



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisuvdna SGO



www.vefik.no

HENDESESBASERT UNDERSØKELSE

2021

Kirkegårdssaken

NORDKAPP KOMMUNE

FORORD

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Nordkapp kommune har Vefik IKS gjennomført en hendelsesbasert undersøkelse av kirkegårdssaken.

Revisjonen har før igangsetting av og ved gjennomføring av undersøkelsen vurdert sin uavhengighet overfor Nordkapp kommune, jfr. kommunelovens § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16-19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet til det arbeidet som har blitt gjort.

Vi takker Nordkapp kommune i forbindelse med undersøkelsen.

Alta, 29.11.2021

Jørund Sagedal
Forvaltningsrevisor

Marit Jørgensen Hauge
Forvaltningsrevisor

Aud S. Opgård
Oppdragsansvarlig revisor/revisjonssjef

SAMMENDRAG

I denne hendelsesbaserte undersøkelsen har revisjonen undersøkt hva som har skjedd fra Nordkapp kommunestyre vedtok utbygging av den nye kirkegården (utvidelse av eksisterende) i Honningsvåg frem til dags dato. Vi har innrettet undersøkelsen til å ta for seg de mest sentrale forholdene fra vedtaket i 2011 frem til høsten 2021.

Ved undersøkelsens tidspunkt, høsten 2021, har revisor blitt opplyst at del 1 av arbeidet med den nye kirkegården er ferdigstilt. Det ventes at del 2 av kirkegården blir konkurranseutsatt i løpet av første halvdel av 2022.

Det har vært flere uheldige hendelser i prosessen med arbeidet med ny kirkegård i Honningsvåg. Blant annet har kommunen hatt manglende prosjektoppfølgning og det ble ikke gjennomført tilstrekkelige grunnundersøkelser på et tidlig stadium.

I første omgang viste det seg at den planlagte utvidelsen av kirkegården ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn til de trafikale forholdene rundt kirkegården.

Senere oppstod det problemer da prøveboringen på kirkegården avdekket at grunnforholdene ikke egnet seg som gravplass på grunn av store steiner i jorden.

Revisjonen er av den oppfatning at denne hendelsesbaserte undersøkelsen så langt det lar seg gjøre har dekket kontrollutvalgets bestilling.

INNLEDNING

1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget vedtok i sak 16/2020 følgende:

«Kontrollutvalget bestiller hos Vefik IKS en hendelsesbasert undersøkelse av «kirkegårdssaken».

Undersøkelsen har startpunkt i kommunestyrets vedtak, og skal ta for seg alle hendelser frem til dags dato, herunder:

Vedtak i alle kommunale utvalg og andre berørte organisasjoner, om hendelser og deres kommunikasjon. Kort sagt: Hvem har gjort Hva?»

Revisjonen mottok bestillingen fra kontrollutvalget i Nordkapp kommune den 13. november 2020.

1.2 Formål

Formålet med undersøkelsen har vært å kartlegge hva som har skjedd i prosjektet ny kirkegård i Honningsvåg fra prosjektet ble vedtatt i kommunestyret og frem til dags dato. Revisor vil ikke komme med vurderinger til hva som er blitt gjort.

1.3 Gjennomføring og metodisk tilnærming

Undersøkelsen er gjennomført som en dokumentanalyse av sentrale dokumenter som omhandler kirkegårdssaken. Det har vært noen utfordringer knyttet til innhenting av sentrale vedtak i saken.

BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

Prosjektet med etablering av ny kirkegård i Honningsvåg startet opp i 2013. Prosjektet er blitt gjennomført i flere delprosjekter og er per i dag ikke avsluttet. I november 2018 mottok Nordkapp kommune en bekymringsmelding fra leder for Nordkapp Sokn angående grunnforholdene på den nye kirkegården. Basert på prøvegraving i november 2018 mente Nordkapp Sokn at den nye delen av kirkegården ikke var egnet til formålet.

Prosjektet med etablering av ny kirkegård i Honningsvåg (utvidelse av eksisterende) startet opp i 2013. (i hht. investeringsplan for etablering av ny kirkegård vedtatt i 2011). Nordkapp kommune står som byggherre.

I november 2018 fikk Nordkapp kommune en bekymringsmelding fra leder for Nordkapp Sokn angående grunnforhold på den nye kirkegården. Basert på prøvegraving i november 2018 mente Nordkapp Sokn at den nye delen ikke var egnet til formålet. Det viste seg at massene på den nye delen var meget vanskelig å bruke til formålet. I tillegg var vannstanden på området høy.

Tidslinje

Formannskapet vedtok den 14. april 2011 at eksisterende kirkegård i Honningsvåg skulle utvides.

Det fremgår av saksfremlegget datert 7. april 2011 at Atelier 2 AS i Alta har foretatt utredning av alternative kirkegårdsløsninger. De to alternativene var 1) utvidelse av eksisterende kirkegård og 2) opparbeiding av ny kirkegård ved Førstevann. Ny kirkegård ved Førstevann ble estimert til en kostnad på kr 33 698 000,-. Utvidelse av eksisterende kirkegård ble estimert til kr 14 361 000,-. Kommunedirektørens¹ innstilling var at det skulle arbeides videre med alternativet utvidelse av eksisterende kirkegård med sikte på oppstart av anleggsarbeidene i løpet av 2015. Det var samtidig en forutsetning at det ble foretatt de nødvendige reguleringsmessige endringene av området.

Oppstart av reguleringsarbeidet ble varslet høsten 2011.

I desember 2012 leverte Rambøll planbeskrivelse for utvidelse av Honningsvåg kirkegård. Bakgrunnen for planen var at Nordkapp kommune vedtok å utarbeide en reguleringsplan for utvidelse av Honningsvåg kirkegård mot sør-øst, på grunn av plassmangel på eksisterende kirkegård. Varsling om oppstart av planarbeid ble gjort den 30. november 2011 i Finnmarksposten og Radio Nordkapp, samt på Nordkapp hjemmeside. Til denne varslingen kom det ett innspill fra Asplan Viak AS den 22. mars 2013 på vegne av Opplysningsvesenets fond (OVF). I innspillet ble følgende kommentar gitt:

Planforslaget berører deler av eiendommene gnr/bnr 7/57/2 og 7/57/1 samt eiendom 7/340 som eies av OVF. Arealet som berøres er i alt på ca. 280 m2, og er i planen foreslått avsatt til kjøreveg og annen veggrunn – tekniske anlegg og grav- og urnelund.

Der gjøres oppmerksom på at berørte tomtene er angitt med feil hjemmelshaver i planbeskrivelsen side 9. Tomtene er festet bort men eies av OVF.

¹ Nordkapp kommune benytter i 2021 tittelen kommunedirektør. Tidligere het tittelen rådmann. Revisor har valgt å benytte «kommunedirektør» gjennomgående i undersøkelsen, med unntak av i gjengivelser av tekster/vedtak hvor det står «rådmann(en)».

OVF forutsetter at forslagsstiller tar kontakt om erverv av grunnen som inngår i planen og som ikke er bortfestet til Nordkapp kommune (deler av eiendommene gnr/bnr 7/57/2 og 7/57/1).

Av planbeskrivelsen fremgår det at utvidelsen skal skje i samarbeid med Honningsvåg kirke og Menighetsrådet, og at Nordkapp kommune har avholdt møte med disse partene. Det fremkommer at det er enighet om omfanget av arbeidet.

I planbeskrivelsen står det under «Endringer/konsekvenser som følge av planforslaget» at det forutsettes at masser i området satt av til gravlund snues for å solle ut større steiner o.l.

Forslag til reguleringsplan for utvidelse av Honningsvåg kirkegård ble lagt ut til offentlig ettersyn med frist 22. mars 2013.

Prosjektet med ny kirkegård ble første gang lyst ut 19.09.2013 med frist 8.10.2013. Anbudet ble publisert offentlig på doffin.no.

Fast utvalg for plansaker hadde møte 15. april 2013. Av saksfremlegget med tittel «Reguleringsplan for Honningsvåg kirkegård – merknadsbehandling» fremgår det at forslaget har vært på høring og er lagt ut til offentlig ettersyn. Innen fristen hadde følgende gitt uttalelser:

- Fylkesmannen i Finnmark
- Finnmark fylkeskommune
- Statens vegvesen
- Asplan Viak

Plan for utvidelse av Honningsvåg kirkegård ble vedtatt 29. april 2013 av kommunestyret i Nordkapp kommune.

I ettertid framkom det noen momenter som medførte at kommunen vurderte det som nødvendig å endre reguleringsplanen for utvidelse av Honningsvåg kirkegård. Bakgrunnen for dette var at den vedtatte reguleringsplanen fjernet eksisterende bilvei rundt kirkegården og til skolen. Dette ville medføre en hindring for en forsvarlig avvikling av skolebusstrafikken. Det var derfor ønskelig å endre gang- og sykkelveg i planen til enveiskjørt kjørevei for skolebuss med ny lokalisering. Det var i tillegg et behov for å utvide området for kirkegården.

I saksfremlegget med tittel «Utvidelse av Honningsvåg kirkegård – endring av plan» datert 23. april 2014 er kommunedirektørens innstilling at fast utvalg for plansaker gir kommunedirektøren tillatelse til å sette i gang prosess med endring av reguleringsplan for Honningsvåg kirkegård.

Endringene besto av utvidelse av området mot øst til også å inkludere driftsenhet og endring av gang- og sykkelveg til også å inkludere skolebuss. Kommunen vurderte at dette kunne gjennomføres som en «mindre endring» etter plan- og bygningsloven § 12-14. Med mindre endringer menes endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen berørte parter eller interesser. Kommunen sendte brev til berørte parter (Statens vegvesen, politiet og operatør av skolebuss) og berørte grunneiere og festere samt Fylkesmannen i Finnmark 30. juli 2014.

I saksfremlegget «Mindre endringer av reguleringsplan for Honningsvåg kirkegård» datert 4. november 2014 er kommunedirektørens innstilling at fast utvalg for plansaker vedtar å oversende endret reguleringsplan til kommunestyret for behandling og endelig vedtak.

Den 2. august 2013 sendte Advokatfirmaet Harris som representant for Opplysningsvesenets fond (Ovf) brev til Nordkapp kommune om rekvisisjon av deling/oppmålingsforretning for festetomtene gnr. 7 bnr. 1 fnr. 11 og gnr. 7 bnr. 21 fnr. 12. For bnr. 1 fnr. 111 bemerkes det at hjemmel til grunn innehas av Finnmarkseiendommen.

Den 25. mars 2015 sendte Advokatfirmaet Harris brev til Nordkapp kommune med henvisning til brevet tilsendt fra kommunen den 3. april 2013 vedrørende salg av gnr. 7, bnr. 340 fra Ovff til Nordkapp kommune. Advokatfirmaet Harris gjør oppmerksom på at Ovff eier 205 kvm av eiendommen, mens kommunen allerede eier 11 kvm. I brevet gis det formelt tilbud om kjøp av eiendommen for kroner 30 000,- innen 1. juni 2015. Videre skriver Advokatfirmaet Harris at når det gjelder kommunens ønske om å kjøpe deler av gnr. 7 bnr. 57 fnr. 1 og fnr. 2, slik at reguleringsplan blir liggende på kommunal tomt, må det behandles i egen sak. Det er fordi tomtene er festet bort til andre parter enn kommunen. Advokatfirmaet lovte en snarlig tilbakemelding angående salg av de sistnevnte tomtene.

Den 16. mai 2015 sendte Advokatfirmaet Harris brev til kommunen med bekreftelse på mottatt kjøpekontrakt fra kommunen i forbindelse med salg av gnr. 7 bnr. 340.

Den 24. september 2015 sendte Opplysningsvesenets fond brev til Nordkapp kommune om bekreftelse for mottatt betaling på kroner 30 000,- for skjøte, i forbindelse med fradeling av gnr. 7, bnr. 340 i Nordkapp kommune.

Den 29. november 2016 utlyste Nordkapp kommune anbud for inngjerding av gravlund ved Honningsvåg kirke. Fristen for anbud ble satt til den 5. januar 2017.

Våren 2017 skrev Nordkapp kommune kontrakt med entreprenøren AS Oscar Sundquist om inngjerding av Honningsvåg gravlund. Kontrakten ble signert 31. mars i Honningsvåg av kommunen, og 21. april i Kirkenes av entreprenøren.

I november 2018 sendte kirkevergen e-post til Nordkapp kommune angående den nye delen av Honningsvåg kirkegård. Kirkevergen opplyste om at de hadde foretatt prøvegravning og oppdaget et stort problem med grunnforholdene på grunn av store steiner. Kirkevergen hadde sendt en henvendelse til rådgiver for gravplassaker i Den norske kirke med beskrivelse av forholdene og tilhørende bilder. Rådgiveren svarte at hun hadde gitt en uttalelse i forbindelse med reguleringsplanen, men ellers ikke vært involvert i gravplassplanen og bispedømmerådets godkjenning av den, eller i selve byggeprosjektet. Hun svarte derfor på generelt grunnlag.

I uttalelsen til reguleringsplanen datert 24.01.2014 ble det skrevet følgende om grunnforholdene:

Tilfredsstillende grunnforhold er vesentlig for å sikre omdanning av gravinnhold på gravplass. Det er et krav om at grunnvann skal ligge minst 30 cm under kiste eller urne. Dersom det gravlegges i dobbel dybde vil dette si 230 cm under terrengoverflaten.

Gravmassene bør ikke inneholde partikler som er større enn 10 cm i diameter og sammensetning bør være slik at vanngjennomstrømningen er god og det kommer tilstrekkelig luft ned til kisten slik at ønsket nedbrytning skjer.

I 2019 gjennomførte Norconsult på vegne av Nordkapp kommune en tilstandsvurdering av grunnforhold ved utvidelsen av Honningsvåg kirkegård.

Ifølge rapporten utarbeidet av Norconsult foreligger det ingen dokumentasjon på hvor drenering av området er etablert, eventuelt om det er etablert slik beskrivelsen for utvidelsen sier. Vurderingen er at det arbeidet som er utført ved utvidelsen av kirkegården ikke er godt nok utført, og at det må gjøres store tiltak for å kunne oppnå tilfredsstillende grunnforhold.

Tiltak som må utføres er hovedsakelig fjerning av stor stein fra grunnen og tilføring av nye masser. Det må dessuten gjøres undersøkelser og tiltak knyttet til drenering av området.

Tilstandsrapporten ble behandlet av kommunestyret den 30. april 2020. Se mer lenger nede.

Den 23.06.2021 ble Alminnelig kunngjøring av konkurransen publisert i Doffin med frist for levering 07.07.2021. Kontraktens utførelse består hovedsakelig av masseutskifting og bearbeiding av eksisterende grunn ved Honningsvåg kirkegård. Kirkegården har et nytt areal som skal disponeres som gravplass og eksisterende grunn er på nåværende tidspunkt ikke egnet til formålet. Det skal derfor bearbeides eksisterende masser for fjerning av stein som ikke er innenfor toleransekrav for gravplass, samt fjerning av fjell/berg i grunnen. Det skal også legges inn drenslag og drensledning for å oppnå tilfredsstillende grunnforhold til formålet med området.

Den 24. august 2021 fortalte teknisk sjef i Nordkapp kommune til Sagat at den nye delen av kirkegården skulle stå ferdig omtrent to måneder senere, innen 31. oktober.

Den 8. november 2021 sendte revisor en henvendelse per epost til kommunen om statusoppdatering vedrørende det gjenstående arbeidet ved kirkegården. Samme dag svarte teknisk sjef til revisjonen [at] *det som er vesentlig i denne saken er at gjenstående arbeider med Kirkegården er todelt, hvor den en delen omhandler drenering og utskifting av masser. Dette arbeidet er nå ferdigstilt. Arbeidet tok litt lenger tid en først beregnet da det viste seg å være mere fjell i grunnen en antatt.*

Delt to omhandler opparbeidelse av urnedel, internveier, lysanlegg. Denne delen er under prosjektering, og det forventes at arbeidet blir konkurranseutsatt i løpet av første halvdel av 2022.

Behandling i politiske/kontroll organ

Behandling i formannskapet

Formannskapet behandlet den 14.04.2011 utvidelsen av kirkegården.

Behandling i kommunestyret

I kommunestyremøte **30. april 2020** sak 21/20 ble det gjort følgende vedtak:

1. Rådmannen bes starte arbeidet med et forprosjekt for å istandsette den nye kirkegården slik at den kan benyttes til det tiltenkte formålet.
2. Rådmannen bevilger kr 200 000,- til forprosjekt som finansieres i forbindelse med budsjettreguleringen.
3. Rådmannen utreder om deler av kirkegården kan tas i bruk ved utskifting av masser ved gravlegging. Dette i påvente av ferdigstillelse av kirkegården.

Behandling i hovedutvalg tekniske tjenester

I møte i hovedutvalget **11. februar 2021** sak 2/21 ble det orientert om status i prosjektet Kirkegård. Av saksfremlegget fremgår det at kommunedirektøren har igangsatt arbeidet med prosjektering av den delen av prosjektet som omhandler utskifting av masser og drenering av grunnen på den nye delen av kirkegården. Prosjekteringen utføres av Norconsult AS. Etter endt arbeid med utskifting av masser og drenering vil den nye delen av kirkegården kunne tas i bruk til kistegraver.

Utomhusplan og plan for urnedelen for denne delen av kirkegården er under utarbeidelse. Dette arbeidet utføres av Verte landskap-arkitektur AS på bestilling fra Nordkapp Menighet.

Teknisk sektor vil utføre prøvegravinger i området rundt den nye urnedelen for å få avdekket om det kan være fjell i området som går inn mot felt for kistegraver.

Om videre fremdrift fremgår det at teknisk sektor utfører tining av området for prøvegravinger og får bistand av Nordkapp menighet til prøvegraving. Norconsult arbeider for ferdigstilling av beskrivelsen innen uke 8 og konkurransegrunnlaget innen uke 12.

I møte i hovedutvalget tekniske tjenester 20. mai 2021 ble det i sak 13/21 orientert om prosjekter i teknisk sektor, herunder prosjektet Kirkegård «ny del». I saksfremlegget står det at arbeidet med prosjekteringen av kirkegårdsprosjektet «drenering og utskifting av masser» nå er ferdig og at det videre skal utarbeides konkurransegrunnlag. Det forventes at prosjektet legges ut på anbud innen utgangen av mai måned. Kostnadsrammen er på 4 000 000,-.

Behandling i kontrollutvalget

I kontrollutvalgsmøte **8. juni 2020** i sak 2/2020 hadde kommunedirektøren med bistand av teknisk sjef en muntlig redegjørelse av historikk og status i kirkegårdsprosjektet. Av protokollen fremgår det at kommunedirektøren var innom følgende hovedpunkter:

- Diffuse og lite etterprøvbare avtalegrenser mellom kommune og entreprenør, muntlige avtaler, svært lite skriftlig dokumentasjon bortsett fra prosessen mot Doffin ved anbudsinnskydelsen, manglende prosjektoppfølgning.
- Kommunen har nå tatt grep for bedre å sikre at anskaffelser og oppfølging ivaretas på en god måte. Blant annet rammeavtaler for prosjektoppfølgning og byggeledelse.

Kontrollutvalget tok opplysningene fra administrasjonen til orientering.

I møte 29. oktober 2020 i sak 16/2020 bestilte kontrollutvalget en hendelsesbasert undersøkelse av kirkegårdssaken.

I kontrollutvalgets møte 26. november 2020 stilte revisjonssjefen spørsmål om det er meningen at undersøkelsen skal foretas som en kartlegging av hendelsene i saken.

Kontrollutvalget bekreftet, med henvisning til sak 16/2020, at undersøkelsen er ment som en hendelsesbasert undersøkelse.

Vedlegg 1: Metode og gjennomføring

Beskrivelse av prosjektgjennomføringen

Prosjektet ble bestilt 13. november 2020. Revisjonen startet innhenting av relevante dokumenter i februar 2021. Hoveddelen av datainnsamlingen ble gjennomført innen første kvartal 2021.

Det har imidlertid vært en del problemer med å få tak i enkelte av de sentrale dokumentene, det gjelder især kommunestyrevedtaket med oppstart av kirkegården, datert 29. april 2013. Revisor har likevel fått oversendt fra kommunen en ufullstendig utgave av vedtaket. Dokumentet viser at vedtaket er gjort. Vi har fått opplyst at eldre dokumenter i kommunen oppbevares i fysiske arkiv, og er således ikke like tilgjengelige rent praktisk som nyere dokumenter som finnes i elektronisk form.

De problemene revisjonen har støtt på med å få tak i sentrale dokumenter har medført at det har medgått en del tid fra bestillingen til gjennomføringen av undersøkelsen.

Valgte metoder

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn og analysere data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse.

Metoden i denne undersøkelsen har vært dokumentanalyse.

Revisor sendte rapporten samtidig til kommunedirektøren og kirkevergen den 24. november for uttalelse og ba om innspill innen fredag 26. november. Kommunedirektøren kom med en presisering vedrørende prosessen med undersøkelsen som revisor tok til følge. Kommunedirektøren hadde imidlertid ingen innvendinger ved eller kommentarer til fremstillingene av dataene i rapporten.

Kirkevergen kom ikke med noen uttalelse til undersøkelsen.

Gyldighet og pålitelighet

Kommunerevisjonens kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldighet menes hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke, mens pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Undersøkelsen bygger på data innhentet fra gjennomgang av kommunens relevante dokumenter.

De innsamlede dokumentene er blant annet offisielle saksbehandlingsdokumenter og politiske vedtak fra kommunen. Vedlagt følger fagrapporter fra eksterne autoritative faginstanser. Vi anser derfor datamaterialet for å være i all hovedsak gyldig og pålitelig.

I noen tilfeller har ikke revisor mottatt de etterspurte dokumentene, eller kun mottatt ufullstendige dokumenter. Samlet sett mener vi likevel at datagrunnlaget gir et tilstrekkelig grunnlag for å kunne beskrive de mest sentrale delene av hendelsesforløpet i saken.

Intern kvalitetssikring

Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS har et kvalitetskontrollsystem i samsvar med internasjonal standard for kvalitetskontroll ISQC1². Undersøkelsen og rapporten er vurdert å ha nødvendig faglig og metodisk kvalitet, herunder også konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

2 International Standard on Quality Control 1