i Kommunalbanken*

Styret fattet følgende vedtak:

1. *Det gjøres en totalgjennomgang av prosjektet for å avdekke usikkerheter og for å oppnå bedre kontroll og sikre framdrift etter, til enhver tid, gjeldende framdriftsplan. Oversikten som oppnås skal brukes til å definere klare mål og krav til leveransen*
2. *Det gjøres en vurdering av prosjektorganiseringen og prosjektledelsen i forhold til funksjonalitet og samhandling. AD har fullmakt til å iverksette tiltak omgående for å forbedre prosjektstyringen med ekstra ressurser*
3. *Styreleder gjennomfører et eget møte med prosjektleder*
4. *Økonomistyringen må forbedres med mål om å finne kostnadsreducerende tiltak*
5. *Kontinuerlig rapportering og dokumentasjon til styreleder på framdrift og økonomiutvikling med følgende frister: hver 14. dag*
6. *Det innkalles til ordinært representantskapsmøte for å informere, og behandle en utvidelse av ramme for låneopptak, jfr. § 9 i selskapsavtalen*

¹¹ AD står for administrerende direktør

Styremøte 24.5.2024

I møtet ble det behandlet sak om utvidelse av låneramme i forbindelse med bygging av nytt forbrenningsanlegg. Det fremgår av saken at etter at eierkommunene vedtok ny selskapsavtale gjeldende fra 1.1.2023 med økt låneramme (økt til kr 440 millioner), var det ikke gjort noe med finansiering. Det var ikke søkt om økt låneramme hos Kommunalbanken. På tidspunktet var belåning på kr 278 millioner, der 262 millioner var til prosjektet og resten var renter. Administrerende direktør ba styret om godkjenning til å utvide lånerammen i kommunalbanken fra kr 400 millioner til kr 440 millioner. Dette for å kunne finansiere prosjektet frem til høsten. Styret vedtok at det kunne søkes om utvidelse av gjeldende låneramme.

I samme møte ble det behandlet – og vedtatt – sak om styreinstruks med nærmere beskrivelse av saksbehandlingsregler for styret. Det var også sak om framdrift og status på nytt forbrenningsanlegg. Det var ingen dokumenter vedlagt saken. Styret tok saken til orientering og fattet følgende vedtak:

- Eierne (representantskapet) informeres om de nye opplysningene i prosjektet
- Styret ønsker at det utarbeides en juridisk vurdering av saken

Som det fremgår av informasjonen til styret, skulle prosjektleder i Senja Avfall rapportere annen hver uke til administrerende direktør. Administrerende direktør skulle også rapportere til styret annenhver uke. Vi har gjennomgått noen av disse rapporteringene. Av rapporteringer våren 2024 fremgår at administrerende direktør opplever det utfordrende å få oversikt over totaløkonomien i prosjektet. Prosjektleder sa opp sin stilling i Senja Avfall våren 2024, og det ble arbeidet med å hente inn ekstern prosjektledelse. Selskapet hadde dialog med Rambøll, som var inne i prosjektet som rådgiver prosess, om selskapet hadde ansatte som var aktuelle for prosjektlederrolle. Det ble inngått avtale med Rambøll om prosjektledelse, og fra mai 2024 har de ivaretatt prosjektlederrollen.

6.3.2 Rapporteringer fra våren 2024

Rapport «Budsjett og forventede kostnader, Finnsnes forbrenningsanlegg», Rambøll 27.5.24

Rambøll overtok rollen som prosjektleder for forbrenningsanlegget etter tidligere administrerende direktør/prosjektleder i mai 2024. De utarbeidet en rapport om totalbudsjett for prosjektet, på bestilling fra administrerende direktør. Rambøll skriver i rapporten at de tydeliggjør hvilke uspesifiserte kostnader og hvilket risikopåslag som kan forventes. Deretter vil de komme med sin anbefaling til styret om nytt og revidert budsjett.

Det opprinnelige prosjektet, i 2022, tilsa øvre ramme for investering på kr 390 millioner. I dette var det et risikopåslag på kr 25 millioner, tilsvarende 6,8 % av budsjett. Rambøll mente at dette var for lavt for budsjett på forprosjektnivå, og at opprinnelig budsjett burde hatt avsatt usikkerhetspåslag på 30-40 %. Videre viste Rambøll til at normalt sett blir det gjort en usikkerhetsanalyse på kost for å komme frem til P85¹², og at i prosjekter av denne størrelsen er normal praksis at byggherren bestiller dette for at styret skal kunne godkjenne igangsetting av prosjektet. De kunne ikke se at det var utført risikoanalyse med tanke på kostnader. Etter Rambølls mening ville budsjett med mer realistisk usikkerhetspåslag (etter deres mening) vært mellom kr 475-511 millioner.

¹² I investeringsprosjekter er det ulik sikkerhet for kostnadsrammer, avhengig av hva de er basert på. P85 tilsvarer en kostnadsramme med 85 % sannsynlighet for å unngå overskridelse.

Rapporten inneholder en oppsummering hvor Rambøll viser til at de mener det er gjort flere grovt uansvarlige valg i prosjektet. Bakgrunnen for dette er blant annet:

- Kostnader til byggentreprise nærmere kr 180 millioner mot opprinnelig kr 130 millioner (2022). Årsakene er endring fra stålbaresystem til betongbæresystem, uheldig plassering av bygg tett opp mot eksisterende bygg og dyre valg knyttet til fasade.
- Manglende helhetlige risikoanalyser/forundersøkelser knyttet til endring fra stål til betong og plassering av bygg
- Manglende oppfølging av prosjektet fra byggherre, med manglende utarbeidelse av eksempelvis omforent leveranse- og fremdriftsplan i prosjekt med sidestilte entrepriser
- Uteglemte poster i byggekostnadene; prosjektering og generelle byggherrekostnader (som byggeledelse, forsikring, rentekostnader mv.)
- Manglende forprosjektrapport på Civil, med definerte kvaliteter og funksjoner som var tenkt levert og til hvilken kostnad. Rapporten skulle vært beslutningsunderlaget til styret og grunnlag for videre arbeid og usikkerhetsanalyser.

Rambøll anbefalte Senja Avfall IKS å ta opp lån på kr 536 millioner for prosjektet.

Prosjektleder i Rambøll har gitt månedlige rapporteringer til Senja Avfall IKS. Rapporteringene inneholder informasjon om faste punkter: Fremdrift, status på entreprisene, risikoer og økonomi/kostnader.

Styret i Senja Avfall hadde møte 13.9.2024. I dette møtet var det sak om lånegaranti og låneopptak for nytt forbrenningsanlegg. På grunn av økte kostnader i prosjektet, som var blitt fremlagt for representantskapet i tråd med vedtak i forrige styremøte, var Senja Avfall IKS nødt til å be om økt solidaransvar (långaranti) fra eierkommunene slik at Senja Avfall kan øke lånerammen i kommunalbanken. Styret godkjente at Senja Avfall ber representantskapet om å endre selskapsavtalen slik at solidaransvargrensen økes til kr 580 millioner. Styret godkjente også at Senja Avfall søker kommunalbanken om økt låneramme til kr 580 millioner når ny selskapsavtale er godkjent av representantskapet. I samme møte var det sak om gjennomgang og godkjenning av ny selskapsavtale, hvor styret innstilte til representantskapet på at rammer for selskaps låneopptak ble begrenset oppad til kr 580 millioner.

I styrets møte 13.11.2024 ble det ikke behandlet særskilte saker om investeringsprosjektet.

6.3.3 Rapporteringer/informasjon til eierne (representantskapet)

Det var møte i representantskapet 25.1.2023. Dette var et ekstraordinært møte for valg av styre, og det var ikke sak eller orientering om nytt forbrenningsanlegg. Representantskapet hadde neste møte 2.6.2023. Det fremgår av protokoll fra møtet at det ble gitt orientering om nytt gjenvinningsanlegg. Vi har ikke funnet dokumentasjon knyttet til denne orienteringen.

Av protokollene til representantskapets møter 8.12.2023 og 25.1.2024 fremgår det ikke at det har vært saker eller orienteringer om nytt forbrenningsanlegg. Sistnevnte møte var ekstraordinært møte for valg av leder og nestleder til representantskapet, valg av styre og fastsettelse av godtg relser.

I representantskapets møte 21.6.2024 var det sak om framdrift og status, nytt forbrenningsanlegg. Saken var unntatt offentlighet. Det var også sak om økt låneopptak i Kommunalbanken fra kr 400 millioner til kr 440 millioner. Denne saken var tidligere behandlet av styret. For   få godkjent låneopptaket krevde kommunalbanken at også representantskapet gjør vedtak i saken.

Det var to ekstraordinære møter i representantskapet i oktober 2024. Det første var 4.10.2024, hvor sak om låneopptak for nytt forbrenningsanlegg ble behandlet. Representantskapet vedtok å godkjenne utvidet låneramme til kr 580 millioner i kommunalbanken. I møtet var også sak om ny selskapsavtale på sakslisten – denne måtte oppdateres som følge av ny IKS-lov. Representantskapet vedtok å godkjenne ny revidert selskapsavtale. Det andre møtet var 10.10.2024, og her ble det ikke behandlet saker om nytt forbrenningsanlegg.

6.4 Økonomi

Vi har redegjort for hva som var de økonomiske rammene på ulike tidspunkter i arbeidet med prosjektet. Av dokumentasjonen vi er forelagt, ser vi at ny administrerende direktør fant det utfordrende å skaffe oversikt over økonomien i investeringsprosjektet. Rambøll gjorde våren 2024 en gjennomgang av prosjektet og det ble utarbeidet nye økonomiske anslag.

Budsjettet som ble forelagt eierkommunene i forbindelse med ny selskapsavtale og ny låneramme, var overordnet. Dette tok utgangspunkt i kostnader knyttet til entrepriser for bygg og prosessutstyr samt et generelt påslag for usikkerhet på kr 25 millioner. I dokumentasjonen vi er forelagt inngår ikke et mer spesifisert budsjett. Det var – etter vår oppfatning – uteglemte poster i dette budsjettet. Dette gjelder blant annet byggherrekostnader som byggelånsrenter.

Ansvar for prosjektets samlede økonomi opp mot budsjett/kostnadsramme har prosjektleder hatt. Leiknes AS har hatt rollen som byggeleder og bl.a. fulgt opp økonomien i prosjektet i gjennomføringsfasen. Økonomikontrollen har bestått i kontroll av avdragsnoter og tilleggsnotaer opp mot den kontrakten som byggentreprenør har med Senja Avfall IKS. Endringer og tillegg til kontrakt er regulert i kontraktsbestemmelsene. Leiknes AS har kontrollert berettigelsen av tilleggskrav mot kontraktsbestemmelsene og gitt innstilling til Senja Avfall IKS sin prosjektleder som deretter har godkjent dem. Etter at tilleggskrav var godkjent av prosjektleder så har Leiknes sendt godkjenning til byggentreprenøren. Etter hvert har de også gjennomgått fakturaer fra Hinnstein AS, etter forespørsel fra byggherre.

Økonomisjef i Senja Avfall har opplyst at hun ikke har hatt en definert rolle knyttet til investeringsprosjektet. Hennes arbeidsoppgaver er knyttet til blant annet budsjett og regnskap, og hun utarbeider selvkostkalkyler. I forbindelse med disse oppgavene utarbeider hun ulike oversikter og oppstillinger. Disse har til dels blitt benyttet i arbeidet med ny forbrenningsovn, uten at hun spesifikt har utarbeidet dem til det formålet. Hun har opplyst at hun underveis i investeringsprosjektet har gitt oppdatert informasjon om kostnader knyttet til den eksisterende ovnen, og driften av den.

Økonomisjef har også bokført fakturaene som kom, og opprettet da egne områder i regnskapet for prosjektet, slik at utgifter knyttet til det var samlet. Hun har hatt tilgang til rammebudsjett (samme som ble fremlagt for styret i 2018/2019), men er ikke forelagt et detaljert budsjett som kan benyttes som styringsverktøy. Økonomisjef er ikke kjent med om det er utarbeidet prosjektregnskap. Etter Rambøll kom inn som prosjektleder ivaretas dette av dem.

Det er underveis i gjennomføringen av prosjektet gitt informasjon om økonomiske forhold til styret. Vi finner ikke at det er rapportert på påløpte kostnader opp mot budsjett for ulike poster underveis i prosjektet. Rambøll har rapportert på dette til byggherre etter at de overtok prosjektledelsen.

Tidligere prosjektleder har jevnlig gitt informasjon til styret om arbeidet med nytt forbrenningsanlegg, herunder også om forhold som påvirker prosjektets økonomi. Med bakgrunn i at kostnadsrammen for prosjektet – utfra den dokumentasjonen vi er forelagt – har noen uteglemte poster, er det sannsynlig at de påløpte kostnadene i prosjektet underveis har blitt ansett som lavere enn det de reelt har vært.

6.5 Eierne behandler ny selskapsavtale

Ny selskapsavtale med utvidet låneramme 2024

Som følge av økte kostnader i investeringsprosjektet, var det behov for å øke selskapets låneramme. Sak om dette ble sendt til kommunene høsten 2024 med følgende saksunderlag fra Senja Avfall IKS:



Økt behov for kapital i forbindelse med bygging av nytt forbrenningsanlegg hos Senja Avfall IKS

Andre dokumenter, vedlagt

1. Vedlegg 1: Protokoll styremøte Senja Avfall IKS 13.09.24
2. Vedlegg 2: Protokoll ekstraordinært representantskapsmøte 04.10.24
3. Vedlegg 3: Ny selskapsavtale av 04.10.24

Forslag til innstilling

1. Kommunen vedtar ny selskapsavtale med ny ramme for virksomhetens låneopptak §15 i selskapsavtalen fra 440 MNOK til 580 MNOK, fordelt på den eierandelen kommunen har i Senja Avfall IKS.

Saksopplysninger

Sommeren 2019 ble det utredet muligheten for å bygge et nytt forbrenningsanlegg på Senja Avfall. I den forbindelse ble eierkommunene bedt om å øke solidaransvarsgrensa fra 50 MNOK til 400 MNOK. Der 350 MNOK skulle brukes til å bygge nytt forbrenningsanlegg. Vedlegg 1.

I 2022 besluttet eierskapskommunene i Senja avfall IKS, Senja, Sørreisa, Balsfjord, Målselv, Dyrøy og Salangen, at det skulle bygges et nytt forbrenningsanlegg. Kostnaden var på det tidspunktet estimert til 390 millioner kroner.

Fjernvarme er en del av totalberedskapen i Norge, gir sikkerhet i forhold til å kunne levere rimelig energi fra andre kilder enn strømmettet og har flere funksjoner. Fjernvarme erstatter store mengder (60 GWh) med elektrisk oppvarming.

I slutten av oktober 2022 ble det besluttet å endre konstruksjonen fra stål til betong. Årsaken var bekymring for stålprisene på grunn krigen i Ukraina.

Denne endringen medførte en stor økning i kostnadene og 14 måneders forsinkelse i prosjektet. Prisen ville da bli på 390 MNOK. Senja Avfall ba da eierkommunene om at solidaransvarsgrensa skulle økes til 440 MNOK. Vedlegg 2.

1. september 2023 ble det ansatt ny administrerende direktør. I tiden etter, er det avdekket at overskridelsene i prosjektet var større enn antatt.

Etter endring av prosjektorganisasjonen i mai 2024 og en ny gjennomgang av prosjektet, ble det avdekket at prosjektet allerede hadde store overskridelser og ikke hadde den kontroll et slikt prosjekt må ha. Gjennom en intern revisjon av prosjektet ble det avdekket overskridelser av gjeldende budsjett.

Nytt revidert budsjett ble fremlagt med en totalpris på prosjektet på 536 MNOK. Den 13. mai 2024 informerte Senja avfall eierskapskommunene, om status og utfordringene i arbeidet med nytt forbrenningsanlegg.

For å kunne ferdigstille forbrenningsanlegget må Senja Avfall IKS be eierkommune om å endre selskapsavtalen §15 slik at solidaransvaret økes fra 440 MNOK til 580 MNOK fordelt på eierandelen til kommunene i Senja Avfall IKS.

Muligheter

6. september offentliggjorde Rå Biopark, at de har valgt å etablere sitt nye biogassanlegg i tett samarbeid med Senja Avfall på nabotomten til Senja Avfall.

Dette blir en av de største samarbeidsprosjektene i regionen, der det nye biogassanlegget skal håndtere matavfall for 41 kommuner i Nordland, Troms og Finnmark. Anlegget vil produsere biogass tilsvarende 7 millioner liter diesel, og samtidig få ut karbonnøytralt CO₂ og biorest til produksjon av gjødsel.

Det nye forbrenningsanlegget vil håndtere alt av avfall som produseres i eierkommunene, både husholdnings- og næringsavfall. Dette tilsvarer ca. 15 000 tonn avfall i året. Anlegget vil ha en maks kapasitet på 25 000 tonn pr år, og vil derfor kunne selge restkapasitet til andre avfallsselskap.

Anlegget vil kunne produsere 60 GWh per år, som vil gi en stor energisikkerhet i et område elektrisk kraft er en begrenset ressurs. Ovnen vil ha en overskudsenergi på ca. 30 - 35 GWh når den er i full drift.

Den økte kapasiteten, samt omdisponering av tomteareal i nær tilknytning til anlegget, har gitt mulighet til å tilby Rå Biopark en samarbeidsavtale der Senja Avfall står for leveranse av elektrisk og termisk energi til Rå Biopark sitt anlegg. De vil kunne bruke store deler av restenergien i det nye forbrenningsanlegget.

Anlegget vil også gi Senja Avfall en sikker inntekt på leveranse av termisk energi i lang tid. Senja Avfall vil også få økte inntekter på avfallsforbrenning og reduserte utgifter på transport.

Kommunestyret i **Senja** behandlet, og godkjente, ny selskapsavtale i møte 7.11.2024. Vedtaket var enstemmig. I saksfremlegget viser kommunedirektøren til at Senja kommune som medeier i selskapet står i en situasjon hvor økning av lånerammen er uunngåelig for å kunne ferdigstille forbrenningsanlegget. Kommunedirektøren viser også til at det er en naturlig bekymring knyttet til de økte kostnadene, da dette fører til økt belastning på kommunens økonomi. Estimerte fremtidige underskudd er allerede innarbeidet i budsjett og økonomiplan 2025-2028, og vil svekke kommunens handlingsfrihet på andre områder, særlig sett i lys av den økonomiske situasjonen som allerede er til stede. Kommunedirektøren trakk også frem mulighetene prosjektet gir, og at det er positivt at selskapet har tatt grep for å bedre prosjektstyringen og den økonomiske kontrollen.

Kommunestyret i **Dyrøy** har behandlet sak om ny selskapsavtale i kommunestyret 5.12.2024.¹³ Formannskapet behandlet saken i møte 21.11.2024. I saksfremlegget er informasjonen til eierkommunene fra Senja Avfall gjengitt. Kommunedirektørens innstilling er at selskapsavtalen

¹³ I skrivende stund er ikke protokoll fra møtet med vedtaket lagt ut.

vedtas. Det er i saksfremlegget ikke en egen del med kommunedirektørens vurdering, men et kort sammendrag om hva saken gjelder.

I **Balsfjord** ble ny selskapsavtale enstemmig vedtatt av kommunestyret 4.11.2024. I saksutredningen er opplysningene fra Senja Avfall gjengitt, herunder Senja Avfall IKS sin innstilling. Kommunedirektøren har ikke gitt egen innstilling i saken.

I møte 31.10.2024 behandlet kommunestyret i **Sørreisa** ny selskapsavtale for Senja Avfall IKS, og denne ble enstemmig vedtatt. I saksfremlegget er opplysningene fra Senja Avfall gjengitt, i tillegg til et kort sammendrag av saken. Kommunedirektøren innstilte på at selskapsavtalen ble vedtatt.

Kommunestyret i **Målselv** vedtok enstemmig ny selskapsavtale for Senja Avfall IKS i møte 4.12.2024. Også i dette saksfremlegget er opplysningene fra Senja Avfall til saken gjengitt. Kommunedirektørens innstilling var at selskapsavtalen godkjennes.

I **Salangen** kommune var saken på sakslista til formannskapets møte 3.12.2024, og ble utsatt til møte 5.12.2024. I saksfremlegget er gjengitt informasjon fra Senja Avfall IKS. Kommunedirektøren fremmet saken uten innstilling, noe som var begrunnet med at kommunedirektøren i møtet vil informere ytterligere om saken. Formannskapet fattet følgende vedtak:

1. *Salangen kommune vedtar ny selskapsavtale med ny ramme for virksomhetens låneopptak § 15 i selskapsavtalen fra 440 MNOK til 580 MNOK, fordelt på den eierandelen kommunen har i Senja Avfall IKS.*
2. *Kommunedirektøren får i oppdrag å utrede konsekvensene for Salangen kommune.*

Saken ble behandlet av kommunestyret i Salangen i møte 10.12.2024.¹⁴

6.6 Status november/desember 2024

Arbeidet med investeringsprosjektet er som nevnt ikke avsluttet. Bygget ble tett i november 2024, som var i tråd med ny, revidert fremdriftsplan. Arbeidene med bygget er ikke ferdig, men fremover vil også en stor del av arbeidet knytte seg til selve forbrenningsovnen. Leverandør av denne har tidligere hatt forsinkelser. Dette har ikke påvirket prosjektet, da også bygget var forsinket. Eventuelle forsinkelser nå kan få betydning for prosjektet.

Senja Avfall IKS har revidert kostnadsrammen for prosjektet og eierkommunene har fått ny selskapsavtale til behandling, hvor også lånerammen er økt. Per nå er kostnadsrammen for prosjektet kr 536 millioner. Denne ser vi er vurdert og drøftet av prosjektledelsen, og disse anslagene er vurdert å holde. Per 3.12.2024 har tre av seks eierkommuner behandlet og vedtatt ny selskapsavtale.

¹⁴ I skrivende stund er ikke protokoll fra møtet med vedtak lagt ut.

7 OPPSUMMERING OG VURDERINGER

I dette kapittelet oppsummerer vi våre funn og svarer ut spørsmålene i mandatet som er nærmere redegjort for i rapportens kapittel 2.

Første del av mandatet er:

Beskrivelser av Senja Avfall IKS sin planlegging, organisering, oppfølging og rapportering av investeringsprosjektet nytt forbrenningsanlegg

Herunder beskrivelser av

- *Hvilke vedtak som ligger til grunn for planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjektet nytt forbrenningsanlegg*
- *Prosjektorganisasjonen, ansvar og roller i Senja Avfall IKS i anledning investeringsprosjektet*
- *Prosjektets kostnad, framdrift og endringer underveis*
- *Har eventuelle endringer i prosjektet blitt rapportert fra prosjektledelsen og til styrende organer i Senja Avfall IKS*
- *Finansieringen av prosjektet og mulige økonomiske konsekvenser av denne*

Vedtak som ligger til grunn for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet

Arbeidet med nytt forbrenningsanlegg ble påbegynt i 2016/2017. I 2017 gjorde selskapet innledende undersøkelser om anskaffelse av ny forbrenningsovn. Styret i Senja Avfall ble i 2017 ikke forelagt noen saker for beslutning, men orientert om arbeidet. Våren 2018 ble det engasjert et selskap som utarbeidet skisseprosjekt. Styret i Senja Avfall fattet i møte i april 2018 vedtak om å gi administrasjonen fullmakt til å forberede arbeidet med forprosjekt til ny ovnslinje til neste styremøte. Det forelå ikke eget skriftlig saksfremlegg til dette møtet. Vi har fått opplyst at det i flere møter ble gitt muntlige orienteringer, noen ganger med powerpoint-presentasjon.

Ordlyden i styrevedtaket i april 2018, var å forberede arbeidet med forprosjekt. Det er ikke utarbeidet et forprosjekt for investeringsprosjektet. Styret har i flere møter blitt orientert om arbeidet med prosjektet, mens neste beslutningssak var i møte i november 2018. Her ble det fremlagt sak med informasjon om blant annet økonomi, finansiering og driftskostnader. Anslått kostnadsramme var kr 350 millioner og finansiering skulle gjøres gjennom lån som eierkommunene garanterer for. Styret vedtok å godkjenne det fremlagte forslaget og ba administrasjonen starte det videre arbeidet – herunder engasjere konsulent for videre spesifisering og anbudsforberedelser. I desember 2018 ble representantskapet forelagt sak om nytt energigjenvinningsanlegg. Representantskapet ba om ny sak når tilbud var innhentet.

Ved utgangen av 2018 hadde styret og representantskapet gitt administrasjonen fullmakt til å arbeide videre med ny forbrenningsovn, basert på foreløpige løsninger med tilhørende budsjettall. Det var innen utgangen av 2018 ikke tatt en endelig investeringsbeslutning og prosjektet var på skisseprosjektstadiet.

Styret i Senja Avfall fikk i 2019 orienteringer om prosjektet. Representantskapet behandlet i desember 2019 sak om endring i selskapsavtalens § 15, låneopptak og garantistillelse. Vi har ikke funnet at representantskapet ble forelagt en egen sak om investeringsprosjektet som følge av at tilbud var innhentet, men det er i denne saken vist til at representantskapet hadde vedtatt å prosjektere nytt energigjenvinningsanlegg og at saken knytter seg til investeringsprosjektet.

Endringer i selskapsavtalen må godkjennes av kommunestyrene i eierkommunene. For å finansiere investeringen i ny forbrenningsovn med lån, måtte lånerammen i selskapsavtalen økes fra kr 110 millioner til kr 400 millioner. Senja Avfall sendte informasjon om investeringsprosjektet til eierkommunene sammen med ny selskapsavtale. Sakene som ble fremlagt for kommunestyrene gjaldt endring i selskapsavtalen, mens informasjon om investeringsprosjektet var vedlagt eller inntatt i saksutredningene.

Samtlige eierkommuner vedtok ny selskapsavtale. Vi oppfatter at dette er investeringsbeslutningen. Vi har ikke forut for dette funnet uttrykkelige vedtak i styret eller representantskapet om at investeringsprosjektet skal gjennomføres, men både styret og representantskapet har blitt orientert om investeringsprosjektet.

I 2020 vedtok styret å avsette midler til utarbeidelse av anbudsgrunnlag for etablering av nytt energigjenvinningsanlegg. Administrasjonen fulgte opp vedtaket gjennom å engasjere konsulenter til dette arbeidet. I slutten av 2021 ble styret forelagt sak om leverandør av forbrenningsovn og vedtok det fremlagte forslaget om Verdo. Styret ble også orientert om kostnadsoverslag for bygget. I oktober 2022 ble styret forelagt sak om valg av entreprenør til oppføring av bygg, og godkjente fremlagte forslag til kontrakt.

I prosessen med valg av entreprenør, ble det også gjort en endring i byggets konstruksjon; fra stål til betong. For denne endringen har vi funnet lite skriftlig dokumentasjon som belyser vurderinger som ble gjort i forbindelse med endringen. Vi har fått opplyst at styret ble orientert.

Etter at kontrakter var inngått, var det bedre grunnlag for å estimere kostnader. Nytt kostnadsanslag var kr 390 millioner. Styret ble forelagt sak om dette i desember 2022. Økningen i kostnadsrammen innebar også behov for økt låneramme, og dermed behov for endringer i selskapsavtalen. Saken om endret selskapsavtale ble sendt direkte til eierkommunene uten forutgående behandling i representantskapet. Årsaken var behov for fremdrift og er redegjort for i oversendelse av saken fra administrerende direktør til eierkommunene. Det fremgår også at dette er avklart med styreleder og representantskapets leder. Alle eierkommunene godkjente ny selskapsavtale med økt låneramme på kr 440 millioner.

Prosjektorganisasjon

Senja Avfall er byggherre for investeringsprosjektet. Representantskapet og styret i Senja Avfall IKS har ansvar og oppgaver som følger av lov. Disse styringsorganene har ikke hatt definerte roller i prosjektorganisasjonen gjennom vedtak eller styringsdokumenter det dette aktuelle investeringsprosjektet. Det har ikke vært en styringsgruppe for investeringsprosjektet.

Fram til september 2023 var administrerende direktør i Senja Avfall prosjektleder. Fra september 2023 til april 2024 var han kun prosjektleder og ikke administrerende direktør. Fra og med mai 2024 har det vært innleid prosjektledelse; Rambøll.

Utover administrerende direktør i Senja Avfall, har avdelingsleder for energigjenvinning vært involvert i møter knyttet til prosessutstyret (forbrenningsovn). Det er ikke andre i Senja Avfall som har hatt definerte roller i en prosjektorganisasjon. Øvrige aktører har vært innleide:

Byggherrens byggeleder og koordinator for utførelse
Prosjektering bygg
Rådgiver prosessutstyr
Leverandør prosessutstyr/ovn

Leiknes AS
Hinnstein AS
Rambøll Danmark
Verdo Energy Systems

Generalentreprenør bygg

Peab Bjørn Bygg AS

Det er benyttet utførelsesentrepriser i prosjektet, som innebærer at byggherre har hovedansvaret for prosjektering og utførelse. Byggherre må inngå kontrakter med rådgivere og koordinere disse. Byggherre har også ansvar for koordinering mellom leverandørene.

Kostnad, fremdrift og endringer underveis

De første økonomiske anslagene for prosjektet var kr 350 millioner. I 2022, etter kontraktsforhandlinger, var dette økt til kr 390 millioner. Per nå er anslått kostnadsramme kr 536 millioner. Det er fremlagt saker for styret og representantskapet om disse økningene. I perioden kostnadsrammen økte fra kr 390 millioner til kr 536 millioner er det ikke lagt frem beslutningssaker om økt kostnadsramme, men det er gitt orienteringer til styret om investeringsprosjektet. I 2024 har både styret og representantskapet fått informasjon om utfordringer med økonomien i prosjektet, før det ble fremlagt sak om økt kostnadsramme – og økt låneopptak i selskapsavtalen.

Når det gjelder fremdriften i prosjektet, er det vesentlig forsinket utfra de opprinnelige planene og fremdriften er endret flere ganger. Bakgrunnen for dette er blant annet andre grunnforhold enn forutsatt og forsinkelser i prosjekteringen. At prosjekteringen ble forsinket er det enighet om, men det er ulike syn på hva som er årsaken til det. Forbrenningsovnene skulle stå klar sommeren 2024, mens status per desember 2024 er at bygget nå er tett og arbeidet med å sette opp ovnen er i gang.

Forsinkelser i prosjektet medfører i seg selv kostnader. Med entreprismodellen som er valgt i prosjektet, er det byggherre som har ansvaret for at entreprenør har arbeidsgrunnlaget når de skal.

Den klart største endringen i prosjektet er endring i konstruksjon fra stål til betong. Vi finner at denne endringen har hatt stor innvirkning på både fremdrift og kostnader i prosjektet. Byggentreprenør hadde gitt tilbud på konstruksjon i både stål og betong, og det var liten prisforskjell mellom de to alternativene. Da betongløsningen ble valgt, ble det endring i prosjektet ved at ikke lengre Senja Avfall IKS sine rådgivere tegnet denne løsningen, men betongleverandørens egne rådgiver gjorde dette. Betongkonstruksjonene hadde andre mål enn det som gjaldt for stål, og dette medførte at mange andre løsninger i bygget måtte tegnes om.

Rapporteringer om endringer til styrende organer

Vi har fått opplyst at styret ble orientert om endring i konstruksjonen fra stål til betong. Dette fremgår ikke konkret av dokumentasjonen vi har, herunder innkallinger og protokoller til styremøter. Ved endring av selskapsavtalen i 2022 var denne endringen i prosjektet besluttet, men det inngikk ikke informasjon om det i sak som ble forelagt representantskapet eller sak til eierkommunene.

I 2024 har styret og representantskapet fått informasjon om status i prosjektet, herunder om tidligere endringer.

Finansieringen av prosjektet

Prosjektet har hele tiden vært planlagt lånefinansiert. Vi har ikke funnet at finansieringsalternativer som ikke innebærer låneopptak har vært vurdert. Det var i en tidlig fase (2018) vurdert – og fremlagt for representantskapet – alternativ og finansiering ved oppkapitalisering av Senja Avfall IKS. Dette ble beskrevet som et alternativ som innebar at

kommunene ikke måtte stille garanti for lånebeløpet, men skulle skyte inn egenkapital i forhold til eierstørrelsen. Vi har ikke funnet at representantskapet direkte har fattet vedtak om finansiering av prosjektet, men det behandlet i 2019 sak om endret selskapsavtale hvor finansiering av investeringsprosjektet er relevant. Det fremgikk av saken som ble fremlagt, at det tidligere har vært vurdert at eierkommunene måtte stille kommunal garanti for lån, og at dette ikke var tilfelle per dato. Endret selskapsavtale, med økt låneramme, ble vedtatt av både representantskapet og eierkommunene.

I et interkommunalt selskap (IKS) hefter den enkelte deltaker i selskapet ubegrenset for en prosentdel av selskapets forpliktelser (følger eierandel), og til sammen skal disse delene utgjøre selskapets samlede forpliktelser. Det innebærer at dersom selskapet ikke klarer å betjene lånekostnadene, må eierkommunene gjøre det. Det er dermed en risiko ved lånefinansiering også for eierne. Endringer i rentenivå er en åpenbar risiko ved lånefinansiering. I saksfremleggene i enkelte av eierkommunene er mulige økonomiske konsekvenser for kommunen drøftet i saksfremleggene. Det fremgår av saksfremleggene i disse tilfellene at kommunen ikke har gjort selvstendig risikovurdering av selve investeringsprosjektet, men basert seg på informasjonen fra Senja Avfall.

Utgangspunktet for finansiering av prosjektet har vært at Senja Avfall IKS skal kunne betjene kostnadene ved låneopptak selv. I beregningene som er fremlagt er det benyttet «selvkost per tonn». Denne kostnaden reflekterer hva det koster å brenne et tonn avfall i den nye forbrenningsovnen. Til grunn for beregningene har vært en avfallsmengde på 20 000 tonn. I beregningene har det inngått salg av strøm, salg av fjernvarme, varekostnader, personalkostnader, avskrivninger (avskrivningstid 30 år), andre driftskostnader og finanskostnader. For sistnevnte ble det i desember 2022 lagt til grunn rente på 4 %. I sakene som er fremlagt er det vist til at den totale kostnaden (forbrenningskostnaden) vil reduseres med ca. 15 % som følge av etablering av et nytt anlegg, og at dette vil påvirke selvkostberegningen positivt.

Vi har ikke fått dokumentasjon med nærmere informasjon om grunnlaget for de ulike postene i beregningen, eller vurderinger knyttet til dem. Det inngår ikke i fremlagte saker nærmere drøftinger av postene som inngår i beregningene, herunder om forutsetninger eller usikkerhet.

Andre del av mandatet er:

Har Senja Avfall IKS sin planlegging, prosjektorganisering, oppfølging og rapportering vært i henhold til sentrale krav i IKS-loven, selskapets vedtekter og retningslinjer samt øvrige anbefalinger for offentlig finansierte investeringsprosjekter

Har saker til styret i Senja Avfall IKS om investeringsprosjektet vært forsvarlig utredet?

Hva som er forsvarlig utredning av en sak, beror på hva den aktuelle saken gjelder. Dette er ikke nærmere regulert i lov om interkommunale selskaper eller i selskapsavtalen. Senja Avfall IKS har ikke økonomireglement eller andre aktuelle reglementer med relevans. KomRev NORD har, for å kunne gjøre vurderinger tatt utgangspunkt i anerkjent forskningsteori, om prosjektstyring som retter seg mot kommunale investeringsprosjekter. Dette kan omtales som en beste praksis, og dermed ikke krav, men anbefalinger. 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.

Behovsanalyse og investeringsprosjektets mål

Vi finner at behovet for å gjøre tiltak med eksisterende forbrenningsovn var godt kartlagt. Det var utfordringer med driften av eksisterende ovn, og klarlagt at det ikke kunne gjøres forbedringer av denne. Å investere i ny ovn var derfor eneste alternativ om selskapet skulle fortsette med forbrenning. Målene for prosjektet finner vi også er relativt tydelige, selv om disse ikke er eksplisitt formulerte i dokumentasjonen vi er forelagt.

Konseptutredninger

Det ble ikke arbeidet med ulike konsepter, da det var klarlagt at det måtte investeres i ny ovn om Senja Avfall IKS skulle fortsette med forbrenning. Vi har ikke funnet beskrivelser av det såkalte null-alternativet, som innebærer at man fortsetter som i dag uten å gjøre investering.

Det ble gjort utredninger/arbeid med å beslutte hvilken type ovn en skulle ha, herunder innhentet informasjon/tilbud fra flere leverandører. Senja Avfall IKS benyttet også ekstern kompetanse i dette arbeidet.

Senja Avfall IKS fikk også utarbeidet skisseprosjekt for bygget. Det er gjort valg om hvilken gjennomføringsmodell som skal brukes, og en valgte utførelsesantrepriser. Vi har ikke funnet dokumenterte vurderinger knyttet til valget av gjennomføringsmodell, herunder fordeler og ulemper og ulike risikoer ved modellene.

Forprosjekt

I forprosjekt videreutvikles skisseprosjektet. Forprosjektet gir grunnlag for endelig beslutning om investering, kostnadskalkyle, finansieringsplan, kontrakts- og organisasjonsstruktur og er grunnlag for en oppdatert kontraktsstrategi. Forprosjektet bør inneholde analyser av kompetanse, organisasjon, økonomi m.m. Forprosjekt bør også kvalitetssikres.

Det er ikke utarbeidet forprosjekt for nytt forbrenningsanlegg.

Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme

I planleggingen av et investeringsprosjekt må beslutningstaker bli forelagt kostnadsrammer for prosjektet. Investeringsprosjektet igangsettes når byggherren har bevilget midler til investeringen.

IKS-lovens bestemmelser om økonomiplan og årsbudsjett har krav om at disse skal være realistiske, fullstendige og oversiktlige. De skal vise prioriteringer og økonomiske rammer for virksomheten samt de mål og premisser som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i selskapets økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser.

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

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 selskapet og kommunene. Dette omfatter også driftsøkonomiske konsekvenser.

Det er i saker til styret, representantskapet og eierkommunene informasjon om økonomi, herunder kostnadsramme. Denne informasjonen er relativt kortfattet, i forbindelse med endring av selskapsavtalene var det tre poster i den økonomiske rammen som ble fremlagt. Utklippet nedenfor er fra sak om ny selskapsavtale i 2022.

- Bygningskostnader: 130 MNOK
- Tekniske leveranser: 235 MNOK
- Diverse, usikkerhet: 25 MNOK
- Øvre ramme for investering: 390 MNOK

I kostnadsrammen inngår kostnader knyttet til inngåtte kontrakter (bygg og ovn) samt en usikkerhetsavsetning på 6,4 % av total kostnadsramme. I denne kostnadsrammen inngår ikke alle kostnader forbundet med investeringen. Byggherrekostnader inngår ikke, herunder byggelånsrenter. Det er i saksfremleggene ikke nærmere informasjon om hva som inngår i kostnadsrammen, om noe ikke er tatt med eller informasjon om grunnlaget for beregningene. Som nevnt ble det ikke gjennomført forprosjekt, noe som øker usikkerheten i prosjektet. Det inngår ikke informasjon om vurderinger av usikkerhet i prosjektet. Usikkerhetsavsetning på 6,4 % er lavere enn anbefalt.

Etter vår vurdering har saker som er fremlagt for styringsorganene i Senja Avfall IKS ikke vært tilstrekkelig utredet. Bakgrunnen for vurderingen er manglende grunnlag for de økonomiske kostnadsrammene som er fremlagt, herunder informasjon om hva disse er basert på.

Har prosjektorganiseringen, fordelingen av ansvar og roller vært i henhold til gjeldende reglementer i Senja Avfall IKS?

Det har i perioden investeringsprosjektet er planlagt og besluttet gjennomført vært selskapsavtalen som har vært styrende. Senja Avfall IKS har ikke hatt andre reglementer som gir føringer om fordeling av ansvar og roller.

Det følger av selskapsavtalen at administrerende direktør administrerer virksomheten og har ansvaret for at enhver arbeidsoppgave utføres i overensstemmelse med gjeldende bestemmelser og i henhold til de vedtak som er fattet av styret og representantskapet. Administrerende direktør er styrets sekretær og saksbehandler. Administrerende direktør skal til enhver tid holde styret orientert om alle forhold av betydning for virksomheten og om økonomi og personalforhold. Vedkommende skal rapportere til styret på en slik måte og så ofte som situasjonen tilsier det og styret for øvrig måtte bestemme. Styret skal sørge for at representantskapet til enhver tid har nødvendig oversikt og i tide kan forberede nødvendige disposisjoner.

Etter vår vurdering har ikke prosjektorganiseringen vært i strid med selskapsavtalen.

Har planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjektet vært i henhold til de til enhver tid gjeldende vedtak i selskapets styre og representantskap?

Vi har ikke funnet at det er gjort disposisjoner som er i strid med gjeldende vedtak i selskapets styre og representantskap. Vi finner at de vedtak som er fattet, er fulgt opp av administrasjonen.

Vi finner ikke i alle tilfeller at vedtak er fulgt opp helt i tråd med ordlyden, slik vi oppfatter vedtakene. Eksempelvis vedtok styret i 2018 fullmakt til administrasjonen om å forberede arbeidet med forprosjekt til neste styremøte. Styret bestilte heller ikke et forprosjekt, men ga anvisning om å arbeide videre med prosjektet til neste fase; fra skisseprosjekt til forprosjekt. Det er ikke utarbeidet forprosjekt for investeringsprosjektet. Styret ble imidlertid orientert om prosjektet og det ble fremlagt saker. Vi vurderer derfor at vedtakene er fulgt opp. Med bakgrunn i at det ikke i alle møter foreligger skriftlig dokumentasjon som saksfremlegg eller presentasjoner, har vi ikke i alle tilfeller informasjon om hva som ble fremlagt. Vi har ikke funnet i protokoller eller vedtak at styret eller representantskapet har etterlyst informasjon eller bemerket manglende oppfølging av vedtak.

Det er etter vårt syn ikke tvil om at både styret og representantskapet har ønsket at investeringsprosjektet skulle gjennomføres, og vedtakene som er fattet synliggjør også dette. Det vi ikke finner, er en eksplisitt investeringsbeslutning. Det vil si et klart vedtak om at investeringsprosjektet skal gjennomføres innenfor en gitt kostnadsramme basert på gitte forutsetninger. Den første investeringsbeslutningen ble, slik vi ser det, gjort via sak om økt låneramme i selskapsavtalen, som alle eierkommunene behandlet og vedtok. Det hefter ingen formelle feil ved dette. Det kunne etter vårt syn likevel vært en fordel med en uttrykkelig investeringsbeslutning.

Har Senja Avfall IKS sin planlegging, prosjektorganisering, oppfølging og rapportering vært i henhold til anbefalt og anerkjent prosjektstyringsteori?

Som redegjort for, har ikke planleggingen vært i henhold til anerkjent prosjektstyringsteori. Det er ikke utarbeidet forprosjekt.

Anerkjent prosjektstyringsteori anbefaler at det etableres en styringsgruppe for investeringsprosjekter. Det er ikke gjort i dette tilfellet. Selv om det ikke uttrykkelig er utnevnt styringsgruppe for nytt forbrenningsanlegg, innehar styret i Senja Avfall IKS – som følge av sitt ansvar etter IKS-loven og selskapsavtalen – mye av det ansvar og de oppgaver som legges til styringsgrupper:

- Sørge for at prosjektmål blir klargjort og forstått, og å godkjenne dem
- Utnevne prosjektleder og gi retningslinjer for prosjektorganiseringen
- Godkjenne tids- og kostnadsplan og tildele ressurser
- Ta avgjørelser i viktige prosjektmål. Andre prosjektmål kan delegeres til prosjektleder
- Sørge for at sluttevaluering blir gjennomført på en forsvarlig måte

Denne ansvarsdelingen er til dels fulgt. Vi finner ikke at det er gitt retningslinjer for prosjektorganiseringen, eller gjort vurderinger av denne. Valgt gjennomføringsmodell har betydning for valg av prosjektorganisasjon, og vi har ikke funnet vurderinger eller drøftinger knyttet til det. Vi finner heller ikke at styret formelt har oppnevnt prosjektleder. Vi finner at prosjektleder ivaretok mye av dette i tidligfasen, samtidig som han gjennom sin rolle som administrerende direktør også ga informasjon og rapporterte til styret.

Når det gjelder rapporteringer, ble det i 2024 etablert faste strukturer for dette. Før det, var det ikke faste rutiner for rapportering. Å ha tydelige rapporteringsrutiner er sentralt. Byggherre må sikre å inneha tilstrekkelig informasjon om fremdrift og kostnader. Det har etter vår vurdering

manglet både strukturer for rapporteringer og avklaringer om hvilken informasjon det skal rapporteres på samt hvordan dette skulle organiseres og ivaretas når administrerende direktør også hadde rollen som prosjektleder. Den rollekombinasjonen innebærer etter vårt syn at det for dette investeringsprosjektet ville vært særlig relevant med en styringsgruppe.

Oppsummert er det flere forhold knyttet til planlegging, prosjektorganisering, oppfølging og rapportering som ikke har vært i henhold til anbefalt og anerkjent prosjektstyringsteori. Det var flere forhold som ikke var tilstrekkelig utredet og/eller risikovurdert i prosjektets tidligfase, og som måtte håndteres etter at byggearbeidene var igangsatt.

8 REFERANSER

Lov 29.1.1999 nr.6 om interkommunale selskaper

<https://www.produktfakta.no/botnhaagen-avfallsforbrenningsanlegg/prosjekt.html>

<https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen/konseptutvikling-og-bearbeiding-i-bygg-og-anlegg/konseptutvikling-i-bae-anskaffelser/organisering-av-bygg-eller-anleggsprosjektet>

<https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/ISSN0809-750X-2018-02-19>

<https://www.prosjektnorge.no/wp-content/uploads/2017/12/BA2015-tidligfase.pdf>

Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag, Welde, Morten; Aksdal, Jostein; Grindvoll, Inger Lise Tyholt

9 VEDLEGG

9.1 Om Senja Avfall IKS

Selskapet ble etablert i 1980. Det er om lag 70 ansatte i selskapet totalt og i 2023 hadde selskapet driftsinntekter på om lag 83,5 MNOK. Selskapet har i årene 2021-2023 hatt positivt årsresultat.

Selskapets vedtektsfestede formål er å gi husholdningene og næringsaktører en miljømessig og forsvarlig avfalls- og slambehandlingstjeneste. Selskapet skal bidra til lokal forvaltning av gjenvinnbare ressurser. Det kan også påta seg andre arbeidsoppgaver eierne og selskapet måtte bli enige om. Håndtering av husholdningsavfall er en lovpålagt tjeneste selskapet ivaretar på vegne av eierkommunene, og tjenesten skal finansieres gjennom selvkost. Det vil si at brukerne av tjenesten skal finansiere den gjennom gebyrer.

Senja Avfall IKS har to datterselskap; Senja Avfall Miljø AS og Senja Avfall Næring AS. Førstnevnte har ansvaret for innsamling av avfall fra husholdninger i tillegg til behandling av avfall. Senja Avfall Næring AS samler inn og håndterer avfall fra næringslivet.

Sammen med Senja kommune er Senja Avfall IKS eier av selskapet Finnsnes Fjernvarme AS.¹⁵ Finnsnes Fjernvarme AS ble etablert i 2015 og leverer fjernvarme produsert i Senja Avfalls forbrenningsanlegg til kunder i Botnhågen og på Finnsnes. Av det vedtektsfestede formålet følger at selskapet leverer fjernvarme produsert ved forbrenning av husholdningsavfall som Senja Avfall har mottatt etter tildelt enerett i samsvar med selvkostprinsippet. Selskapet har ikke til formål å dele ut overskudd eller utbytte til eierne, men i stedet skal eventuelt overskudd gå til å bygge opp selskapets egenkapital med mål om videre utbygging og på sikt å redusere kostnaden for kundene.

9.2 Representantskapet

Representantskapet blir valgt for fire år av gangen (2015-2019, 2019-2023, 2023-2027), og det har vært ulike ledere av representantskapet i perioden det har vært arbeidet med nytt forbrenningsanlegg og som denne undersøkelsen gjelder.

9.3 Styret

Oversikt styre

2017

Terje Johansen	Styreleder
Karin Johnsen	Styremedlem
Guttorm Nergård	Styremedlem
Arne Lange	Styremedlem
Aleksander Uteng	Styremedlem
Ole Johan Rødvei	Styremedlem
Birgit Andreassen	Styremedlem
Helge Leikvik	Styremedlem
Jorhill Andreassen	Styremedlem
Anne Vestermo Nesje	Styremedlem
Ketil Isaksen	Styremedlem, ansattrepresentant

¹⁵ Senja Avfall IKS sin eierandel er 69,325 % og Senja kommune sin eierandel er 30,675 %.

2018

Terje Johansen	Styreleder
Karin Johnsen	Styremedlem
Guttorm Nergård	Styremedlem
Arne Lange	Styremedlem
Aleksander Uteng	Styremedlem
Ole Johan Rødvei	Styremedlem
Birgit Andreassen	Styremedlem
Helge Leikvik	Styremedlem
Jorhill Andreassen	Styremedlem
Anne Vestermo Nesje	Styremedlem
Ketil Isaksen	Styremedlem, ansattrepresentant

2020

Terje Johansen	Styreleder
Ole Johan Rødvei	Styremedlem
Karina Sørfjordnes	Styremedlem
Eli Helene Johannessen	Styremedlem
Roy-Willy Hansen	Styremedlem
Beate Hoel	Styremedlem
Ketil Isaksen	Styremedlem, ansattrepresentant

2021

Terje Johansen	Styreleder
Ole Johan Rødvei	Styremedlem
Karina Sørfjordnes	Styremedlem
Eli Helene Johannessen	Styremedlem
Roy-Willy Hansen	Styremedlem
Beate Hoel	Styremedlem
Ketil Isaksen	Styremedlem, ansattrepresentant

2022

Terje Johansen	Styreleder
Ole Johan Rødvei	Styremedlem
Karina Sørfjordnes	Styremedlem
Eli Helene Johannessen	Styremedlem
Beate Hoel	Styremedlem
Ketil Isaksen	Styremedlem
Per Jakobsen	Styremedlem, ansattrepresentant

2023

Terje Johansen	Styreleder
Ole Johan Rødvei	Styremedlem
Karina Sørfjordnes	Styremedlem
Eli Helene Johannessen	Styremedlem
Beate Hoel	Styremedlem
Ketil Isaksen	Styremedlem, ansattrepresentant

2024

Tom-Rune Eliseussen	Styreleder
Anneli Anfeltmo	Styremedlem
Jens Olav Løvlid	Styremedlem
Lars Eriksen	Styremedlem
Kine Mari Bertheussen	Styremedlem
Malin Tverseth	Styremedlem
Ketil Jakobsen	Styremedlem, ansattrepresentant

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 Finnmark fylkeskommune, Troms fylkeskommune og Nordland fylkeskommune, samt 51 kommuner i de tre nordligste fylkene.

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

Vi har 55 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

