

FORVALTNINGSREVISJON

Investeringsprosjektet

Kai Hovden

Bø kommune



Rapport 2020

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Bø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon av investeringsprosjektet Kai Hovden. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 første ledd bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Bø kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Finnsnes/Tromsø, 5. mars 2020

Knut Teppan Vik

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Truls Siri

Prosjektleder, forvaltningsrevisorer

Astrid Indrebø

Ansvarlig for kvalitetssikring

0 SAMMENDRAG

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler Bø kommunes beslutningsgrunnlag for vedtak om investeringsprosjektet Kai Hovden, samt kommunens prosjektstyring og -oppfølging av dette investeringsprosjektet.

De første signalene om behov for ny kai på Hovden finner revisor at kom i februar 2014. Bø kommune sendte 31.3.2014 søknad til Kystverket om tilskudd til bygging av kai på Hovden. I søknaden vises det til at det er behov for tilrettelegging av næringsarealer og nye kaianlegg som følge av at innseilingen blir utdypet, og at næringsaktører vil investere i nye næringsbygg. Søknaden til Kystverket inneholdt et kostnadsoverslag som viste at samlet kostnad for ny kai var beregnet til kr 7,3 millioner eks. mva.

Første politiske behandling av investering i nye kai på Hovden, var kommunestyrets behandling av økonomiplan for perioden 2015-2018. Denne ble behandlet av kommunestyret i desember 2014, og i økonomiplanen var det satt av kr. 9 millioner i 2016 til prosjektet «Avlastningskai Hovden». I økonomiplan for perioden 2016-2019 ble det vedtatt kr 4,5 millioner til prosjektet i 2016 og tilsvarende beløp for 2017. I begge sakene ble det tatt forbehold om finansiering med tanke på tilskudd fra Kystverket. Det ble ikke ved behandling av økonomiplanene fremlagt noen nærmere beskrivelse av investeringsprosjektet.

Den 19. januar 2016 mottok Bø kommune tilsagn fra Kystverket, med tilskudd inntil kr 3,65 millioner. Revisor forstår at kommunen på dette tidspunktet hadde en endelig avklaring om finansiering, og at investeringsprosjektet dermed kunne igangsettes.

Bø kommune gjennomførte anbudskonkurranser, og 5.oktober 2016 signeres kontrakt med entreprenør. Entreprenøren startet betongarbeidene 16. november 2017. Årsaken til det lange oppholdet mellom kontraktsinngåelse og starten på arbeidet, var at grunnforholdene viste seg å være langt dårligere enn antatt. Kailøsningen måtte derfor tegnes om flere ganger. Den 23. mai 2018 var det overlevering og ferdigstillelse av Kai Hovden. Innen ferdigstillelsen hadde kostnadene økt, og kommunestyret vedtok i møte 26. april 2018 ny prosjektkostnad for Kai Hovden på kr 20,8 millioner kroner.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i Bø kommune og har følgende problemstillinger:

1. *Fikk kommunestyret fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtak om utbygging av Kai Hovden?*
2. *Har kommunen gjennomført investeringsprosjekt Kai Hovden i tråd med krav til og anbefalinger om prosjektstyring og -oppfølging?*

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

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

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at beslutningsgrunnlaget som kommunestyret fikk fremlagt for vedtak om utbygging av Kai Hovden var mangelfullt og ikke forsvarlig.

Revisors vurderinger, som ovennevnte konklusjon bygger på, er at administrasjonen i Bø kommune:

- *Ikke har oppfylt* revisjonskriteriet om at de bør ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av behov og mål samt drøftinger av ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål
- *Har oppfylt* revisjonskriteriet om at de bør ha fremlagt for kommunestyret kostnadsramme for prosjektet. Etter revisors vurdering var imidlertid *ikke kostnadsrammen basert på realistiske anslag*. Bakgrunnen er at usikkerhetsmomenter som fundamenteringsløsning og grunnforhold ikke var tatt høyde for i kostnadsrammen, og heller ikke utforutsette forhold. Revisor vurderer derfor at *usikkerhet i kostnadsrammen ikke var synliggjort*.
- *Ikke har oppfylt* revisjonskriteriet om at de bør ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen.
- *Har oppfylt* revisjonskriteriet om at de skal ha fremlagt forprosjekt for styringsgruppen. Revisor anser i denne sammenhengen at formannskapet må kunne sies å ha hatt funksjon som styringsgruppe, selv om revisor ikke finner at det formelt ble oppnevnt styringsgruppe for investeringsprosjektet.
- *Har delvis oppfylt* revisjonskriteriet om at beskrivelsene av prosjektet (forprosjektet) hadde innhold som anbefalt. Vi finner at tegninger, finansieringsplan og fremdriftsplan var presentert, men at budsjett, valg av entrepriseform og prosjektorganisasjonen ikke fremgikk av prosjektbeskrivelsen.
- *Ikke har oppfylt* revisjonskriteriet om at forprosjekt bør være kvalitetssikret.

Revisors konklusjon på problemstilling 2 er at kommunen i liten grad har gjennomført investeringsprosjektet Kai Hovden i tråd med krav til og anbefalinger om prosjektstyring og – oppfølging.

Revisors vurderinger som denne konklusjonen bygger på, er at Bø kommune:

- *Ikke har oppfylt* revisjonskriteriet om at de bør ha modell for prosjektstyring av investeringsprosjekter.
- *Delvis har oppfylt* revisjonskriteriet om at de bør ha etablert en prosjektorganisasjon bestående av styringsgruppe, prosjektleder og byggeleder. Kommunen har egen rutine om opprettelse av styringsgruppe, men revisor finner ikke at styringsgruppe formelt ble opprettet.

- *Har oppfylt* revisjonskriteriet om at de som prosjekteier bør ha etablert rapporteringsrutiner for å sikre fortløpende rapporteringer om økonomi og status til administrasjonen.
- *Delvis har oppfylt* revisjonskriteriet om at rådmann skal ha rapportert om utviklingen i investeringsprosjektet til politikerne, og at rapporteringen minst bør inneholde påløpte utgifter, kostnadsramme samt eventuelle endringer i prognosene. Vurderingene er gjort på bakgrunn av at det mangler i innhold og struktur i rapporteringene. Revisor er videre av den oppfatning at usikkerheten knyttet til kostnadsrammen kunne vært kommunisert tydeligere til politisk nivå på et tidligere tidspunkt.
- *Delvis har oppfylt* revisjonskriteriet om å ha rapportert til kommunestyret ved avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringer og fremlagt for politikerne eventuelle endringer i kostnadsrammen. Revisor ser ikke at administrasjonen på et tidligere tidspunkt kunne rapportert til politikerne om de *faktiske* kostnadene i prosjektet. Dette gjorde administrasjonen da de selv fikk denne oversikten. Imidlertid skulle administrasjonen etter revisors oppfatning på et tidligere tidspunkt kommunisert til politisk nivå *usikkerheten* knyttet til kostnadsrammen. Vi har i vurderingen også vektlagt at det er mangler i innhold og struktur i rapporteringene som er gjort til politisk nivå.

Vi viser for øvrig til kapitlene 5 og 7 i rapporten. I tillegg til revisors vurderinger og konklusjoner, inngår oppsummeringer av våre funn i disse kapitlene.

Vår anbefaling er at Bø kommune treffer tiltak for å sikre at fremtidige investerings- og utbyggingsprosjekter som fremlegges kommunestyret for behandling er forsvarlig utredet, samt at de gjennomføres i tråd med krav til og anbefalinger om prosjektstyring og -oppfølging.

Innholdsfortegnelse

0	SAMMENDRAG	1
1	BAKGRUNN OG BESTILLING	5
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	5
2.1	Forsvarlig beslutningsgrunnlag - kilder for revisjonskriterier	5
2.2	Prosjektstyring og oppfølging - kilder for revisjonskriterier.....	12
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	17
4	PLANLEGGING OG BESLUTNINGSGRUNNLAG	18
4.1	Bakgrunn for bygging av ny kai på Hovden	18
4.2	Behandling av økonomiplan 2015-2018	21
4.2.1	<i>Regulering II av investeringsbudsjettet 2015</i>	22
4.3	Behandling av Økonomiplan 2016-2019	22
4.4	Tilbudsinndybelse på prosjektering av Hovden Kai	23
4.5	Forprosjekt.....	27
4.5.1	<i>Behandling av forprosjektet i formannskapet 16. juni 2016</i>	28
4.6	Andre funn.....	30
5	OPPSUMMERING, REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON	
	PROBLEMSTILLING 1	35
6	PROSJEKTGJENNOMFØRING	38
6.1	Prosjektstyringsmodell	39
6.2	Prosjektorganisasjon.....	41
6.3	Rapporteringer.....	42
6.3.1	<i>Byggemøter</i>	43
6.3.2	<i>Økte kostnader, etterlysning av grunnundersøkelse</i>	44
6.3.3	<i>Ytterligere økte kostnader</i>	46
6.3.4	<i>Rapporteringer og saker til politisk behandling</i>	47
7	OPPSUMMERING, REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON	
	PROBLEMSTILLING 2	54
8	HØRING	58
9	ANBEFALINGER.....	60
10	REFERANSER.....	61
11	VEDLEGG	62

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Byggingen av ny kai på Hovden viste seg å bli vesentlig dyrere enn budsjettet, og i forbindelse med behandling av sak 15/18 «Kai Hovden» den 26. april 2018, vedtok kommunestyret følgende:

1. *Saken oversendes kontrollutvalget for undersøkelser som tar utgangspunkt i rådmannens saksutredning og belyser samspiller mellom alle parter i prosjektet.*
2. *Sak vedrørende undersøkelsene med eventuelle tilrådninger oversendes kommunestyret.*

Kontrollutvalget fulgte opp ovennevnte vedtak i sak 24/18 den 6. juni 2018 hvor de ba KomRev Nord utarbeide forslag til prosjektskisse for forvaltningsrevisjon av investeringsprosjektet Kai Hovden med utgangspunkt i følgende problemstillinger.

1. *Fikk kommunestyret fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtak om utbygging av Kai Hovden. Har politisk nivå vært holdt forsvarlig orientert om utviklingen i saken?*
2. *Har kommunen gjennomført investeringsprosjekt Kai Hovden i tråd med krav til og anbefalinger om prosjektstyring og -oppfølging?*

I notat av 29. august 2018 redegjorde KomRev Nord for mulige innretninger av prosjektet.

Kontrollutvalget vedtok 20. november 2018 i sak 35/18 at notatet kunne betraktes som overordnet prosjektskisse og ba revisjonen igangsette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

På grunnlag av kontrollutvalgets bestilling og formål med forvaltningsrevisjonsprosjektet, har vi utarbeidet følgende problemstillinger for forvaltningsrevisjonen av investeringsprosjektet «Kai Hovden»:

1. **Fikk kommunestyret fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtak om utbygging av Kai Hovden?**
2. **Har kommunen gjennomført investeringsprosjekt Kai Hovden i tråd med krav til og anbefalinger om prosjektstyring og -oppfølging?**

I bestillingen fra kontrollutvalget fremgikk også følgende spørsmål i problemstilling 1: *Har politisk nivå vært holdt forsvarlig orientert om utviklingen i saken?* Dette spørsmålet blir behandlet under problemstilling 2, og drøftes nærmere i kapittel 7.

2.1 Forsvarlig beslutningsgrunnlag - kilder for revisjonskriterier

Den nye kommuneloven trådte i kraft høsten 2019¹, men i denne forvaltningsrevisjonen bruker vi den foregående kommuneloven fordi det var den som var gjeldende i perioden investeringsprosjektet ble planlagt og gjennomført.

¹ Ikrafttredelsestidspunktet var fra og med de konstituerende møtene i de enkelte kommunestyrer og fylkesting

Det følger av kommuneloven § 23 nr. 2 at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er *forsvarlig utredet*.

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

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

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

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

- **Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven/kml)**
- **Forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (budsjettforskriften)**

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

økonomiske rammer, og gjennomføres i henhold til budsjett. Beslutninger og grunnlaget for dem skal også være transparente.

Forskningsprogrammet Concept², som utføres ved NTNU i samarbeid med norske og internasjonale fagmiljøer, viser til at erfaringer fra en rekke store prosjekter har vist at deler av forutsetningene som har ligget til grunn for vedtak og igangsetting ikke har blitt oppfylt. Dette har medført problemer med store overskridelser på kostnadssiden, forsinkelser og lav måloppnåelse³.

Relevante kilder for utledning av revisjonskriterier for beste praksis er:

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

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

Behovsanalyse og investeringsprosjektets mål

Av Concepts rapport nr. 45 fremgår det at det i alle prosjekters tidligfase som et minimum bør foretas en behovsanalyse, gjøres målformuleringer og analyse av alternative løsninger. Concept viser til at det bør være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning, slik at det er mulig å avvise prosjekter som er uegnet eller som det ikke er behov for.

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

² Forskningsprogrammet Concept ble igangsatt i 2002 for å drive forskning på store statlige prosjekter som kvalitetssikres under Finansdepartementets ordning som startet i 2000 – også kalt Statens prosjektmodell. Concept har undersøkt hvilke ordninger kommunene har for planlegging og gjennomføring av investeringsprosjekter, og deres erfaringer med disse. Rapporten «Kommunale investeringsprosjekter – Prosjektmodeller og krav til beslutningsgrunnlag» (Welde, Aksdal og Tyholt, 2015) bygger på Concepts studier av kommunal investeringspraksis. I rapporten fokuseres det på praksisen i landets ti største kommuner i tillegg til at fem konkrete og gjennomførte investeringsprosjekter i ulike kommuner drøftes. Concepts viktigste budskap på bakgrunn av deres forskning og internasjonal forskning, er at det er i tidligfasen at prosjektsuksessen legges.

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

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

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

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

Konseptutredninger

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

De løsningene det vil være aktuelt å utvikle i konseptfasen, er prinsippløsninger uten stor grad av detaljering. Det er viktig at alternativene er reelle alternativer, det vil si at de innebærer prinsipielt ulike måter å løse det samme samfunnsbehovet på. I Conceptrapport nr. 9 advares det mot å arbeide seriøst med utviklingen av bare ett av konseptene, mens konkurrerende konsepter behandles overflattisk. Løsningskonseptet ville i så fall i realiteten være valgt på forhånd, og arbeidet på strategisk plannivå ville bli redusert til en pro forma-aktivitet for å legitimere det foretrukne løsningskonseptet.

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

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

Behovsanalyse og konseptutredninger er også redegjort for og anbefalt i prosjektmodellene utarbeidet av Difi⁴ og Bygg 21⁵. Disse modellene fremgår av vedlegg 2.

Forprosjekt

Etter at behovet er analysert og kartlagt, er man i prinsippet klar til å sette i gang prosjektarbeidet. Ofte presenteres prosjektet til politikerne gjennom et *forprosjekt* eller gjennom en *prosjektbeskrivelse*. Bø kommune har som en del av sitt internkontrollsystem, en rutine⁶ for opprettelse og bruk av styringsgrupper i et prosjekt. Rutinen forelå også på tidspunktet for planlegging og gjennomføringen av investeringsprosjektet Kai Hovden. Ifølge rutinen skal styringsgruppen ta beslutninger i ulike faser av prosjektet som; overordnet, skisseprosjekt, forprosjekt, detaljprosjekt og tilbudsprosessen. Det fremgår videre av rutinen at «*det skal skrives innkalling og referat (websak) fra alle møter i SG, som fordeles til alle deltakerne og arkiveres i prosjektperm*». Om ansvar og myndighet står det: «*Foretakets ledergruppe er som hovedregel fast SG. Foretakets styre er SG i prosjekter av overordnet strategisk karakter. SG er prosjekteier og fatter beslutninger av overordnet strategisk karakter, ved eventuelle vesentlig endring av løsninger og ved større økonomiske forhold*». I kommunal sektor vil ofte kommunestyret, formannskap eller eksempelvis en politisk utnevnt byggekomite kunne utføre noen av oppgavene som en styringsgruppe. Revisor forstår av ovenstående at styringsgruppen, eller det politiske utvalget som fungerer som styringsgruppe, skal behandle og vedta forprosjekt fremlagt av administrasjonen.

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

⁴ Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). Fra 1. januar 2020 ble Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) opprettet gjennom en sammenslåing av Altinn og en del av fagmiljøet for informasjonsforvaltning i Brønnøysundregisteret og avdelinger fra det tidligere Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). www.digdir.no

⁵ Bygg21 er et samarbeid mellom bygg- og eiendomsnæringen og statlige myndigheter. Målet for samarbeidet er å realisere bygg- og eiendomsnæringens potensiale innenfor produktivitet og bærekraft. Bygg21 arbeider med å identifisere og spre beste praksis gjennom rapporter, verktøy, råd eller anbefalinger. Bygg21 har mandat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) til å utrede og foreslå endringer i næringen og endringer i spillet mellom næringen og offentlige myndigheter. www.bygg21.no

⁶ Rutine nr: 6.4-03

rapporten vises det videre til at «Det finnes ulike typer kvalitetssikring – fra en enkel sidemannskontroll til et omfattende regime som benyttet i statens prosjektmodell. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring, burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet».

Økonomiske forutsetninger og kostnadsramme

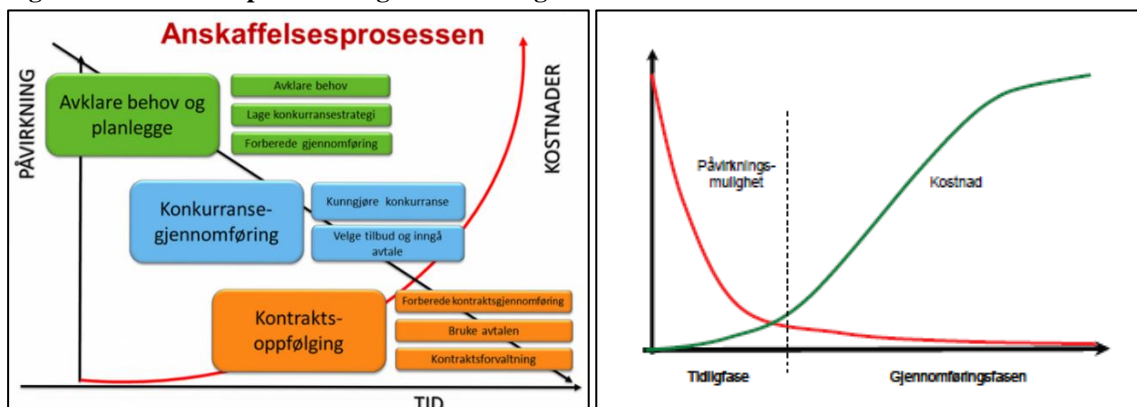
Et investeringsprosjekt kan igangsettes når byggherren har bevilget midler til investeringen, og prosjektet skal gjennomføres innenfor gjeldende kostnadsramme. Det må derfor legges fram kostnadsrammer for prosjektet. I planleggingen må det gjøres kalkulasjoner av det økonomiske omfanget som prosjektet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

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

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

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

Figur 1: Anskaffelsesprosessen og faseinndeling.



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

⁷ Jf. kommuneloven § 44 om økonomiplan og § 45 om årsbudsjett.

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

Det følger av kommuneloven⁹ at årsbudsjett og økonomiplan skal omfatte hele kommunens virksomhet og at de skal være realistiske. Årsbudsjettet skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Tilsvarende skal økonomiplanen gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter og forventede utgifter i planperioden.

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

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

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

Administrasjonen bør ha fremlagt for kommunestyret:

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

Administrasjon skal ha fremlagt forprosjekt for styringsgruppen.

Beskrivelsene av prosjektet (forprosjektet) bør som minimum inneholde:

- **tegninger**
- **budsjett**
- **finansieringsplan**
- **valg av entreprisform**
- **prosjektorganisasjon**

⁹ Jf. kommuneloven §§ 44 og 46.

- **fremdriftsplan**

Forprosjekt bør være kvalitetssikret

2.2 Prosjektstyring og oppfølging - kilder for revisjonskriterier

Vi har for problemstilling 2 sett hen til «beste praksis» og prosjektstyringsteori i utledningen av revisjonskriterier og tatt utgangspunkt i følgende kilder:

- **Kommunal- og regionaldepartementet (2011): Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet (veileder H-2270)**
- **Westhagen Harald, Ole Faafeng, Kjell Gunnar Hoff, Tore Kjeldsen og Erik Røine (2008): Prosjektarbeid. Utviklings- og endringskompetanse. Gyldendal akademisk**
- **Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stort/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ev ante akademisk forlag**
- **Norsk Standard, Direktoratet for forvaltning og ikt og Direktoratet for byggkvalitet**

Modell for prosjektstyring

Ovenfor redegjorde vi for at det i liten grad finnes konkrete lovkrav gjeldende for kommunens planlegging av investeringsprosjekter. Det samme er tilfellet når det gjelder lovkrav til gjennomføringen av kommunale investeringsprosjekter, herunder til prosjektstyring- og oppfølging. Veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» (KRD, 2011) omtaler blant annet den løpende oppfølgingen av investeringsprosjekter, og ut over alminnelige regler om økonomistyring, budsjettoppfølging og kontroll, er det ikke gitt bestemmelser om form og innhold på oppfølging¹⁰ av investeringsprosjekter. Det finnes imidlertid flere ulike prosjektmodeller både innenfor offentlig og privat sektor, og Concept anbefaler i sin rapport nr. 45 at kommunene i større grad fokuserer på overordnet prosjektstyring ved bruk av prosjektmodell. De skriver blant annet: *Det er ikke hensiktsmessig at alle kommuner etablerer ulike prosjektmodeller med ulikt språk og begrepsbruk. Fordelen med en kommunal prosjektmodell er flere. Det er dokumentert en klar sammenheng mellom enhetlig prosjektmetodikk etter beste praksis, og gevinstrealisering av tiltakene som settes i gang.* Et annet viktig moment er at en prosjektmodell ikke bare hjelper kommunen med organisering og styring, men den vil kunne luke bort prosjekter som ikke bør realiseres i en tidlig fase av prosjektutviklingen, og videre bidra til at kommunen

¹⁰ Bygg- og anleggskontrakter fra Norsk Standard regulerer de alminnelige kontraktsbestemmelser for entreprenørens og byggherrens ytelser. Kontraktsoppfølging har ikke vært en del av revisjonens undersøkelse i denne forvaltningsrevisjonen.

kommer frem til konsepter som bedre løser deres behov. Concept omtaler ulike modeller i sin rapport, to av disse er «prosjektveiviseren» til Difi og prosjektmodellen «Neste Steg» fra Bygg 21¹¹.

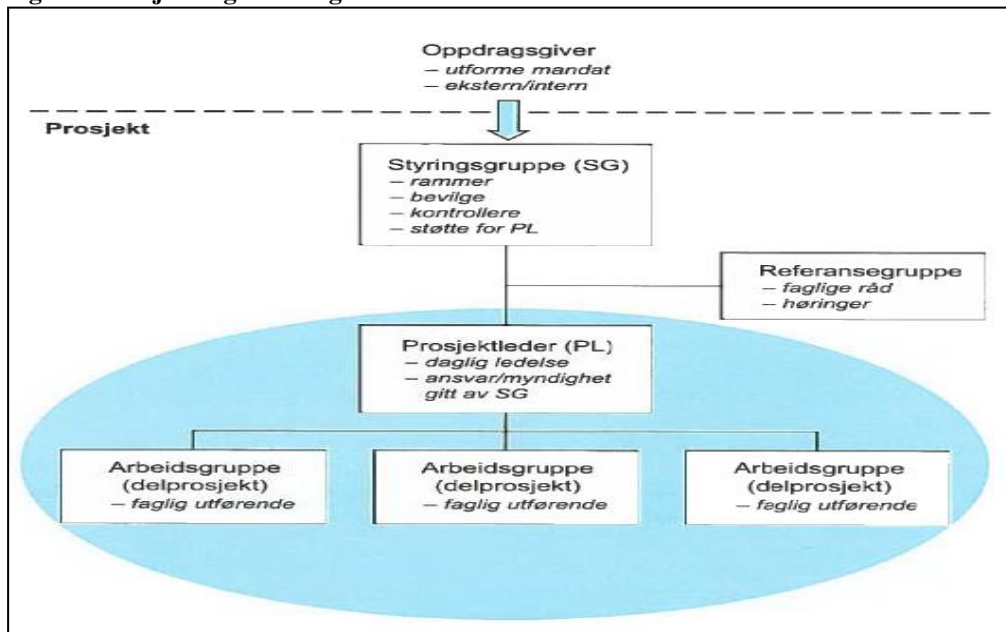
Prosjektorganisasjon

I boken fra Westhagen¹² (2008) betraktes følgende som relevant i alle typer prosjekter:

- Fordeling av ansvar og myndighet må være kjent for alle
- Prosjektet må ha en intern struktur som er tilpasset den aktuelle oppgaven. Strukturen vil variere fra store byggeprosjekter til mindre småprosjekter
- Før man begynner å organisere, altså å gruppere personer på ulike oppgaver, bør man ha en klar formening om hva oppgavene går ut på. Målformulering og grov struktur bør være på plass før prosjektorganisering defineres

I figur 2 viser vi et eksempel på prosjektorganisering hentet fra Westhagen (2008:119). Avhengig av hvordan prosjektet er organisert, vil rollene kunne variere noe. Det sentrale er at de ulike rollefunksjonene blir ivaretatt.

Figur 2. Prosjektorganisering.



Kilde: Westhagen (2008)

Det følger altså av Westhagens anbefalinger, slik disse omtales ovenfor og illustreres i figur 1, at det bør etableres en *prosjektorganisasjon* i forbindelse med gjennomføring av investeringsprosjekter. Ifølge prosjektstyringsteori vil det i et byggeprosjekt være naturlig å sette sammen et team av personer med ulik kompetanse; rådgivende ingeniører, entreprenør, økonomisk bakgrunn og brukere. Kompetanse byggherren ikke har, kan eventuelt innhentes eksternt. Ensidig

¹¹ Prosjektmodellene er redegjort for i vedlegg 2.

¹² Westhagens bok «Prosjektarbeid (2008)» gir et rammeverk og grunnleggende forståelse av hva styring, organisering og ledelse av et prosjekt innebærer. Boka er en av Norges mest brukte bøker om prosjektarbeid (Gyldendal).

kompetanse kan skape begrensinger, eksempelvis om man har med bare pedagoger for å definere behovene i byggingen av en ny skole; pedagogene vil sannsynligvis ikke være like opptatt av økonomi som kvalitet og læring.

Styringsgruppen viktigste oppgaver er ifølge Westhagen å:

- 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

Styringsgruppens leder er prosjektansvarlig overfor oppdragsgiver. Styringsgruppen skal være en støtte for prosjektlederen og -gruppen og ikke bare en kontrollerende instans. Ifølge Westhagen er det ikke alltid nødvendig med en styringsgruppe. I mangel av styringsgruppe vil dennes funksjoner og oppgaver tilligge prosjektgruppen.

Som redegjort for ovenfor, har Bø kommune rutine for opprettelse og bruk av styringsgrupper i et prosjekt. Styringsgruppen skal blant annet ta beslutninger i ulike faser av prosjektet; skisseprosjekt, forprosjekt, detaljprosjekt og tilbudsprosessen

Prosjektlederen har ansvar for å planlegge, organisere og gjennomføre prosjektet i samsvar med vedtatte mål. Dette innebærer ifølge Westhagen (2008):

- Å sørge for at mål og planer, totalt og for den enkelte medarbeider, er forstått og akseptert
- Å etablere gode kommunikasjons- og samarbeidsforhold innenfor prosjektet og i samspillet med omgivelsene
- Å ta initiativ når det oppstår problemer eller muligheter som kan kreve endringer i mål og/eller planer
- Å rapportere til styringsgruppen, og bidra til å skape god personlig kontakt til denne

En annen viktig rolle er *byggeleder* som er den som på oppdrag fra byggherren følger opp og kontrollerer arbeidet på en byggeplass. Byggelederen kontrollerer at arbeidet utføres i overensstemmelse med kontraktsdokumentene, både kvalitet, kravspesifikasjoner og tidsfrister. Byggelederen utfører sitt arbeid etter egen avtale med byggherren eller som en del av en avtale om prosjektadministrasjon. Byggelederens oppgaver er å lede byggemøter og koordinere arbeidet på byggeplassen, der arbeidet er oppdelt i flere entrepriser. Et godt samarbeid og kommunikasjon mellom prosjektleder, byggeleder og byggherren er derfor helt avgjørende for selve prosjektgjennomføringen.¹³

Rapportering

I veilederen «Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» (KRD, 2011) behandles forskjellen mellom *prosjektregnskap* og *årsregnskap* for investeringsprosjekter. Formålet

¹³ Norsk Standard, Direktoratet for forvaltning og ikt og Direktoratet for byggkvalitet

med et prosjektrengskap er å vise hvor mye som er påløpt hittil og sammenholde dette mot kostnadsrammen for prosjektet. For årsregnskapet er formålet å vise årets kjente utgifter og inntekter og sammenholde dette mot årsbudsjettet. Gjennom årsbudsjettet gir kommunestyret årlige bevilgninger til drift og investeringer. Dersom et investeringsprosjekt går over flere år er det bevilgningen i årsbudsjettet som angir årets budsjettamme. Kommuneloven § 47 nr. 2 stiller krav om at administrasjonssjefen skal gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som får betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på. Ifølge budsjettforskriften § 10 skal administrasjonssjefen gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Og videre: *«Dersom administrasjonssjefen [.....] finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.»*

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

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

I forbindelse med oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjekt¹⁴ om Bø kommunes håndtering av investeringsprosjekter, viser rådmannen i svarbrev av 5. juni 2013 til at kommunen har utarbeidet rutine/skjema for avviksrapportering på investeringsprosjekter. Av skjemaet fremgår det at det skal rapporteres avvik på innhold, avvik på organisering av prosjekt, avvik på utførelse, avvik på økonomi og avvik på framdrift. Skjemaet skal brukes ved rapportering i månedsrapport til rådmann og i tertialrapporter til politisk nivå.

¹⁴ Kontrollutvalgssak 11/11 og kommunestyresak 19/12, behandling av forvaltningsrevisjonsrapporten «Bø kommunes håndtering av investeringsprosjekter».

For å kunne etterleve kravene til rapportering, er administrasjonssjefen avhengig av informasjon fra prosjektorganisasjonen for investeringsprosjektet. Administrasjonssjefen må sørge for interne rapporteringsrutiner som gir nødvendig grunnlag for rapportering videre til politikerne. Det bør derfor etableres gode kommunikasjons- og samarbeidsforhold mellom partene i prosjektet. Det innebærer videre at kommunen som byggherre er helt avhengig av åpen og god kommunikasjon slik at eventuelle endringer og tillegg som vil kunne påvirke prosjektets totale kostnader, når fram til kommunen i henhold til de tidsfrister som er fastsatt i kontrakten.

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

Bø kommune bør ha modell for prosjektstyring av investeringsprosjekter.

Kommunen bør ha etablert prosjektorganisasjon bestående av styringsgruppe, prosjektleder og byggeleder.

Kommunen som prosjekteier bør ha etablert rapporteringsrutiner for å sikre fortløpende rapporteringer om økonomi og status til administrasjonen.

Rådmann bør ha rapportert om utviklingen i investeringsprosjektet til politikerne. Rapporteringen bør minst inneholde påløpte utgifter, kostnadsramme samt eventuelle endringer i prognosene.

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

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i oppsummeringskapittel 5 og 7. I disse kapitlene oppsummerer vi funnene, vurderer funnene opp mot revisjonskriteriene og konkluderer på problemstillingene.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon¹⁵. I det følgende beskriver og drøfter vi hvordan vi har gått frem i vårt arbeid. Vi drøfter også datamaterialets gyldighet og pålitelighet; altså hvorvidt informasjonen som vi har samlet inn utgjør et relevant, tilstrekkelig og korrekt grunnlag for å vurdere revidert enhet opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene.

Vi har innhentet skriftlige og muntlige opplysninger fra teknisk sjef og rådmann. Den skriftlige dokumentasjonen består av:

- Saksutredninger med vedlegg og referater fra politiske behandlinger av Kai Hovden
- Kommunale rutiner og retningslinjer
- Forprosjekt
- Prosjektdokumentasjon (ringperm med all dokumentasjon tilknyttet Kai Hovden)
- Konkurransesgrunnlagene for prosjektering og bygging av Kai Hovden

Vi betrakter de muntlige og skriftlige opplysningene vi har samlet inn som relevante, ettersom informasjonen er gitt av personer med sentrale posisjoner i kommuneadministrasjonen samt at teknisk sjef etter hvert hadde en sentral rolle i investeringsprosjektet.

Den skriftlige informasjonen vi legger til grunn for vår rapport, omhandler politiske behandlinger av saken og øvrig dokumentasjon fra planleggingen og gjennomføringen av investeringsprosjektet Kai Hovden, og fremstår dermed som relevant. De muntlige og skriftlige opplysningene vi har innhentet og brukt i rapporten, er gjennomgått og bekreftet av kommuneadministrasjonen ved rådmann og teknisk sjef.

Datamaterialet vi har innhentet er omfattende og etter vårt syn tilstrekkelig som grunnlag for vurdering av kommunen opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen. Vi har ingen umiddelbar grunn til å betvile påliteligheten i de muntlige og skriftlige opplysningene vi har fått tilgang til. Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også søkt sikret gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

Vi presiserer at forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å gjelde problemstillingene og de utledede revisjonskriteriene presentert i kapittel 2.

I denne rapporten fremkommer det at formannskapet og kommunestyret må kunne sies å ha fungert som styringsgruppe for investeringsprosjektet. Det tilligger imidlertid ikke revisors rolle å revidere politiske organers virksomhet.

¹⁵ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011

4 PLANLEGGING OG BESLUTNINGSGRUNNLAG

4.1 Bakgrunn for bygging av ny kai på Hovden

De første signalene om behov om ny kai på Hovden, er å finne i et referat fra et møte 10. februar 2014, skrevet av daværende rådmann. Tema for møtet var Hovden havn, og var et møte i forbindelse med Kystverkets¹⁶ prosjekt med utdyping av havneområdet for større båter, samt deponi av masser som følge av dette arbeidet. Fra Bø kommune deltok daværende rådmann, ordfører, daværende teknisk sjef samt ingeniør. Øvrige deltakere var representanter fra Kystverket, representanter fra Nordland fylkeskommune samt næringsdrivende ved Hovden fiskeindustri AS. Av referatet fremgår det at det fra Kystverket stilles spørsmål om kaia på Hovden og om den har ok konstruksjon. I referatet står følgende: «*Hva med kai? Er det en ok konstruksjon?*» Hovden Fiskeindustri orienterer i møtet om sin virksomhet med mottaksanlegg, og at de ønsker å utvide sin virksomhet og blant annet bygge hus i havna. På bakgrunn av revisors gjennomgang av dokumentasjonen som omhandler Kai Hovden, finner revisor at dette er første gang det stilles spørsmål om kaia. Revisor får dette bekreftet av teknisk sjef.

Hovden fiskeindustri tar selv opp behov for fornying av kai i brevet *Henvendelse om infrastrukturtiltak Hovden Havn* til Bø kommune den 19. mars 2014. I brevet redegjør Hovden fiskeindustri for det planlagte arbeidet med utdyping av innløpet til Hovden, noe som muliggjør at havna får tilgang til større kystflåte og sikrere tilgang til råstoff. Hovden Fiskeindustri AS viser til behov for å utvide virksomheten i Hovden fra mottak til produksjon. I brevet står følgende:

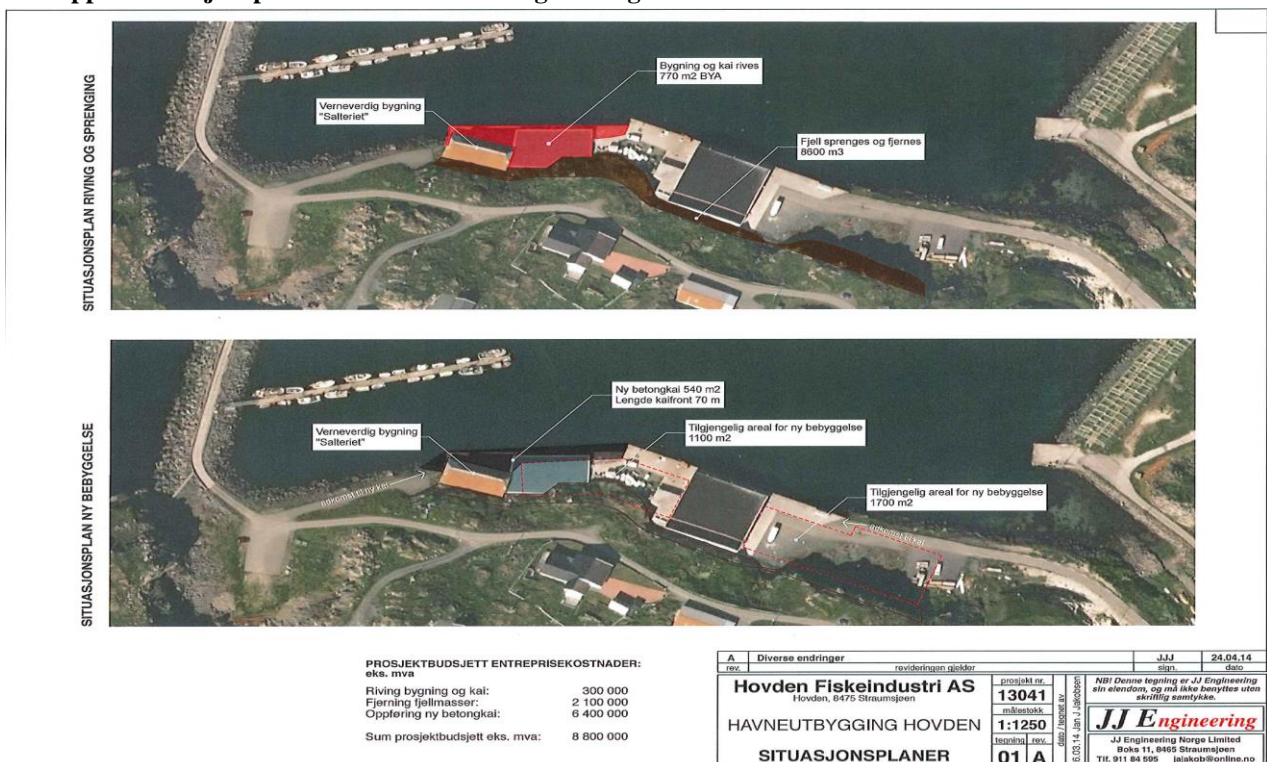
Anleggets kapasitet og innløpet tilsier at vi i dag kun kan ta imot fisk fra en av våre 90 fotinger. Kvoter på 600 tonn torsk må levers utafør egen virksomhet. For at utbygging av anlegget skal kunne iverksettes må det sprenges ut masser i skråninga langs eksisterende anlegg. Det for at anlegget skal få en bredde som gjør at det tilfredsstillende bedriftsmessige behov for logistikk, effektivitet og Mattilsynets bestemmelser om vareflyt. Vi planlegger i første omgang et tilbygg på minimum 1000 kvadrat mot øst. Vi har i neste omgang konkrete planer om tilbygg mot vest, også fremkommet som et pålegg fra Mattilsynet. Imidlertid må det avvente til det er avklart bygging av kai i samarbeid med BK og kystverket samt utsprenging av masser, beslutning om tiltak for vernet bygg i enden av området som også avventes, en prosess som er i gnag, forventet avklart i løpet av tidlig vår 2014. Politisk beslutning om oppstart for utdyping av innløpet i regi av kystverket åpner for ei betydelig utvikling av havna og råstofftilførselen til Bø kommune. I møter med kystverket planlegges det opparbeidet nye industriarealer av masser fra innløpet. Det er derfor naturlig for oss å utvikle virksomheten i henhold til nye rammebetingelser. Det for å trygge og videreutvikle arbeidsplasser, miljøet og virksomheten vi driver i BK generelt. For oss har lokal bearbeiding og verdiskapning alltid hatt fokus. Vi håper derfor at nødvendige infrastrukturtiltak som grunnlag for utbygging kan gjennomføres.

¹⁶ Kystverket er en nasjonal etat for kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensing. Kystverket arbeider aktivt for en effektiv og sikker sjøtransport gjennom å ivareta transportnæringas behov for fremkommelighet og effektive havner. Kystverket driv forebyggende arbeid og reduserer skadeeffektene ved akutt forurensing, og medvirker til en bærekraftig utvikling av kystsona. Kystverket ligg under Samferdselsdepartementet. <https://www.kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/>

Revisor oppfatter brevet fra Hovden fiskeindustri som en konkret henvendelse til Bø kommune om behov for bygging av kai.

Den 31. mars 2014 sendte Bø kommune v/ordfører søknad (saksbehandlet av daværende teknisk sjef) til Kystverket om tilskudd til bygging av kai på Hovden. I søknaden vises det til at det er behov for tilrettelegging av næringsarealer og nye kaianlegg som følge av at innseilingen blir utdypet, og at næringsaktører vil investere i nye næringsbygg. I søknaden fremgår det at Bø kommune vil legge til rette for å investere i nye næringsareal og nytt kaianlegg. I søknaden¹⁷ ble det søkt det om 50 % tilskudd på kr. 4 562 500,-¹⁸ til bygging av 70 meter kai. Søknaden inneholdt flere vedlegg, blant annet *Situasjonsplaner havneutbygging Hovden*, som viser oversiktsbilder over hva som skal rives og sprenges bort, hvor ny bebyggelse og kai skal lokaliseres, samt et kostnadsoverslag på prosjektbudsjett for entreprisekostnader. Her fremgår det at oppføring av ny betongkai var budsjettert til 6,4 millioner eks. mva., og samlet prosjektkostnad var estimert til 8,8 millioner eks. mva. Revisor oppfatter av dokumentasjonen at det er Hovden fiskeindustri som har innhentet dette kostnadsoverslaget fra JJ Engineering, samt at situasjonsplanen må kunne anses som et skisseprosjekt¹⁹.

Utklipp 1: Situasjonsplan utarbeidet av JJ Engineering



Kilde: Bø kommune v/teknisk etat

¹⁷ Det ble søkt over kap. 1062 post 60 i statsbudsjettet som er post for «Tilskudd til fiskerihavneanlegg»

¹⁸ Det var søkt om tilskudd inkl. mva.

¹⁹ De første beregningene og tegningene som realiserer prosjektprogrammet, og som legger grunnlaget for arkitektur og design.

Som vedlegg forelå det også et prisoverslag på litt i overkant av 1,7 mill. eks. mva. gitt av Ottar Bergersen og Sønner AS til Hovden fiskeindustri AS på sprenging og fjerning av 7007 kubikkmeter fjell.

Søknaden til Kystverket inneholdt et vedlegg med spesifisert kostnadsoverslag som vist i utklippet nedenfor. Her fremgår det at samlet kostnad for ny kai var beregnet til 7,3 mill. eks. mva., og vi finner igjen kostnadsoverslaget fra JJ Engineering på 6,4 mill. for oppføring av betongkai. Det fremgår ikke av dokumentasjonen som foreligger hvordan JJ Engineering har kommet fram til de ulike kostnadene i dette kostnadsoverslaget. Revisor har spurt teknisk sjef hvorvidt dette kostnadsoverslaget ble kvalitetssikret, og han kjenner ikke til at dette var gjort.

Utklipp 2: Vedlegg til søknad over kap. 1062 post 60

SKJEMA 2 SOM VEDLEGG TIL SØKNAD OVER KAP. 1062 POST 60

Skjemaet viser hvordan kostnadsoverslaget skal spesifiseres for forskjellige tilskuddsobjekter, og hvilke kostnader som inngår i grunnlaget for beregning av tilskuddet.

Tilskuddssats inntil 50%

	FASTE KAIER	Kostnad	Tilskuddsgrunnlag
	Byggeplasskostnader/rigg	170 000	Vurderes
	Fylling		0 (vurderes)
	Plastring under kai	230 000	100%
	Peler/spunt/celler	1 500 000	100%
	Dekke med dragere	2 500 000	100%
	Friksjonsplate/forankring	700 000	100%
	Skjørt	800 000	100%
	Pullere/fenderverk	400 000	100%
	Lovpålagt redningsutstyr/belysning	100 000	100%
	Strøm fram til kai		0
	Vann og avløp		0
	Øvrige entreprisekostnader		Vurderes
A	Sum ekskl. mva.	6 400 000	
	Kapitalkostnader		0
	Uforutsett (maks 7% av A)	450 000	Vurderes
	Planlegging/prosjektering (maks 7% av A)	450 000	Vurderes
B	Samlet kostnad ekskl. mva.	7 300 000	
	25 % mva.	1 825 000	
C	Samlet kostnad inkl. mva.	9 125 000	

Tilskuddssats inntil 35%

	FLYTEKAIER	Kostnad	Tilskuddsgrunnlag
	Byggeplasskostnader/rigg		Vurderes
	Fylling for landgang		100%
	Flytekai inkl. landgang		100%
	Forankring		100%
	Transportkostnader		100%
	Lovpålagt redningsutstyr/belysning		100%
	Strøm fram til kai		0
	Vann og avløp		0
	Øvrige entreprisekostnader		Vurderes
A	Sum ekskl. mva.		
	Kapitalkostnader		0
	Uforutsett (maks 7% av A)		Vurderes
	Planlegging/prosjektering (maks 7% av A)		Vurderes
B	Total kostnad ekskl. mva.		
	25 % mva.		
C	Samlet kostnad inkl. mva.		

Tilskuddssats inntil 50%

	UTDYPING	Kostnad	Tilskuddsgrunnlag
	Byggeplasskostnader/rigg og drift		Vurderes
	Undervannsprenging		100%
	Mudring		100%
	Sjeteer		Vurderes
	Øvrige entreprisekostnader		Vurderes
A	Sum ekskl. mva.		
	Kapitalkostnader		0
	Uforutsett (maks 7% av A)		Vurderes
	Planlegging/prosjektering (maks 7% av A)		Vurderes
	25 % mva.		
C	Total kostnad inkl. mva.		

Tilskuddssats inntil 50%

	MOLO	Kostnad	Tilskuddsgrunnlag
	Byggeplasskostnader/rigg og drift		Vurderes
	Fylling/plastring		100%
	Dekke		100%
	Øvrige entreprisekostnader		Vurderes
A	Sum ekskl. mva.		
	Kapitalkostnader		0
	Uforutsett (maks 7% av A)		Vurderes
	Planlegging/prosjektering (maks 7% av A)		Vurderes
B	Total kostnad ekskl. mva.		
	25 % mva.		
C	Total kostnad inkl. mva.		

Kilde: Bø kommune v/teknisk etat

Av ovennevnte redegjørelser forstår revisor at Bø kommune har fulgt opp henvendelsen av 19. mars 2014 fra Hovden Fiskeindustri AS om behov for ny kai, for deretter å ha sendt søknad om tilskudd til Kystverket den 31. mars 2014. All tilbudsinnhenting og kostnadsoverslag var på dette tidspunktet gjort av Hovden fiskeindustri AS, og revisor finner at administrasjonen i Bø kommune på dette tidspunkt har saksbehandlet søknaden som ble sendt Kystverket.

4.2 Behandling av økonomiplan 2015-2018

Første politiske behandling av Kai Hovden var i kommunestyret den 11. desember 2014 i forbindelse med sak 96/14 *Økonomiplan 2015-2018*. Her fremgikk prosjektnummer 836 *Avlastningskai Hovden* i oversikten over investeringer i planperioden, se tabell under.

Tabell 1: Oversikt over investeringer i økonomiplanperioden 2015-2018

Kap 7. Investeringer i økonomiplanperioden					
Etterfølgende tabell viser vedtatte og nye investeringsprosjekter i perioden. I tillegg til disse prosjektene er det i økonomiplanen også lagt inn kr 800 000 til pålagt aksjekjøp KLP finansiert med salgsinntekter, samt utlån av startlån på 4 millioner kroner.					
Nr	Tiltak	2015	2016	2017	2018
111	Kommuneplan	300	500		
410	Gang- og sykkelvei Eidet	4 000			
411	Rehabilitering veier	900	2 500	2 500	2 500
455	Duken kirkegård	700			
466	Veibelysning	500			
625	Heis kommunhuset	2 200			
800	Kai Kobbvågen		110	1 000	8 000
801	Tiltak vannområdet		500	500	
802	Vannledning Trolldalen		2 500		
811	Utstilling Skulpturlandskap Nordland	2 100			
813	Oppgradering telefonløsning	450			
814	Kirkeorgel	1 610			
820	Skilting veinavn	700			
823	Straume barnehage - rehabilitering	500			
824	Utleiebolig - renovering	1 000			
831	Tak Bø bygdemuseum		250		
832	Lastebil				
833	Avløp Steinesjøen			1 000	1 000
834	Nytt datasystem legekantoret	150			
835	Liggekai Straumsjøen		1 000		
836	Avlastningskai Hovden		9 000		
837	Nødnett brann	150			
838	Fjærvoll barnehage - asfaltering				
839	Vinje bofellesskap - ventilasjon	100			
840	Haugsnæs I og II - vannledning	1 100			
841	Aggregathus Bøheimen - renovering	100			
842	Steine skole - vindu/sørvestfasade	1 000	1 000		
	Sum	17 560	17 360	5 000	11 500
	Finansiering				
	Lånemidler	12 560	12 860	5 000	11 500
	Tilskudd	5 000	4 500		
	Sum	17 560	17 360	5 000	11 500

Kilde: Bø kommune

836 Avlastningskai Hovden

Bø kommune søkte kystverket i 2014, om 50 % tilskudd til kai i 2015. Det ble ikke gitt tilskudd til kai i 2015, så det forutsettes at ny søknad sendes for 2016.

I økonomiplanens beskrivelse av prosjektet fremgikk det som vist til ovenfor, at det ikke ble gitt tilskudd i 2015 og at ny søknad sendes for 2016. Av saksutredning og protokollen fra møtet kan ikke revisor finne at kommunestyret fikk ytterligere informasjon om bakgrunn, innholdet eller hvilke økonomiske konsekvenser investeringsprosjektet ville ha for kommunen. Hvorvidt det ble gitt muntlig orienteringer om Kai Hovden fremgår ikke av protokollen. Revisor oppfatter at ovenstående er det kommunestyret ble presentert av opplysninger vedrørende Kai Hovden.

De investeringer som fremgikk av oversikten for økonomiplanperioden 2015-2018 ble vedtatt, og det ble avsatt kr. 9 mill. til investeringsprosjektet *Avlastningskai Hovden* i 2016. Revisor oppfatter av vedtaket at gjennomføring av prosjektet var under forutsetning av at 50 % av det avsatte beløpet ble finansiert gjennom tilskudd fra Kystverket.

Kommunen sendte ny søknad til Kystverket 6. mars 2015, og i søknaden fremgår det at tidligere innsendt søknad fra 2014 opprettholdes.

4.2.1 *Regulering II av investeringsbudsjettet 2015*

I forbindelse med sak 66/15 *Regulering II av investeringsbudsjettet 2015* den 29. oktober 2014, vedtok kommunestyret følgende:

I forbindelse med budsjettet for 2016 ber kommunestyret rådmannen om å inngå avtale med Hovden fiskeindustri AS om kjøp av det næringsarealet som blir skutt ut bak fiskebruket i Hovden for den kostnad som uttak av stein medfører (beregnet til kr 2 992 000). Den totale kostnaden for næringsareal og kai skal ikke overstige de kostnadene som er vedtatt i økonomiplanen. Det skal følge av avtalen at Hovden fiskeindustri AS skal kunne leie/feste arealet fra Bø kommune.

Av ovenstående oppfatter revisor at rådmann fikk i oppdrag av kommunestyret å inngå avtale med Hovden fiskeindustri AS om kjøp av næringsareal, og at den totale kostnaden for næringsareal og kai ikke skulle overstige de 9 mill. som var vedtatt i økonomiplanen.

Oppfølging og vedtak om avtaleinngåelse med Hovden Fiskeindustri ble senere gjennomført og endelig behandlet i kommunestyresak 14/19 den 25. april 2019. Av vedtaket fremgår det at avtale om bruksrett mellom Bø kommune og Hovden Fiskeindustri AS er evigvarende samt at kommunens kostnad på 2 millioner kroner belastes kommunens driftsfond. Rådmann opplyser til revisor at avtalen er underskrevet og tinglyst, samt at vei og adkomst er ferdigstilt.

4.3 Behandling av Økonomiplan 2016-2019

Neste politiske behandling av Kai Hovden var i kommunestyret den 10. desember 2015 i forbindelse med sak 98/15 *Økonomiplan 2016-2019*. Kai Hovden var lagt inn i økonomiplanperioden og vedtatt med 4,5 mill. i 2016 og 4,5 mill. i 2017. Her fremgikk det følgende om prosjektet:

Utdyping av innseilinga til Hovden havn gjennomføres i Kystverkets regi vinteren 2015/2016. Prosjektet «Kai Hovden» er vedtatt med kr 9 000 000 finansiert med 50% tilskudd i økonomiplanen 2015-2018. Kommunen fornya vinteren 2015 søknaden om tilskudd over statsbudsjettets kap. 1062 post 60 (kommunale fiskeri havnetiltak). Imidlertid har regjeringen foreslått å stryke hele bevilgningen i statsbudsjettet for 2016. I skrivende stund er dette enda ikke behandla i Stortinget.

Deretter redegjøres det for vedtaket gjort i sak 66/15 som vi viser til ovenfor i kapittel 4.2.1. Revisor oppfatter her at rådmannen tar forbehold om finansiering med bakgrunn i hvorvidt kommunen vil motta tilskudd fra Kystverket.

Rådmannens oppfølging av dette punktet er nødvendigvis avhengig av kommunestyrets vedtak om finansiering. Usikkerheten med hensyn til de såkalt post 60-midlene er en svært stor risiko i denne saken. Rådmannen foreslår at prosjektet finansieres over 2 år, fremdeles med 50% tilskudd. Dette innebærer at prosjektet ikke er finansiert om ikke kommunen mottar tilsagn om tilskudd fra staten. Kommunestyret må i tilfelle behandle saka på nytt før det fattes oppstartsvedtak.

Bø kommune mottok tilsagn fra Kystverket den 19. januar 2016 med tilskudd på inntil 3,65 mill.²⁰, som utgjorde 50 % av prosjektkostnaden på 7,3 mill. i kostnadsoverslaget.

Revisor forstår av ovenstående at kommunen på dette tidspunkt hadde en endelig avklaring om finansiering av investeringsprosjektet, og at prosjektet dermed kunne igangsettes.

4.4 Tilbudsinnbydelse på prosjektering av Hovden Kai

På bakgrunn av skisseprosjektet som JJ Engineering hadde laget til Hovden fiskeindustri AS, utarbeidet daværende teknisk sjef tilbudsinnbydelse med konkurransegrunnlag for prosjektering av kaianlegget på Hovden. Skisseprosjektet var et av vedleggene²¹ til konkurransegrunnlaget. Konkurransen ble kunngjort²² på Doffin 23. mars 2016 med tilbudsfrist 24. april 2016 kl. 12. Selve tilbudsinnbydelsen med konkurransegrunnlaget var datert 12. april 2016, og redegjør for at det ønskes tilbud innen rådgivende ingeniørtjenester alle fag knyttet til rivning av eksisterende trekai og bygging av ny kai. Om oppdraget var det beskrevet følgende:

Bø kommune har fått tilsagn om tilskudd til bygging av lett betongkai med stålpelel og trefendring til erstatning for eksisterende trekai. Det er stor dybde 6-9m i kaifront. Kaien tenkes utført med en pelerad. Kaidekke på denne kaien skal ha samme høyde som tilstøtende betongkai.

Eksisterende trekai er bebygd med et kaiskur som vil bli revet av eier i løpet av mai 2016. I vestenden vil kaien støte mot en bygning som er vernet og som har navnet «Salteriet»

Omfang av nødvendig prosjektering skal vurderes av RIB på bakgrunn av opplysninger i denne forespørsel og vedlagte forprosjekt utarbeidet av JJ engineering (Vedlegg).

Oppdraget baseres på NS 8401 "Alminnelige kontraktsbestemmelse for prosjekteringsoppdrag".

Det ønskes tilbud på prosjektering og oppfølging/byggeledelse for fast pris. Videre detaljering av oppdraget finnes under pkt 4.

²⁰ I tilsagnsbrevet fremgår det at Samferdselsdepartementet i 2015 besluttet at post 60 skal være en nettoordning noe som medfører at tilskudd gis uten mva.

²¹ Øvrige vedlegg var oversiktskart, tegninger, reguleringskart og reguleringsbestemmelser.

²² <https://kgv.doffin.no/ctm/Supplier/Documents/Folder/142260?folderId=465898>

Oppdraget skulle gjennomføres som byggherrestyrt hovedentreprise²³ der følgende entrepriser skulle inngå i prosjektet:

- Utarbeidet anbudsgrunnlag for entreprisen
- Detaljert prosjektbeskrivelse
- Byggeledelse

Om oppdragsbeskrivelsen stod det følgende:

Eksisterende trekai er bygd på jernbaneskinner og skal erstattes med en lett betongkai. Kaien skal i hovedsak benyttes som avlastningskai/fortøyningskai og det er derfor ikke satt spesifikke krav til kaidekkets bæreevne. Denne forespørsel for rådgivertjenester omfatter komplett prosjektering, utarbeidelse av konkurransegrunnlag og administrering av kontraheringsprosess.

Leveransen forventes å følge følgende ytelser og trinn:

1. Nivå 1, grunnlag
 - a. Tegninger, kaianlegg, med detaljert plan for fundamentering.
 - b. Tegning og beskrivelse av kai.
 - c. Kostnadsestimat
 - d. Foreslått framdriftsplan
 - e. Kostnadsestimat
2. Anbudsgrunnlag, utførelsesentrepriser, basert på NS 3420, inkl anbudstegninger
3. Evaluering anbud
4. Deltakelse i kontrahering og byggeledelse av prosjektet
5. Arbeidstegninger
6. Oppfølging i byggetiden, kontroll av endringer, byggeledelse, byggemøter
7. FDV – dokumentasjon, inkl "as – built" tegninger

Revisor registrerer at det står at «kaien skal i hovedsak benyttes som avlastningskai/fortøyningskai, og det er derfor ikke satt spesifikke krav til kaidekkets bæreevne». Revisor forstår av ovennevnte beskrivelser at det på dette tidspunkt ikke var planlagt annet bygg eller konstruksjoner på selve kaidekket, og derfor ikke satt spesifikke krav til dets bæreevne. Rådmann presiserer i sin uttalelse²⁴ til revisors rapport at det var et krav fra Kystverket at det ikke skulle oppføres andre bygg eller konstruksjoner på selve kaidekket.

Revisor registrerer videre at i pkt. 2 i oppdragsbeskrivelsen står følgende: «Anbudsgrunnlag, utførelsesentrepriser, basert på NS 3420²⁵, inkl. anbudstegninger». Revisor oppfatter her at kommunen på bakgrunn av konkurransegrunnlaget om prosjektering og at det står *utførelsesentreprise*, har gjort et valg om at byggingen av Kai Hovden skulle gjennomføres som utførelsesentreprise. Dette innebærer at Bø kommune som byggherre skulle stå for ansvaret for prosjekteringen og detaljprosjekteringen for gjennomføringen av byggearbeidene. I dette tilfellet har Bø kommune valgt å konkurranseutsette og engasjere et rådgivende firma til dette oppdrag. I

²³ Byggherren samler de bygningsmessige entreprisene i én kontrakt med hovedentreprenøren og har egne kontrakter for de øvrige (tekniske) fagene. Hovedentreprenøren får ansvar for rigg og for koordinering av arbeidene mellom alle (side)entreprenørene.

²⁴ Uttalelsen er i sin helhet gjengitt i kapittel 8.

²⁵ NS 3420 beskrives som en av de viktigste standarder innenfor bygg- og anleggsnæringen. Den brukes til å utarbeide beskrivelser og mengdelister i forbindelse med konkurransegrunnlag, kalkulasjon av forespørsler og under utførelses- og avviklingsfasen av byggeprosjekter

utførelsesentrepriser²⁶ er det slik at byggherren koordinerer prosjektering og utførelse. Rådgiver utvikler på vegne av byggherren prosjektet gjennom tegninger og beskrivelser.

I beskrivelser om utførelsesentreprise poengteres det som viktig at byggherren må sikre en god tidligfase i egen organisasjon for å fastsette prosjektets funksjoner, form og kvaliteter slik at konkurransegrunnlaget er entydig. Videre må byggherren ha god nok intern kompetanse og kapasitet til å følge opp prosjektering og utførelse, eventuelt må slike ressurser anskaffes. Det er også viktig å minimere behovet for endringer før bygget/anlegget er overtatt.

Fordelene med denne entrepriseformen er at byggherrens styring og innflytelse i prosessen er stor, samt det foreligger priser som kan benyttes ved endringsarbeider. Ulempene er at tiden det tar å få prosjektet ferdig er lengre enn ved andre modeller fordi prosjekteringen i større grad må gjøres ferdig før utførelse kan påbegynnes. Byggherren har videre ansvaret for gråsoner/mangler mellom kontraktene, inklusive for arbeidsunderlaget fra de prosjekterende. Og avslutningsvis får byggherren først full oversikt over endelige kostnader når siste entreprise er avtalt og prosjektet ligger fast.

Teknisk sjef opplyser at sett i ettertid burde prosjektet vært gjennomført som en totalentreprise, og på den måten ville kommunen fått priset prosjektet rett så tidlig som mulig. Teknisk sjef opplyser videre at det da ville ligget hos entreprenøren å kvalitetssikre prosjekteringen, og investeringsprosjektet ville nok ikke ha blitt startet uten at det hadde vært gjort grunnundersøkelse.

I oppdragsbeskrivelsen opplyses det om to særlige forhold, der det ene gjelder grunnforhold hvor det beskrives fjell på sjøbunn som er svært avgående.²⁷ Det andre forholdet gjelder at prosjektering må gjøres i samsvar med vilkårene Kystverket har gitt i tilsagnet om tilskudd. Det er påskrevet «rapportering», noe revisor oppfatter som at Kystverket underveis skulle få rapporteringer.

4.2 Særlige forhold

4.2.1 Fundament peler

Det er fjell på sjøbunn der pelrekken kommer og fjellet er svært avgående

4.2.2 Ny kai.

Da det er gitt tilsagn om tilskudd til kai fra kystverket må prosjektering utføres i samsvar med vilkår og ved eventuelle avvik så må dette klareres med kystverket.

Rapportering.

Prosjekterende skulle også gjennomføre anbudskonkurranse for entreprisen til selve rivning og bygging av kaien, samt utføre byggeledelse. Følgende oppdragsbeskrivelser fremgikk av konkurransegrunnlaget:

²⁶ Kilde: www.anskaffelser.no, Difis temasider om utførelsesentrepriser

²⁷ Fjell som er avgående betyr at fjelloverflaten skrår nedover. Slike grunnforhold kan være utfordrende med hensyn til fundamentering.

4.3 Kontrahering entreprenør(er).

Anskaffelser av entreprisetjenestene skal gjennomføres som åpne anbudskonkurranser. Oppdraget omfatter administrering av hele prosessen for kontrahering av entreprenører, herunder:

1. Utarbeidelse av komplett konkurransegrunnlag.
2. Utlysning og annonsering av konkurransen(e).
3. Mottak og evaluering av innkomne anbud.
4. Utarbeidelse av anbudsprotokoll(er) med forslag til valg av entreprenør.

Kontrahering skal skje i nært samarbeid med prosjektleder som bl.a. vil forestå utarbeidelse av generelle bestemmelser for konkurransen(e).

4.4 Møter og befaringer på byggeplass

I forbindelse med prosjekteringen anslås det behov for deltakelse på totalt 10 møter og befaringer i Bø inklusive byggeledelse og ferdigbefaring. Prosjekterende skal i sin pris ta med alle kostnader for slike møter og befaringer inklusive forberedelser, reiser og opphold samt føring og distribusjon av referater. Prosjekterende (RIB) skal også føre og distribuere referat fra koordineringsmøter med rådgivere og entreprenører fra andre fag.

Konkurransegrunnlaget inneholdt også fremdriftsplan for kontrahering av prosjekterende og leveransen fra RIB (rådgivende ingeniør bygg).

5. FRAMDRIFT

For kontrahering av prosjekterende legges opp til slik framdrift:

- | | |
|--|-------------|
| 1. Utsendelse tilbudsgrunnlag prosjekterende | 12.03. 2016 |
| 2. Frist for levering av tilbud prosjekterende | 24.04.2016 |
| 3. Avtaleinngåelse prosjektering | 01.05.2016 |

Leveranse fra RIB skal følge slik framdrift:

- | | |
|---|------------|
| 4. Oppstart prosjektering | 01.05.2016 |
| 5. Anbudsgrunnlag, utførelsesentrepriser, basert på NS 3420, inkl anbudstegninger | 31.05.2016 |
| 6. Evaluering anbud | 15.06.2016 |
| 7. Deltakelse i kontrahering | 01.07.2016 |
| 8. Oppstart entreprisarbeider/ komplette arbeidstegninger | 15.07.2016 |
| 9. Oppfølging i byggetiden, kontroll av endringer, målebrev, mv | |
| 10. FDV – dokumentasjon, inkl "as – built" tegninger | 01.01.2017 |
- Senest en måned etter overtakelse fra entreprenør

Revisor får opplyst fra nåværende teknisk sjef at Høyere Finseth AS, Asplan Viak og Norconsult leverte tilbud, der Høyere Finseth ble valgt som RIB (rådgivende ingeniør bygg). Kontrakt²⁸ med Høyere Finseth ble underskrevet 3. og 4. mai 2016.

²⁸ NS 8401, Norsk Standard kontrakt om prosjekteringsoppdrag

Bilde 1. Gamle Kai Hovden med bygninger som skulle rives



Foto: Bø kommune

4.5 Forprosjekt

Høyer Finseth utarbeidet i løpet av mai 2016 et forprosjekt (signert 30. mai 2016) som beskriver forutsetninger for utformingen og dimensjoneringen av kaianlegget med tegninger. I tillegg inneholdt forprosjektet kalkyle på byggekostnadene²⁹ estimert til 4,45 mill. inkl. mva., noe som gav en kvadratmeterpris på kr. 15 735,- inkl. mva. Uforutsette kostnader på 10 % var inkludert i kalkylen på 4,45 mill. Byggeperioden var stipulert til ca. 3,5 - 4 måneder. Fremdriftsplanen som var skissert i forprosjektet viste til mulig oppstart 15. august 2016, med forventet ferdigstillelse 1. desember 2016.

Hovden kai					
ID	Aktivitet	Aktivitetsnavn	Varighet	Start	Slutt
1		Hovden kai	79 dager	ma 15.08.16	to 01.12.16
2		Etablering av byggeplass	5 dager	ma 15.08.16	fr 19.08.16
3		Rivning av eksisterende kai	10 dager	ma 22.08.16	fr 02.09.16
4		Borring av peler	20 dager	ma 05.09.16	fr 30.09.16
5		Støp av peler	5 dager	ma 03.10.16	fr 07.10.16
6		Fundament for bjelker	5 dager	ma 10.10.16	fr 14.10.16
7		Montering av prefab bjelker	8 dager	ma 17.10.16	on 26.10.16
8		Montering av prefab dekke	10 dager	to 27.10.16	on 09.11.16
9		Montering av fending	3 dager	to 10.11.16	ma 14.11.16
10		Montering av kaifrontlist	5 dager	ti 15.11.16	ma 21.11.16
11		Div komplementeringsarbeider	3 dager	ti 22.11.16	to 24.11.16
12		Avvikling av byggeplass	5 dager	fr 25.11.16	to 01.12.16

²⁹ Kalkylene var basert på enhetspriser fra tidligere utførte oppdrag og justert til prisnivået per 1.5.2016.

Om grunnforholdene fremgår det av forprosjektrapporten at disse ikke er kjent. Det står følgende: *«Det er ikke utført grunnundersøkelser i forbindelse med dette forprosjektet. Det opplyses fra Bø kommune at der er fast fjell på sjøbunn og dette er lagt til grunn i dette forprosjektet. Det blir opplyst at dybde ned til fjell varierer fra 6 til 9 meter».*

Revisor oppfatter at det ikke ble foretatt noen form for geotekniske undersøkelser (undersøkelser av grunnforhold), og opplysningene som fremgikk av konkurransegrunnlaget om at *«Det er sjøbunn der pælerrekken kommer og fjellet er svært avgående»*, ikke var tatt med i grunnforholdbeskrivelsene i forprosjektrapporten. Hvorvidt det var planlagt at det skulle gjennomføres geotekniske undersøkelser i forbindelse med detaljprosjekteringen, fremgår ikke av forprosjektrapporten eller annen dokumentasjon som revisor har gjennomgått. Revisor har spurt nåværende teknisk sjef om bakgrunnen for at det ikke var gjort slike undersøkelser, og han svarer at det ble opplyst av daværende prosjektleder/teknisk sjef at grunnen var fast fjell, samt at nabokaien ble bygget i 2004 uten at det ble gjort en geoteknisk vurdering av grunnforholdene. Av ovenstående oppfatter revisor det slik at opplysningene fra daværende prosjektleder/teknisk sjef om at det er *«fast fjell på sjøbunn»* samt at det var bygget kai i området tidligere, gjorde at Høyre Finseth la dette til grunn i forprosjektet. Revisor kan ikke finne at det ble gjennomført noen form for kvalitetssikring av forprosjektet, og teknisk sjef opplyser at han ikke kjenner til hvorvidt forprosjektet fra Høyre Finseth ble kvalitetssikret av eksterne.

Når det gjelder fundamentering av ny kai, slik beskrevet i forprosjektrapporten og vist til nedenfor, oppfatter revisor at Høyre Finseth tok visse forbehold om hva som kan være mulige løsninger, og at løsningene må vurderes nærmere i detaljprosjekteringen.

5.2. Fundamentering av ny kai

I forkant antas kaien fundamentert med vertikale borede stålkjernepeler. I bakkant støpes fundamenter mot bakenforliggende eksisterende gråsteinsmur. Det antas i forprosjektet at gråsteinsmur har tilstrekkelig kapasitet til å ta opp disse kreftene. Dette må vurderes nærmere i detaljprosjektet.

Stålrørspelene armeres og støpes ut. Hoveddragerne i betong spenner fra fundament til drager, og har et spenn på opptil 8,1 meter. Bjelkene kan utføres som plasstøpt eller prefabrikkert konstruksjon. Kaidekke i betong spenner mellom hoveddragene, og kan utføres enten i plasstøpt armert betong eller med prefabrikkerte elementer.

4.5.1 Behandling av forprosjektet i formannskapet 16. juni 2016

Forprosjektrapporten ble behandlet i sak 42/16 i formannskapsmøtet den 16. juni 2016. Saksutredningen er i sin helhet gjengitt nedenfor. Vedleggene som det vises til i saksutredningen er de ulike delene av forprosjektrapporten.

Innstilling:

Bø kommune starter opp anbudsporsess på kai Hovden, basert på vedlagt forprosjekt.

Saksutredning:

Bø kommune har søkt om tilskudd på 50% av kai, på 70 meter og har fått innvilget tilskudd i år.

Valg av konsulent er valgt etter at dette har vært utlyst på Doffin.

Konsulent er antatt, forprosjekt er levert og utarbeidelse av anbudsgrunnlag er startet opp.

Forprosjekt er forelagt Kystverket, som har kommentar på at rivning av eksisterende kai ikke inngår i tilskuddsgrunnlaget og at bygning ikke kan fundamenteres på kai.

Vedlegg:

Rapport Høyer Finseth :Hovden kai

Framdriftsplan Hovden kai

Situasjonsplan Hovden kai

Prinsippskisse Hovden kai

Under behandlingen av saken kom ordfører med tilleggforslag som ble pkt. 2 i vedtaket.³⁰

Vedtaket:

1.

Bø kommune starter opp anbudsporsess på kai Hovden, basert på vedlagt forprosjekt.

2.

Det innvilges tillatelse til demontering av salteriet.

Forutsetningen for vedtaket er at eier lager en plan med målsetting om oppføring av salteriet i Hovden.

Vedtaket pkt. 2 tas til kommunestyret i møte 23.06.2016.

Revisor oppfatter vedtaket i formannskapet som et igangsettelsesvedtak om gjennomføring av investeringsprosjektet Kai Hovden. I det påfølgende arbeidet gjennomførte Høyer Finseth på vegne av Bø kommune anbudskonkurranse for rivning og bygging av ny kai på Hovden. Konkurransen ble kunngjort på Doffin 29. juni 2016, med frist 26. august 2016. Sortland Entreprenør leverte laveste tilbud³¹ og ble valgt.

³⁰ Revisor viser til her rådmannens saksutredning i sak 64/16 om Salteriet til kommunestyret den 28.9.2016. Saken gjaldt at kommunestyret hadde gitt dispensasjon fra reguleringsplanen med tillatelse til demontering av Salteriet, forutsatt en plan for oppføring annet sted. Bygget ble revet før det forelå slik plan. Kommunestyret valgte å ikke følge opp saken ytterligere.

³¹ SE priset kaien til kr. 4 994 400,- og etter kontraheringsmøte ble endelig kontraktssum kr. 5 494 496,-

Bilde 2. Kaidekke på gamle Kai Hovden*Foto: Bø kommune*

4.6 Andre funn

Det tilligger ikke denne forvaltningsrevisjonen å gjøre vurderinger omkring selve byggesaksbehandlingen i forbindelse med Kai Hovden, men revisor vil omtale to øvrige funn som er gjort.

I forprosjektets punkt 2.2 om dimensjoneringskriterier fremgår det at dimensjonerende brukstid for kaianlegget settes til 100 år, samt at pålitelighetsklasse/konsekvensklasse anbefales satt til RC2/CC i henhold til NS-EN 1990:2002+NA:2008³². Av tegningene i prosjektrapporten fremgår det at tiltaket klassifiseres i pålitelighetsklasse 2. Revisor viser til tabell 2 nedenfor som viser klassifisering av ulike tiltak, og at et tiltak som i dette tilfellet er bygging av fiskerihavn, skal klassifiseres i pålitelighetsklasse 2 slik Høyer Finseth anbefaler.

³² NS-EN 1990 er den overordnede standarden for prosjektering av konstruksjoner. Alle som skal utføre beregninger av bæreevnen/styrken til konstruksjoner til bygg og anlegg eller som skal utføre geoteknisk prosjektering må ha denne standarden. (<https://www.standard.no/nyheter/nyhetsarkiv/bygg-anlegg-og-eiendom/2016/ny-utgave-av-ns-en-1990-eurokode---pa-norsk-og-engelsk/>)

Tabell 2: Utdrag fra tabell NA.A1 (901) om veiledende klassifisering av tiltak i pålitelighetsklasser

Veiledende eksempler for klassifisering av byggverk, konstruksjoner og konstruksjonsdeler	Pålitelighetsklasse (CC/RC)			
	1	2	3	4
Atomreaktorer, lager for radioaktivt avfall				x
Dammer			x	(x)
Marine konstruksjoner for petroleumsindustrien			x	(x)
Grunn- og fundamenteringsarbeider og undergrunnsanlegg i kompliserte tilfeller ¹⁾		(x)	x	(x)
Veg- og jernbanebruer			x	
Byggverk med store ansamlinger av mennesker (tribuner, kinosaler, sportshaller, kjøpesentere, forsamlingslokaler osv.)		(x)	x	
Kai- og havneanlegg		x	(x)	
Tårn, master, skorsteiner, siloer		x	(x)	
Industrianlegg		x	(x)	
Kontor- og forretningsbygg, skoler, institusjonsbygg, boligbygg osv.		x	(x)	
Fiskerihavner og -anlegg	(x)	x		
Landbruksbygg	x	(x)		
Feste av kledninger, taktekking og lignende komponenter	x	(x)		
Grunn- og fundamenteringsarbeider og undergrunnsanlegg ved enkle og oversiktlige grunnforhold ¹⁾	x	(x)		
Småhus, rekkehus, mindre lagerhus osv.	x			
Kaier og fortøyningsanlegg for sport og fritid	x			

¹⁾ Ved vurdering av pålitelighetsklasse for grunn- og fundamenteringsarbeider og undergrunnsanlegg skal det også tas hensyn til omkringliggende områder og byggverk.

Kilde: NS-EN 1990:2002+NA:2008, Grunnlag for prosjektering av konstruksjoner

Videre fremgår det av veiledningen til tiltaksklasser at tiltak etter denne pålitelighetsklassen normalt sett plasseres i tiltaksklasse 2. Fastsetting av tiltaksklasse er viktig for at oppgaven skal kunne ansvarsbelegges med rett kompetanse. Ved søknad om tillatelse til tiltak skal forslag til tiltaksklasse angis, og det fremgår av tabell 3 nærmere beskrivelser av dette. Direktoratet for Byggkvalitet (DIBK) opplyser på sine nettsider at oversikten i tabellen ikke er uttømmende, men et utgangspunkt for plassering i tiltaksklasser. Oppgavens kompleksitet, vanskelighetsgrad og konsekvenser ved eventuelle feil må vurderes i hver enkelt sak, slik det fremgår av tabell 3 om tiltaksklasser.

Tabell 3: Tiltaksklasser, bygg, anlegg og konstruksjoner

Konstruksjonssikkerhet		
Dimensjonering av bæreevne og stabilitet av bygg, anlegg eller konstruksjoner.		
Tiltaksklasse 1	Tiltaksklasse 2	Tiltaksklasse 3
Byggverk som iht NS-EN 1990 + NA plasseres i pålitelighetsklasse 1 og i henhold til byggt teknisk forskrift i brannklasse 1.	Byggverk som iht NS-EN 1990 + NA plasseres i pålitelighetsklasse 2, og i henhold til byggt teknisk forskrift i brannklasse 2 og 3.	Byggverk som iht NS-EN 1990 + NA plasseres i pålitelighetsklasse 3 og 4, og brannklasse 2 og 3.

Geoteknikk

Utarbeidelse av grunndata og fundamentering med eventuelt sikringstiltak for bygg, anlegg eller konstruksjon.

<i>Tiltaksklasse 1</i>	<i>Tiltaksklasse 2</i>	<i>Tiltaksklasse 3</i>
Småhus [?] inntil 3 etasjer. Andre byggverk inntil 2 etasjer med oversiktlige og enkle grunnforhold. Fundamentering for anlegg og konstruksjoner som iht. NS-EN 1990 + NA plasseres i pålitelighetsklasse 1.	Fundamentering av byggverk med 3-5 etasjer. Fundamentering på tomt med vanskelige grunnforhold. Metode for fastleggelse av grunnforhold er godt utviklet. Fundamentering for anlegg og konstruksjoner som iht NS-EN 1990 + NA plasseres i pålitelighetsklasse 2.	Byggverk med flere enn 5 etasjer Fundamentering på tomt med vanskelige grunnforhold. Metode for fastleggelse av grunnforhold er lite utviklet. Fundamentering for anlegg og konstruksjoner som iht NS-EN 1990 + NA plasseres i pålitelighetsklasse 3 og 4.

Søkerfunksjon	Tiltaksklasse		
	1	2	3
For bygning, anlegg eller konstruksjon, og for en teknisk installasjon som selvstendig tiltak	Søknadens kompleksitet og omfang: ett-trinnssøknad og andre søknader med få ansvarsretter	Søknadens kompleksitet og omfang: flere trinnssøknad, flere ansvarsretter, eventuelt dispensasjoner m.m. Middels krevende koordinering i prosjekterings- og byggefasen	Søknadens kompleksitet og omfang: komplisert tiltak, omfattende rammesøknad + flere søknader om igangsettingstillatelse, mange ansvarsretter, eventuelt dispensasjoner/avklaringer med andre myndigheter o.a. Krevende koordinering i prosjekterings- og byggefasen

Kilde: Direktoratet for byggkvalitet (DIBK)

Revisor finner at Høyér Finseth i forbindelse med søknad om tiltak av 16. oktober 2016 klassifiserte konstruksjonssikkerhet i tiltaksklasse 1, mens utførende (entreprenør) sitt arbeid i tiltaksklasse 2. Revisor har ikke faglig bakgrunn for å vurdere hvorfor Høyér Finseth i søknaden valgte å klassifisere konstruksjonssikkerhet i tiltaksklasse 1, som de i forprosjektet hadde klassifisert i tiltaksklasse 2. Teknisk sjef opplyser at hverken Bø Kommune eller Kystverket har vurdert om det ble søkt i feil klasse. Han opplyser at i utgangspunktet da søknaden ble fremmet, var kaia en liten konstruksjon med liten kompleksitet og vanskelighetsgrad, og kommunen så ingen problem med at prosjekteringen var satt i tiltaksklasse 1 og utførelse i tiltaksklasse 2. Teknisk sjef opplyser videre at Kystverket ikke hadde satt i sine vilkår at prosjekteringen skulle være tiltaksklasse 2.

For å få faglige vurderinger omkring plassering av oppgaver i tiltaksklasser, har revisor innhentet faglige vurderinger fra Direktoratet for Byggkvalitet. De opplyser at tabellene om tiltaksklasser, som revisor viser til ovenfor, skal være hjelpemiddel for fastsettelse av tiltaksklasse, og det vil derfor være naturlig å legge verdiene til grunn når tiltaksklassen skal vurderes. Videre opplyser Direktoratet for Byggkvalitet at dersom man vurderer tiltaksklassen til å være lavere eller høyere enn det som fremgår av tabellen, vil det være naturlig å begrunne hvorfor man har vurdert det som man har gjort. Tiltaksklasser skal godkjennes av kommunen etter forslag fra ansvarlig søker.

Av svaret til Direktoratet for Byggkvalitet forstår revisor det slik at kommunen skal godkjenne klassifisering av tiltaksklassen og at ansvarlig søker i dette konkrete burde ha begrunnet hvorfor konstruksjonssikkerhet var klassifisert i tiltaksklasse 1 og ikke 2, slik det fremgår av tabellene ovenfor. Revisor forstår også det slik av klassifisering av tiltak at tiltaksklasse 2 stiller strengere krav til undersøkelse av grunnforhold for fundamentering av konstruksjonen. Videre stiller tiltaksklasse 2 krav til uavhengig kontroll av at ansvarlig prosjekterende har utarbeidet konsept som gir tilstrekkelig grunnlag for detaljprosjektering, og at detaljprosjekteringen er tilstrekkelig som produksjonsunderlag for utførelsen³³.

Revisor finner videre at det gikk lang tid fra søknad om tillatelse til tiltak ble sendt 12. oktober 2016, til Bø kommune gjorde vedtak³⁴ 26. september 2017. Her fremgår det at «IG³⁵ gis etter valgte løsning og prinsippskisse i e-post av 26.9.2017 fra byggeleder». Her vil revisor vise til at søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-3 skal avgjøres av kommunen innen tre uker, og dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

Videre viser det seg at det var igangsettelse på byggeplass før tillatelse forelå, noe teknisk sjef bekrefter. Han opplyser at igangsettelsesvedtak ble avventet inntil endelige byggetegninger av kai var fremlagt. Arbeidet som ble igangsatt var rivning av trekai og avdekking av fjell (se bilde 4). Slik det fremgår av dokumentasjonen som foreligger, tyder det på at igangsettelse på byggeplass var rett etter tidspunktet for det første byggemøte 4. oktober 2016.

³³ Jamfør byggesaksforskriften § 14-7 Gjennomføring av uavhengig kontroll i tiltaksklasse 2 og 3

³⁴ Med hjemmel i Plan- og bygningslovens § 20-3, jf vedtak fra Kystverket 21.12.2016, samt Reguleringsplan Hovden, godkjennes søknad om tillatelse om bygging av ny liggekai på gnr 50 bnr 1 fra Høyer Finseth AS datert den 12.10.2016. Etter Plan og bygningslovens § 23-3, godkjennes foretakene Høyer Finseth AS, Sortland Entreprenør AS og Ottar Bergersen & Sønner AS ansvarsrett for hele tiltaket etter gjennomføringsplan datert den 12.10.2016.

³⁵ Igangsettelsestillatelse

Bilde 3. Oversiktsbilde, gamle Kai Hovden



Foto: Bø kommune

5 OPPSUMMERING, REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON PROBLEMSTILLING 1

Fikk kommunestyre fremlagt et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtak om utbygging av Kai Hovden?

Revisjonskriterier:

Administrasjonen bør ha fremlagt for kommunestyret:

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

Administrasjon skal ha fremlagt forprosjekt for styringsgruppen.

Beskrivelsene av prosjektet (forprosjektet) bør som minimum inneholde:

- **tegninger**
- **budsjett**
- **finansieringsplan**
- **valg av entreprisreform**
- **prosjektorganisasjon**
- **fremdriftsplan**

Forprosjekt bør være kvalitetssikret

Oppsummeringer

Spørsmål om ny kai på Hovden ble første gang tatt opp i møte mellom Bø kommune, Kystverket, Nordland fylkeskommune og Hovden Fiskeindustri AS. 10. februar 2014. I møtet redegjorde blant annet Hovden Fiskeindustri om sin virksomhet og ønske om utvidelse. I brev av 19. mars 2014 fra kommer Hovden Fiskeindustri med konkret henvendelse til Bø kommune om behov for bygging av kai. Hovden Fiskeindustri og JJ Engineering utarbeidet deretter et skisseprosjekt med konstadsoverslag på 7,3 mill. eks. mva. for bygging av ny kai på Hovden, og Bø kommune søkte Kystverket om tilskudd basert på dette skisseprosjektet.

Kai Hovden ble første gang lagt inn i investeringsbudsjettet for 2016 med 9 millioner kroner under forutsetning av at 50 % av det avsatte beløpet ble finansiert gjennom tilskudd fra Kystverket. Det forelå ingen nærmere opplysninger om investeringsprosjektet, og kommunestyret fikk ikke ytterligere opplysninger om for eksempel bakgrunn ny kai på Hovden, om innholdet i investeringsprosjektet eller hvilke økonomiske konsekvenser det ville få for kommunen. Bø kommune mottok tilsagn fra Kystverket den 19. januar 2016 med tilskudd på inntil 3,65 mill., som

utgjorde 50 % av prosjektkostnaden på 7,3 mill. i kostnadsoverslaget, og kommunen hadde nå endelig avklaring om finansiering av investeringsprosjektet.

Kommuneadministrasjonen fremla altså ikke nærmere opplysninger om investeringsprosjektet overfor kommunestyret. Etter revisors syn er det grunn til å bemerke at saken ikke ble nærmere opplyst, tatt i betraktning den informasjonen administrasjonen hadde på dette tidspunkt. Planene til Hovden Fiskeindustri og deres behov for ny kai, samt skisseprosjektet og kostnadsoverslaget fra JJ Engineering kunne etter revisors oppfatning ha ligget til grunn for en nærmere saksutredning og redegjørelse til kommunestyret i denne tidlige fasen.

På bakgrunn av skisseprosjektet utarbeidet daværende teknisk sjef tilbudsinnbydelse med konkurransegrunnlag for prosjektering av kaianlegget på Hovden. Høyér Finseth ble etter anbudskonkurransen valgt som RIB (rådgivende ingeniør bygg). Høyér Finseth utarbeidet et forprosjekt som ble lagt fram og vedtatt i formannskapet 16. juni 2016. Forprosjektet beskriver forutsetninger for utformingen og dimensjoneringen av kaianlegget (tegninger, grunnforhold konstruksjon, fundamentering, og fremdriftsplan). Kalkylen på byggekostnadene var estimert til 4,45 mill. inkl. mva. Kalkylen inneholdt uforutsette kostnader på 10 %.

Som revisor har redegjort for tidligere ble det ikke foretatt noen form for geotekniske undersøkelser (undersøkelser av grunnforhold), og opplysningene som fremgikk av konkurransegrunnlaget om at *«Det er sjøbunn der pæleren kommer og fjellet er svært avgående»*, ble ikke tatt med i grunnforholdbeskrivelsene i forprosjektrapporten. Revisor oppfatter at opplysningene fra daværende prosjektleder/teknisk sjef om at det er *«fast fjell på sjøbunn»*, samt at det var bygget kai i området tidligere, samlet sett ble lagt til grunn av Høyér Finseth i forprosjektet.

NGI (Norges Geotekniske Institutt) opplyser på sine nettsider at pålitelige data om grunnforholdene reduserer kostnader og risiko. Videre står følgende: *Mangelfulle grunnundersøkelser kan føre til feil valg av fundamenteringsløsning, feilaktig dimensjonering av fundamenter, uheldig og farlig gjennomføring av grunnarbeider, samt skader på både nabobygg og selve nybygget. Det kan også medføre overdimensjonerte og dermed unødvendig kostbare fundamenter.*

Høyér Finseth opplyser blant annet i forprosjektrapporten at de tar visse forbehold om hva som kunne være mulige fundamenteringsløsninger. Videre baserte de seg på opplysninger om at grunnforholdene var fast fjell på sjøbunn. Det var imidlertid ikke utført grunnundersøkelser på dette tidspunktet. Revisor oppfatter at investeringsprosjektet på dette tidspunktet inneholdt usikkerhetsmomenter omkring fundamenteringsløsning og grunnforhold. Opplysningene og dokumentasjonen revisor har fått tilsier at forprosjektet ikke ble kvalitetssikret. Disse mangler utgjorde derfor høyere risiko for at uforutsette og økte kostnader kunne tilløpe investeringsprosjektet. Særlig må det trekkes frem at manglende grunnundersøkelser kunne bli et kostnadsdrivende forhold.

Høyér Finseth gjennomførte på vegne av Bø kommune anbudskonkurranse for rivning og bygging av ny kai på Hovden sommeren 2016. Sortland Entreprenør leverte laveste tilbud og ble valgt.

Revisors vurderinger og konklusjon

På bakgrunn av ovenstående funn og oppsummering er revisors vurderinger følgende:

Administrasjon har *ikke oppfylt* revisjonskriteriet om at de bør ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av behov og mål samt drøftinger av ulike konsept/alternativer for å oppfylle prosjektets mål

Administrasjonen har *oppfylt* revisjonskriteriet om at de bør ha fremlagt for kommunestyret kostnadsramme for prosjektet. Etter revisors vurdering var imidlertid *ikke kostnadsrammen basert på realistiske anslag*. Bakgrunnen er at usikkerhetsmomenter som fundamenteringsløsning og grunnforhold ikke var tatt høyde for i kostnadsrammen, og heller ikke utforutsette forhold. Revisor vurderer derfor at *ikke usikkerhet i kostnadsrammen ikke var synliggjort*.

Administrasjonen har *ikke oppfylt* revisjonskriteriet om at de bør ha fremlagt for kommunestyret drøftelser av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil ha for kommunen. Det ble fremlagt kostnadsramme for investeringsprosjektet i økonomiplaner. Om finansiering er det opplyst at det er søkt om tilskudd fra Kystverket. Utover dette ble det ikke fremlagt ytterligere opplysninger for kommunestyret om økonomiske konsekvenser.

Administrasjonen har *oppfylt* revisjonskriteriet om at de skal ha fremlagt forprosjekt for styringsgruppen. Revisor anser i denne sammenheng at formannskapet må kunne sies å ha hatt funksjon som styringsgruppe.

Administrasjonen har *delvis oppfylt* revisjonskriteriet om at beskrivelsene av prosjektet (forprosjektet) hadde det innhold som anbefalt. Vi finner at tegninger, finansieringsplan og fremdriftsplan var presentert, men at budsjett, valg av entreprisform og prosjektorganisasjon ikke fremgikk av prosjektbeskrivelsen.

Administrasjonen har *ikke oppfylt* revisjonskriteriet om at forprosjekt bør være kvalitetssikret.

På bakgrunn av våre funn og vurderinger er revisors konklusjon at beslutningsgrunnlaget som kommunestyret fikk fremlagt for vedtak om utbygging av Kai Hovden var mangelfullt og ikke forsvarlig.

6 PROSJEKTGJENNOMFØRING

Tidslinje prosjektgjennomføring

- 29. august 2016 tildeles Sortland Entreprenør (SE) prosjektet
- 16. september 2016 gjennomføres kontraktsmøte
- 4. oktober 2016, oppstartsmøte på byggeplass
- 5. oktober 2016, kontrakt med SE signeres
- 16. november 2017, SE endelig i gang med betongarbeider
- 23. mai 2018, overlevering og ferdigstilling av Kai Hovden

Som det fremgår av tidslinjen ovenfor var det et langt opphold mellom kontraktsinngåelse og endelig oppstart av betongarbeider. Dette skyldtes at grunnforholdene viste seg å være dårligere enn antatt, og at Høyer Finseth måtte tegne om kailøsningen flere ganger. Dette medførte merarbeid med grunnarbeidene og forsinkelser med selve byggingen av kaia.

Bilde 4. Entreprenør i gang med grunnarbeid



Foto: Bø kommune

6.1 Prosjektstyringsmodell

Revisors funn

Bø kommune har ikke en egen modell for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter. Revisor får opplyst fra rådmann og teknisk sjef at kommunen har enkelte rutiner som omhandler deler av et prosjektløp, som for eksempel gjennomføring av tilbudsprosessen og kontraktsinngåelse. Flere av disse rutinene ble utarbeidet som et resultat av forvaltningsrevisjonsrapporten «Bø kommunes håndtering av investeringsprosjekt» i 2011, og den påfølgende oppfølging av rapportens anbefalinger og kommunestyrets behandling av rapporten i sak 19/12. I utklippene nedenfor, fremgår revisors anbefalinger og hva kommunestyret ba rådmann følge opp.

Utklipp 3: Forvaltningsrevisjonsrapport «Bø kommunes håndtering av investeringsprosjekt» (2011)

- **Administrasjonen i Bø bør innrette sin praksis etter egne politisk vedtatte skriftlige rutiner.**
- **Bø kommune bør i større grad sikre at roller og ansvar er avtalt og bekjentgjort i framtidige investeringsprosjekt.**
- **Kommunen bør utarbeide modeller for nødvendige økonomistyringsfunksjoner i forbindelse med investeringsprosjekt.**

Kilde: KomRev Nord IKS

Utklipp 4: Kommunestyresak 19/12

Vedtak:

1. Kommunestyret tar forvaltningsrevisjonsrapporten ” Bø kommunen håndtering av investeringsprosjekt” til orientering.
2. Kommunestyret ber rådmannen om å følge opp anbefalingene i rapportens pkt. 13.
3. Kommunestyret ber rådmannen om å vurdere hvilke tiltak som kan iverksettes for å sikre at fremtidige anbudsdokumenter i investeringsprosjekter er så korrekte og fullstendige som mulig. Det må også etableres system for kvalitetssikring av anbudsdokumenter og grunnlaget for disse.
4. Kommunestyret ber rådmannen påse at arkivlovens bestemmelser følges i investeringsprosjekter.
5. Kommunestyret ber rådmannen om å initiere utarbeidelse av anskaffelsesreglement for Bø kommune som er i samsvar med lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

Kilde: Bø kommune

Daværende rådmann svarte i brev av 5.6.2013 for kommunens oppfølging av kommunestyrets vedtak. Her fremgår det blant annet at kommunen har utarbeidet *innkjøpsreglement, rutiner for bygge og anleggsarbeider samt vare og tjenestekjøp, rutiner i forbindelse med planlegging/innkjøp av enklere prosjekt herunder prosjekt som kommer inn under rammeavtaler*. Videre viser daværende rådmann til *rutine for opprettelse og bruk av styringsgruppe i et prosjekt* som skal være med på å sikre at grunnlaget er så korrekt som mulig. Daværende rådmannen skriver videre i svarbrevet at for å sikre at framtidige anbudsdokumenter i investeringsprosjekter er så korrekte som mulig, har kommunen også utarbeidet *rutine for opprettelse og bruk av kvalitetssikringsgruppe i et prosjekt og rutine for enklere oppstart*.

Rådmann opplyser at rutineene som ble utarbeidet i 2013 ligger i kommunens internkontrollsystem Compilo, og at det ikke er gjort endringer i disse beskrivelsene. Revisor har fått oversendt de omtalte rutineene³⁶, med unntak av *rutine for opprettelse og bruk av kvalitetssikringsgruppe i et prosjekt*. Rådmann opplyser at i korte trekk er rutineene knyttet til investeringsprosjekter i dag som følger:

- *Det utarbeides prosjektbeskrivelse*
- *Det innhentes tilbud/anbud*
- *Større investeringer annonseres i Doffin/Mercel*
- *Tilbudsåpning med minst 2 til stede.*
- *Det skrives protokoll*
- *Vurdering av tilbudene blir gjort*
- *Det gis karenstid*
- *Det gjennomføres kontraktsforhandlinger*

Bilde 5. Arbeid med nytt kaidekke på Hovden



Foto: Bø kommune

³⁶ Rutineene ligger som vedlegg til denne rapporten

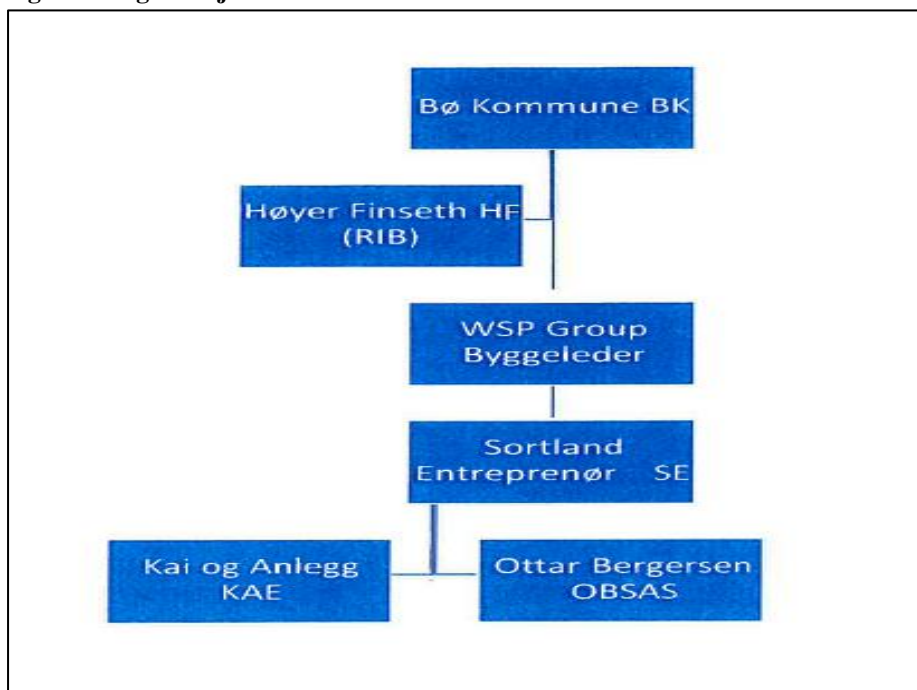
6.2 Prosjektorganisasjon

Revisors funn

Som revisor viser til i kapittel 2, hadde kommunen på tidspunkt for Kai Hovden-prosjektet én rutine om etablering styringsgruppe som en del av sitt internkontrollsystem. Revisor kan ikke finne at Bø kommune etablerte styringsgruppe i henhold til denne rutinen. Ifølge rutinen skal styringsgruppen ta beslutninger i ulike faser av prosjektet som; overordnet, skisseprosjekt, forprosjekt, detaljprosjekt og tilbudsprosessen. Rutinene sier videre at det skal skrives innkalling og referat fra alle møter. Revisors gjennomgang av dokumentasjon tyder på at dette ikke er gjort. Revisor ser imidlertid at formannskapetets behandling av forprosjektet i dette tilfelle kan sammenlignes med deler av styringsgruppas oppgaver, men det fremkommer ingen steder at formannskapet skulle fungere som styringsgruppe og ivareta dens oppgaver.

Frem til juni 2017 var daværende teknisk sjef Bø kommunes byggherrerepresentant. Etter dette overtok nåværende teknisk sjef. Arbeidsoppgavene var blant annet å holde tråden i prosjektet, informere politikerne, lage saksfremlegg samt anwise regninger. Selve prosjektlederrollen ble tillagt entreprenøren, som i dette tilfelle var Sortland Entreprenør (SE). Byggelederrollen ble innledningsvis ivaretatt av Høyser Finseth, deretter overtok WSP Group³⁷ som byggeleder fra 20. september 2017. På bakgrunn av anstrengt forhold mellom partene³⁸, overtok teknisk sjef rollen som byggeleder fra 23. november 2017. Teknisk sjef hadde da rollen både som byggeleder og byggherrerepresentant. Selve organisasjonskartet som beskriver prosjektorganisasjonen, ble presentert første gang 12. april 2018 i forbindelse med saksfremlegget til formannskapssak 11/18.

Figur 3: Organisasjonskart



Kilde: Bø kommune

³⁷ Etter at kontrakt med Høyser Finseth var inngått, kjøpte WSP Group selskapet. Høyser Finseth fortsatte som RIB og WSP overtok som byggeleder.

³⁸ Redegjort for i formannskapssak 11/18 og kommunestyresak 15/18

6.3 Rapporteringer

Revisors funn

Som revisor viser til i kapittel 2, hadde kommunen utarbeidet rutine/skjema for avviksrapportering på investeringsprosjekter. I utklippet nedenfor fremgår det av skjemaet hva rapporteringen skulle inneholde. Revisor kan ikke finne at dette skjemaet har vært benyttet i Kai Hovden-prosjektet.

Utklipp 5: Skjema for rapportering på investeringsprosjekt

Vedtatt finansiering			Kommentar
Budsjett	Statstilskudd		
	Lån		
Sum finansiert (år):			
Forbruk (år):			
Disponibel rest:			
Forventet restbehov:			
Sum finansiert (år):			
Forbruk (år):			
Disponibel rest:			
Prosjektets totalkostnad			

1. Avvik prosjektets innhold
2. Avvik prosjektets organisering
3. Avvik prosjektets utførelse
4. Avvik prosjektets økonomi
5. Avvik prosjektets framdrift
6. Øvrige kommentarer

Kilde: Bø kommune

Revisor finner i møtereferat fra byggemøte nr. 1 den 4. oktober 2016, at varsel om endring sendes fra Sortland Entreprenør til byggeleder med kopi til Bø kommune som byggherre. Videre fremgår det av byggemøtereferatet at entreprenør kun kan fakturere det som faktisk er utført og tiltransportert til byggeplass. Det fremgår også av byggemøtereferatet at e-post aksepteres som kommunikasjon og dokumentasjon i investeringsprosjektet, samt at hvis det ikke ageres på e-post innen fire virkedager, konkluderes det med at innholdet i tilsendt e-post er godkjent. Økonomi var satt som en av faste saker på sakslistene. Revisors gjennomgang viser at endringsmeldinger ble oversendt. Det var totalt 28 endringsmeldinger der over halvparten gjaldt stedlige forhold der Sortland Entreprenør mente at prosjekteringen ikke var tilstrekkelig.

Teknisk sjef opplyser at det ble utforende og dårlig kommunikasjon i perioden WSP var byggeleder. Det ble forsøkt å gjennomføre møter, men det var vanskelig med byggeleder i Tromsø, RIB i Oslo og byggherre i Bø. Mye foregikk derfor på telefon. Revisor har gjennomgått e-postkorrespondanser som bekrefter at det var utfordringer med kommunikasjon mellom partene. Dette er også omtalt i kommunestyresak 15/18, se utklippet nedenfor.

Utklipp 6: Utklipp fra kommunestyresak 15/18,

Med slike eposter og kommunikasjon mellom BK, SE, Byggeleder WSP og RIB, blir det utfordrende med tanke på en normal og fornuftig gjennomføring av et prosjekt.

Det hele toppet seg i slutten av november med at det ble et meget anstrengt forhold mellom partene.

Teknisk sjef gjorde selv opp status på hvordan det skulle være mulig å få dette prosjektet gjennomført. I tillegg til påtrykk fra Kystverket og lokal næringsaktør, ble utfallet at Bø kommune valgte å si opp byggeleder fra WSP. BK betalte kr 1000 pr time for en tjeneste som etter kommunens mening ikke fungerte tilfredsstillende vedrørende oppfølging og rapporterer til BK, når det blir etterspurt.

Kilde: Bø kommune

6.3.1 Byggemøter

Revisors funn

Revisor har gjennomgått samtlige referater fra (bygge)møtene som har vært gjennomført i forbindelse med Kai Hovden. Følgende møter ble avholdt:

- Kontraktsmøte den 16.9.2016 mellom Bø kommune, Høyser Finseth (RIB) og Sortland Entreprenør
- Byggemøte 4.10.2016 (Høyser Finseth byggeleder)
- Byggemøte 18.10.2016
- Byggemøte 2.3.2017
- Oppstartsmøte 20.9.2017 (WSP overtatt som byggeleder)
- Byggherremøte 2.10.2017
- Byggherremøte 17.10.2017
- Byggherremøte 8.11.2017
- Byggemøte 13.12.2017 (Teknisk sjef overtatt som byggeleder)
- Byggemøte 21.2.2018
- Byggemøte 7.3.2018

Revisors gjennomgang av de ovennevnte referatene viser at Høyser Finseth tegnet og prosjekterte seks ulike kaier fra oppstart til det forelå en endelig løsning som kunne bygges. Videre viser byggemøtereferatene at grunnforholdene var langt dårligere enn først antatt, noe som medførte forsinkelser, stopp og at Høyser Finseth måtte tegne nye løsninger av kaia. Videre fremgår det at Sortland Entreprenør ved flere anledninger etterlyste endringslister fra Høyser Finseth for å kunne prise denne.

I byggemøte 18. oktober 2016 fremgår det at skulle etableres to kraner med løftekapasitet på 1500 kg på kaia, og i tillegg opplyses det om at fiskemottaket planlegger etablering av nytt bygg i bakkant

av kaia. Dette medførte omprosjektering av kai og fundamenteringsløsning. Det fremgikk også at grunnforholdene må kartlegges nærmere og at seilingsdybde ved kai ikke var tilstrekkelig kartlagt. Revisor finner at Høyér Finseth i etterkant i e-post av 11. mai 2018 omtaler dette som vesentlige endringer på kaianlegget. Opprinnelig var kaia planlagt som en avlastningskai slik det fremgår i bestillingen av forprosjektet (*«kaien skal i hovedsak benyttes som avlastningskai/fortøyningskai, og det er derfor ikke satt spesifikke krav til kaidekkets bæreevne»*). Høyér Finseth opplyser at de måtte omprosjektere fordi kaia ikke kunne være avlastningskai i henhold til de nye opplysningene. Revisor oppfatter av ovenstående at opprinnelige plan som var skissert i konkurransegrunnlaget om at Kai Hovden skulle bygges som avlastningskai ble endret til permanent kai, og dette skjedde etter at entreprenør var kontrahert. Høyér Finseth som rådgivende ingeniør måtte på bakgrunn av dette omprosjektere og Sortland Entreprenør måtte vente på nye tegninger.

En ytterligere opplysning som er verdt å bemerke fra byggemøtet 18. oktober 2016, er at det fremgår i referatet at grunnforholdene må kartlegges nærmere, uten at det står noe nærmere om hvem som skal følge dette opp.

Ytterligere utsettelse oppstod da entreprenør fikk stans i arbeidet den 19. oktober 2016 fra geologer som frarådet sprengning ved kaien før veien ovenfor var sikret. Bakgrunnen for dette var at fjellet var av en slik beskaffenhet med store slepper mellom lagene og dermed potensielt fare for utglidning. Dette var en av flere utsettelse før entreprenør kom i gang med sine arbeider.

I byggemøte 6. februar 2017 blir igjen grunnforholdene nevnt og at de må kartlegges, uten at det fremgår hvem som har ansvar for å følge det opp.

Av ovenstående forstår revisor at både fortløpende prosjektering og manglende undersøkelse av grunnforhold medførte forsinkelser og utsatt oppstart for selve byggingen av kaia.

6.3.2 Økte kostnader, etterlysning av grunnundersøkelse

Revisors funn

Revisor får opplyst fra teknisk sjef at første gangen de ble klar over at kostnadsrammen ikke ville holde var 23. august 2017. Da forelå en tegnet løsning fra Høyér Finseth som var priset til 11,9 millioner (inkl. mva). På bakgrunn av drøftinger ble Bø kommune enig med Høyér Finseth at kostnadene kunne reduseres til 9,8 millioner (inkl. mva). Imidlertid viste det seg at heller ikke denne løsningen kunne benyttes, noe byggeleder (WSP) forklarte skyldtes grunnforholdene, se utdrag fra e-post³⁹ på neste side.

³⁹ Også gjengitt i kommunestyresak 15/18

Utklipp 7: E-post fra byggeleder WSP 26.9.2017

Sitat fra byggeleder WSP i epost av 26.09.2017
Byggeleder vurderer det slik at det er stor usikkerhet med tanke på fjellboring og direktefundamentering i fjell. Dette da det er store glipper/sprekker på fjellet i bakkant av kai. Boring ville med stor sannsynlighet medført nye sprekker som ville måtte injiseres/tettes. Dette arbeidet er en stor usikkerhetspost som ville ha gitt betydelige økte kostnader, samt forsinkelse i fremdrift pga kompleksitet.

Byggeleder anbefaler at RIB prosjekterer forankring i bakkant av kai, på friksjonsplate prinsippet.

Kilde: Bø kommune

Revisor oppfatter at byggeleder i e-posten redegjør for at løsningen som opprinnelig var tenkt ville kunne gi betydelige økte kostnader og forsinkelse. Imidlertid fremgår det ikke hva den foreslåtte løsningen med «forankring i bakkant» ville koste. I saksutredningen til kommunestyresak 15/18 står det at Bø kommune både per telefon og i byggemøter, presiserte at uansett valgt løsning var budsjettammen 9,8 millioner. Revisor kan ikke finne at denne presiseringen er referatført, noe rådmann i saksutredningen til kommunestyresak 15/18 bekrefter.

I oppstartsmøte 20. september 2017 etter at WSP overtok som byggeleder, blir grunnforholdene igjen tatt opp. Her står følgende under dokumentasjon:

- *BH har ikke fremskaffet Geoteknisk rapport for vurdering av grunnforhold. Dette må oversendes RIB snarest.*
- *RIB oversender dok. til BL for når de har purret på geoteknisk rapport fra BH. Ta med alle mailer i oversikt.*

Et annet sted i referatet står følgende:

- *Denne forankringsmetoden er den mest sikre og har liten usikkerhet i forhold til det som nå er prosjektert. Det bemerkes at det som nå er prosjektert er etter ønske fra BH, samt at geoteknisk rapport ikke foreligger, men er etterspurt av RIB.*

Slik revisor oppfatter ovenstående etterlyses rapport over grunnforholdene og at RIB skal be om dette fra Bø kommune.

I de påfølgende byggemøtene 2. og 17. oktober 2017, etterlyses igjen geoteknisk rapport. Under dokumentasjon fremgår følgende i referatet:

- *BH har ikke fremskaffet Geoteknisk rapport for vurdering av grunnforhold. Dette må oversendes RIB snarest.*

I byggemøte 8. november 2017 fremgår det igjen at RIB etterlyser geoteknisk rapport fra byggherre.

6.3.3 Ytterligere økte kostnader

Revisors funn

Revisors gjennomgang av prosjektdokumentasjonen viser at endelig løsning på kaia forelå 13. november 2017, og at det ble foretatt noen mindre justeringer etter dette. Sortland Entreprenør var endelig i gang med betongarbeider 16. november 2017.

Revisor ser av e-postkorrespondanser at teknisk sjef ved flere anledninger etterlyste kostnadsoversikt fra entreprenøren, der Sortland Entreprenør i e-post av 20. desember 2017 opplyser at de var i gang med rekalkulasjon av kaia, men at de tviler å få dette ferdig før jul. Entreprenøren oversendte e-post den 2. mars 2018 til Bø kommune med endelig kostnadsoversikt⁴⁰ som viste 17,83 millioner inkl. mva. I e-post til Bø kommune 4. april 2018 redegjør Sortland Entreprenør for følgende forhold som årsaker til økte kostnader:

- *Store mangler i forprosjektering har resultert i at beskrivelse og tegningsgrunnlag som forelå ved kontraktsinngåelse ikke kunne brukes slik de forelå. Dette resulterte i mange ulike tegningsforslag, møter osv. samt at byggetiden har dratt ut til halvannet år.*
- *Økte kostnader for SE og våre UE med gjentatte opp/nedrigg der vi har hvert lovet ulike oppstartsdatoer.*
- *Bortgraving av eksisterende gråsteinsmur, denne skulle i utgangspunktet ikke rives, men benyttes som støttemur og hjelpebæring for dragere under nykaien. I byggemøte nr. 4. fra HØYER FINSETH ble det bestilt riving/fjerning av denne muren for å få oversikt over fjellet under massene.*
- *Sprengning ned fjell for å etablere såle til ny bakmur.*
- *Opplasting og transport av masser internt på byggeplass for sidelagring inntil ny støttemur er ferdig.*
- *Mye løsmasser/dårlig fjell lokalisert på fjell der pælene skal stå, omfattende merarbeider for dykkere samt OBSAS for opplasting og gjerning av massene.*
- *Vanskelig å bore for dykkere da det er store glepper i fjellet. OBSAS må hjelpe til med borerigg.*
- *OBSAS i samarbeid med Dykkerkompaniet måtte borre, sprengning og mudre for seilingsdybde.*
- *Merarbeid for gysing fjellbolter pga slepper i fjell. Her måtte det støpes hyller før boring slik at ikke hullene ble gjenfylt.*
- *Magring for såle og forskaling og støp av såle og bakmur.*
- *Opplasting, transport av sidelagret masser til fylling bakmur etter støp.*

Revisor oppfatter at det for Bø kommune var vanskelig å få fullstendig oversikt over økonomien i investeringsprosjektet, inntil det forelå helt på slutten av byggeperioden. Videre oppfatter revisor at administrasjonen ut over dette har vært informert om fremdrift og status gjennom sin deltakelse i byggemøter og gjennom e-postkorrespondanser mellom partene. Imidlertid er det påfallende at det ikke ble foretatt grunnundersøkelser til tross for at dette ved flere anledninger ble etterlyst i byggemøtene, og at uavklarte grunnforhold potensielt kunne bli et kostnadsdrivende forhold.

⁴⁰ Sortland Entreprenør hadde ventet på kostnader fra sine underentreprenører (UE) Dykkerkompaniet og Ottar Bergersen AS (OBSAS).

Bilde 6. Nytt kaidekke er ferdig

Foto: Bø kommune

6.3.4 Rapporteringer og saker til politisk behandling

Revisors funn

Når det gjelder rapporteringer til politisk nivå, opplyser rådmann at dette ble gjort via tertialrapporteringer og i årsrapport.

Teknisk sjef opplyser at det som regel var korte orienteringer fra ordfører basert på opplysninger han gav. Teknisk sjef opplyser videre at de orienterte politikerne om at de var innafor ramma, men at det var utfordrende. I og med administrasjonen ikke hadde fått reelle kostnader presentert, opplyser teknisk sjef at de ikke kunne si noe mer spesifikt om økonomisk status annet enn det som var kjent.

Revisor finner at det var gitt følgende rapporteringer om status i investeringsprosjektet Kai Hovden:

Tertialrapport 2/2016, sak 79/16, kommunestyret 3.11.2016

848. Kai Hovden

Entreprenør er valgt og etter kontraktsforhandlinger starter utbyggingen av kaien.

Årsrapport 2016, sak 29/17, kommunestyret 22.6.2017

Prosjektet har gjennomgått to anbudprosesser. Rådgivende prosjekteringsfirma og hovedentreprenør på utførelse. Det har vært utført grunnarbeid for å kartlegge grunnforholdene i forbindelse med prosjekteringen

av kaien. Vinter og adkomst har gjort at prosjektet har tatt lengre tid enn planlagt. Kaien skal ferdigstilles høsten 2017.

1 tertialrapport 2017, sak 30/17, kommunestyret 22.6.2017

848. Kai Hovden Prosjektets kostnad er budsjettert til 7,2 mill pluss mva.

Det har vært utført grunnarbeid for å kartlegge grunnforholdene i forbindelse med prosjekteringen av kaien. Vinter og adkomst har gjort at prosjektet har tatt lengre tid enn planlagt. Kaien skal ferdigstilles høsten 2017. Prosjektet er finansiert med 50 % støtte fra Kystverket.

2 tertialrapport 2017, sak 58/17, kommunestyret 30.11.2017,

848. Kai Hovden

Dette prosjektet er nå oppstartet og endringer på kai konstruksjonen har gjort at den opprinnelige kostnaden måtte revideres; jfr behandling i formannskapet. Det har bakgrunn i

endring av bakvegg/ innfesting fordi grunnforholdene etter utgraving av løsmassene ikke kunne løses som opprinnelig tenkt. Kaien skal ferdigstilles desember 2017.

Årsrapport 2017, sak 32/18, kommunestyret 14.6.2018

848. Kai Hovden

Prosjektets kostnad er etter revidert i FSK september 2017 budsjettert til 9,8 mill + mva. Kaien hadde et mål om ferdigstilling i 2017, det har ikke gått. Store utfordringer med grunnforholdene har gjort dette til et komplisert prosjekt. Bø Kommune har inngått en avtale etter en anbudsprosess, da i form av en kontrakt med et rådgivende konsulentfirma på prosjekteringen av kaien. Dette arbeidet har blitt levert til Bø Kommune med ymse resultater. Prosjektet gled ut i tid og sto i fare for å miste tilskuddet fra Kystverket på kr 3.650.000,- Teknisk sjef overtok i Juni prosjektet for å få dette ferdig. Utover høsten ble det igjen endret på valgte løsning og det ble hele tiden presisert fra Bø Kommune at uansett endring er rammen vår 9,8 mill, dette ble aldri avkreftet eller bekreftet fra byggeleder til RIB (prosjekteringsfirma), at avsatt ramme på 9,8 mill ikke ville holde og BK jobbet ut fra de prissatte endringer i august og kontrakts beløpet. Pr 31.12.2017 var ikke endelig pris fremlagt til BK.

Dette må ses på når entreprenør får oversikt over kostnadene på kaien. Prosjektet videreføres med en revidering av budsjettet i april 2018. Kaien skal ferdigstilles Mai 2018.

Siste rapportering om Kai Hovden ble gjort i sak 24/19 den 25. april 2019.

Rapport Investeringsprosjekter, sak 24/19, kommunestyret 25.4.2019

Prosjektet med selve byggingen startet høsten 2017 og ble ferdigstilt Juni 2018. Dette er et prosjekt som viser hvor galt det går når det i forkant ikke legges til grunn en korrekt prisantydning og ikke gjennomfører et godt forprosjekt, men baserer alt på synsing. Prosjektets kostnad som ble revisorgodkjent august 2018 var på kr. 20.830.980,- Grunnlaget deres var kostnader basert på årene 2016-2018.

Det blir utarbeidet egen rapport fra KomRev Nord på dette prosjektet, etter bestilling fra Kontrollutvalget.

I tillegg til de ovennevnte rapporteringssakene, fremla rådmann saker til behandling som gjaldt økt kostnadsramme.

Revisor redegjør i kapittel 6.3.2 for at Bø kommune ble 23. august 2017 klar over at kostnadsrammen ikke ville holde, og at kommunen sammen med Høyre Finseth fikk kostnadene redusert til 9,8 millioner (inkl. mva.). Til formannskapsmøte 7. september 2017 fremla rådmann sak om økt kostnadsramme. Forslag til vedtak ble vedtatt.

Saken ble fremmet etter § 13 i kommuneloven, den såkalte hasteparagrafen. Dette innebærer at når det er nødvendig at vedtak treffes så raskt at det ikke er tid til å innkalle kommunestyret, kan formannskapet treffe vedtak på kommunestyrets vegne. Melding om vedtak truffet i medhold av hasteparagrafen skal da forelegges kommunestyret i det neste møte. Revisor finner at kommunestyret fikk melding i møte den 5. oktober 2017. Saksutredning og protokoll fremgår av utklippene under.

Utklipp 8: Saksutredning formannskapssak 41/17

KAI I HOVDEN

Forslag til vedtak:

Hovden kai igangsettes til en kostnad på 9,8 mill. + mva..

Økt kostnad finansieres med å øke årets låneopptak tilsvarende.

Vedtaket er gjort i henhold til kommuneloven § 13.

Saksutredning:

Hovden kai er budsjettert med 7,2 mill. i investeringsbudsjettet. Etter mange planleggingsrunder i forsøk på å få redusert kostnaden for kaia, viser det seg at det ikke er mulig å gjennomføre prosjektet for en lavere kostnad enn ca. 9,8 mill. pluss mva. (Orienteres nærmere om i møtet) Av dette foreligger det tilsagn om tilskudd fra Kystverket på 3.650.000,-.

Kaia må være ferdigstilt i år for å få ut tilskuddet. For å få ferdigstilt kaia innen fristen for utbetaling av tilskuddsmidlene må arbeidet igangsettes umiddelbart og det anmodes derfor om vedtak etter kommuneloven §13.

Kilde: Bø kommune

Utklipp 9: Protokoll fra kommunestyremøte 5. oktober 2017

Rådmannen orienterte i forhold til spørsmål fra Brith-Unni Willumsen ang. § 13-vedtak om Hovden kai vedtatt i formannskapsmøte 07.09.2017. Videre besvarte han spørsmål angående låneopptak der beløpet er uten moms.

Vedtak:

Referater og meldinger tas til orientering.

Kilde: Bø kommune

Etter at administrasjonen fikk endelig kostnadsoversikt fra Sortland Entreprenør 2. mars 2018, fikk kommunestyret 26. april 2018 i sak 15/18 fremlagt ny sak om økt kostnadsramme. Saksutredningen inneholdt i tillegg redegjørelse av bakgrunnen for Kai Hovden-prosjektet og de utfordringer som oppstod underveis i prosjektgjennomføringen. Prosjektkostnadene som ble presentert viste behov for ytterligere økning av kostnadsramme, og rådmann foreslo at 9,5 millioner (eks mva.) skulle innarbeides i investeringsbudsjettet for 2018.

Utklipp 10: Utklipp av saksutredning til kommunestyresak 15/18, prosjektkostnader Kai Hovden

Det viser seg at byggingen av kai i Hovden er blitt vesentlig dyrere enn budsjettet. Dette uten at hverken administrativt eller politisk nivå er orientert tids nok. Samlet overskridelse er på ca. 9,5 mill.!

Prosjektkostnader.

SE: A.konto: Kr 6.232.279,- (kontrakt) økning på 13,4 %

T.konto: Kr 11.599.012,-

Sum SE Kr 17.831.291,-

Prosjekt Kr 1.342.185,-

Sum Kai Kr 19.173.476,- eks mva.

Ramme Kr 9.800.000,-

Diff Kr 9.373.476,- eks.mva

Kilde: Bø kommune

Som det fremgår av protokollen og vedtaket nedenfor, ble ikke investeringsbudsjettet revidert i forbindelse med behandling av sak 15/18.

Utklipp 11: Protokoll, kommunestyresak 15/18

Behandling:

Ref. innstilling.

Rådmannen orienterte i saken.

Forslag fra Tom Tobiassen:

1. Kommunestyret vedtar revidert investeringsbudsjett i tråd med rådmannens forslag for å dekke inn overskridelser ved Kai Hovden.
2. Saken oversendes kontrollutvalget for undersøkelser som tar utgangspunkt i rådmannens saksutredning og belyser samspillet mellom alle parter i prosjektet.
3. Sak vedrørende undersøkelsene med eventuelle tilrådninger oversendes kommunestyret.

Flere hadde hatt ordet, hvoretter Atle Olsen ba om gruppemøte før saken går til votering.

Brith Unni Willumsen oppfordret Tobiassen til å endre sitt forslag, da pkt. 1 i forslaget ikke angår saken som er til behandling.

Tom Tobiassen trakk pkt. 1 i sitt forslag, slik at øvrige punkt ble punkt 1 og punkt 2.

Votering:

Forslag fra Tobiassen enstemmig vedtatt.

Vedtak:

- 1.Saken oversendes kontrollutvalget for undersøkelser som tar utgangspunkt i rådmannens saksutredning og belyser samspillet mellom alle parter i prosjektet.
- 2.Sak vedrørende undersøkelsene med eventuelle tilrådninger oversendes kommunestyret.

Kilde: Bø kommune

Revidering av investeringsbudsjettet og vedtak av økt kostnadsramme ble imidlertid gjort i sak 22/18 i samme møte. Revisor viser til rådmannens saksutredning nedenfor med tilhørende tabell over de enkelte prosjektene Her fremgår det at Kai Hovden foreslås økt med 11 millioner og med ny kostnadsramme på 20,8 millioner. Rådmannens forslag slik det fremgår av saksutredningen ble vedtatt.

Utklipp 12: Saksutredning kommunestyresak 22/18**Saksutredning:**

Budsjettet for 2018 ble vedtatt med en brutto investeringskostnad på 14 030 000 kr. Ny kunnskap om endelig forbruk i regnskapet for 2017 er nå kjent. Videre ny kunnskap og behov i forhold til merforbruk i 2018 på noen prosjekter. Tabell i saksframlegget viser oversikt over de enkelte prosjektene i opprinnelig budsjett, og rådmannens forslag til revidert brutto investeringsbudsjett på 38 177 000 kr. Dette forslaget forutsetter at opprinnelig vedtatt investeringsbudsjett opprettholdes, mao at ingen prosjekter fjernes/utsettes til senere.

Ovennevnte økte investering må selvsagt finansieres. I opprinnelig budsjett er det lagt inn en forutsetning om et låneopptak på 11 384 000 kr, momskompensasjon på 2 246 000 kr og tilskudd på 400 000 kr. Etterfølgende tabell viser at nytt forslag til investeringsbudsjett finansieres med 34 941 000 kr i lånemidler, 2 531 000 kr i momskompensasjon, 643 000 kr i tilskudd og 62 000 kr i fondsmidler.

Revidering av investeringsbudsjett 2018

Tiltak (prosj.nr)	Vedtatt prosjekt- kostnad	Forbruk pr 31.12.17	Vedtatt budsjett-18	Forslag nytt bud. 2018	Ny prosjekt- kostnad	Finansiering			Fonds midler
						Lån	mva komp	Til- skudd	
Straume barnehage (823)	0 005 000	4 477 850	4 000 000	3 427 000	3 905 000	4 342 000	1 085 000		
Kai Hovden (848)	9 800 000	10 014 514	0	11 000 000	20 800 000	10 807 000		193 000	
Restaurering Kai Steinsnesen (849)	4 300 000	1 991 928	0	2 508 000	4 500 000	2 508 000			
Telefoni Rådhuset (850)	625 000	0	625 000	625 000	625 000	500 000	125 000		
Parkering Bø kirke (870)	200 000	0	200 000	200 000	200 000	160 000	40 000		
Trygghetsalarmer (874)	180 000	0	180 000	180 000	180 000	144 000	36 000		
Avløpsstasjon Straume (854)	2 000 000	0	2 000 000	2 600 000	2 600 000	2 600 000			
Heis Bøheimen (878)	1 625 000	0	1 625 000	1 625 000	1 625 000	1 300 000	325 000		
Trafikksikkerhetstiltak 2018 (880)	300 000	0	300 000	300 000	300 000	240 000	60 000		
Rehabilitering veier 2018 (883)	2 500 000	0	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 000 000	500 000		
Scenetak Friluftsgalleriet (503)	300 000	0	300 000	300 000	300 000	240 000	60 000		
Skilting private veier (882)	250 000	0	250 000	250 000	250 000	200 000	50 000		
Oppgradering saksbehandlersystem (881)	500 000	0	500 000	500 000	500 000	400 000	100 000		
Rehabilitering utleieboliger 2018 (884)	500 000	0	500 000	500 000	500 000	400 000	100 000		
Kledning Bø ungdomsskole (873)	250 000	0	250 000	250 000	250 000	200 000	50 000		
Rockebrakke (879)	800 000	0	800 000	912 000	912 000	400 000		450 000	62 000
Trolldalen Hovedledning	0	0	0	6 000 000	6 000 000	6 000 000			
Ramnflauget vannverk	0	0	0	500 000	500 000	500 000			
Nye ledninger og kommer -18	0	0	0	2 000 000	2 000 000	2 000 000			
Sum	34 235 000	16 484 400	14 030 000	38 177 000	54 447 000	34 941 000	2 531 000	643000	62 000

Kilde: Bø kommune

Siste revidering av tildelt ramme ble behandlet 1. november 2018 i sak 48/18. Som vist til nedenfor ble tidligere tildelt ramme på 11 millioner redusert til 10,85 millioner.

Prosjekt 848 Kai Hovden er ferdigbygd. Det skal nå monteres strømskap og lys på kaien. Tildelte rammen reduseres med kr 150.000,- til 10.850.000,

Tiltak (prosj.nr)	Vedtatt prosjekt- kostnad	Forbruk pr 31.12.17	Vedtatt budsjett-18	Forbruk i 2018 30.sep	Forslag nytt budsjett -18	Sum endring
Straume barnehage (823)	9 905 000	4 477 958	↓ 5 427 000	4 895 272		
Kai Hovden (848)	20 800 000	10 014 514	11 000 000	10 515 993	10 850 000	-1
Restaurering Kai Steinesjøen (849)	4 500 000	1 991 928	2 508 000	2 731 303	2 808 000	3
Telefoni Rådhuset (850)	625 000	0	625 000	187 086		
Parkering Bø kirke (870)	200 000	0	200 000	160 139		
Trygghetsalarmer (874)	180 000	0	180 000	0		
Avløpsstasjon Straume (854)	2 600 000	0	2 600 000	1 453 178		
Heis Bøheimen (878)	1 625 000	0	1 625 000	0		
Trafikksikkerhetstiltak 2018 (880)	300 000	0	300 000	13 555	150 000	-1
Rehabilitering veier 2018 (883)	2 500 000	0	2 500 000	65 912		
Scenetak Friluftsgalleriet (503)	300 000	0	300 000	30 000		
Skilting private veier (882)	250 000	0	250 000	0		
Oppgradering saksbehandlersystem (881)	500 000	0	500 000	0	0	-5
Rehabilitering utleieboliger 2018 (884)	500 000	0	500 000	246 985		
Kledning Bø ungdomsskole (873)	250 000	0	250 000	0	0	
Rockebrakke (879)	912 000	0	912 000	275 648		
Trolldalen Hovedledning (885)	6 000 000	0	6 000 000	959 731	5 500 000	-5
Ramnflauget vannverk (886)	500 000	0	500 000	0		
Nye ledninger og kommer -18 (887)	2 000 000	0	2 000 000	502 884		
Veilys 2018 (888)	1 000 000	0	0	218 542	1 000	10
Sum	55 447 000	16 484 400	38 177 000	22 256 228		

Vedtak:

Driftsbudsjettet:

Kommunestyret tar vedlagte økonomirapport pr 01.10.2018 til orientering, og vedtar de endringer som framkommer i tabellen under oppsummering med sum mindre inntekter/merutgifter på mindre inntekter/mer utgifter på 16 173 000 kr.

Investeringsbudsjettet:

- Investeringsprosjekter vedtas innenfor en ramme på 38 177 000 kr med de endringer som framkommer i tabellen under investeringsprosjekter 2018.
- Svikt i salgsinntekter fast eiendom med 761 000 kr finansieres med midler overført fra driftsbudsjettet.
- Det budsjetteres med avdrag på formidlingslån med 1.3 mill kr og mottatte avdrag på utlån med 0.9 mill kr.

Det delegeres til rådmannen å detaljregulere drifts- og investeringsbudsjettet i tråd med ovennevnte.

Bilde 7. Kai Hovden er ferdigstilt



Foto: Bø kommune

7 OPPSUMMERING, REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON PROBLEMSTILLING 2

Har kommunen gjennomført investeringsprosjekt Kai Hovden i tråd med krav til og anbefalinger om prosjektstyring og -oppfølging?

Revisjonskriterier:

Bø kommune bør ha modell for prosjektstyring av investeringsprosjekter.

Kommunen bør ha etablert prosjektorganisasjon bestående av styringsgruppe, prosjektleder og byggeleder.

Kommunen som prosjekteier bør ha etablert rapporteringsrutiner for å sikre fortløpende rapporteringer om økonomi og status til administrasjonen.

Rådmann bør ha rapportert om utviklingen i investeringsprosjektet til politikerne. Rapporteringen bør minst inneholde påløpte utgifter, kostnadsramme samt eventuelle endringer i prognosene.

Rådmann skal ha rapportert til kommunestyret ved avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringer og fremlagt for politikerne eventuelle endringer i kostnadsrammen.

Oppsummeringer

Bø kommune har ikke egen modell for gjennomføring og styring av investeringsprosjekter, men kommunen har enkelte rutiner som omhandler deler av et prosjektløp som for eksempel tilbudsprosess og kontraktsinngåelse. Rutinene ligger i kommunenes internkontrollsystem Compilo.

Det ble for investeringsprosjektet Kai Hovden etablert en prosjektorganisasjon med prosjektleder og byggeleder. Imidlertid oppstod det utfordringer underveis i prosjektgjennomføringen som medførte at Bø kommune selv overtok som byggeleder etter WSP. Teknisk sjef hadde da to roller i prosjektet; byggherrerepresentant og byggeleder. Revisor finner ikke at kommunen etablerte styringsgruppe i henhold til sine egne rutiner, men revisor anser at formannskapetets behandling av forprosjektet kan sammenlignes med deler av styringsgruppas oppgaver.

Kommunen har egen rutine/skjema for avviksrapportering på investeringsprosjekter, men revisor finner ikke at dette skjemaet ble benyttet i Kai Hovden-prosjektet. Det meste av rapporteringer og informasjon omkring investeringsprosjektet fikk administrasjonen gjennom deltakelse i byggemøter og via e-poster. Revisor registrerer at det i noen av byggemøtene etterlyses grunnundersøkelser.

Rapporteringer til politisk nivå ble gjort i tertialrapporteringer og i årsrapport basert på de opplysninger administrasjonen hadde. Rapporteringene som revisor har redegjort for i kapittel 6.3.4, viser ingen klar struktur med hensyn til innhold som påløpte utgifter kostnadsramme og eventuelle endringer i prognosene. I tillegg ble det gjort reguleringer av investeringsbudsjettet fire ganger; sak

41/17 i formannskapet, sak 15/18 i kommunestyre, sak 22/18 i kommunestyre og i sak 48/18 i kommunestyre.

Hvorvidt administrasjonen på et tidligere tidspunkt kunne eller burde fått den totale kostnadsoversikten, er etter revisors oppfatning avhengig av flere forhold. Det var ikke utført grunnundersøkelser og prosjektering ble gjort fortløpende og endret underveis. Entreprenøren kom derfor ikke i gang med sine arbeider før tegninger og arbeidsunderlag forelå i november 2017. Revisor vil minne om at kommunen i samarbeid med RIB valgte å gjennomføre byggingen som en utførelsesentreprise.⁴¹ Som revisor tidligere har redegjort for, fordrer denne entrepriseformen god tidligfase, god intern kompetanse og kapasitet til å følge opp prosjektering og utførelse, samt en bør unngå endringer. Etter revisors oppfatning fremgår det tydelig at det har sviktet i tidligfasen, noe teknisk sjef også bekrefter overfor revisor. Rådmannen oppsummerer også i den retning i saksutredningen til kommunestyresak 15/18: *«I ettertid er det lett å se at prosjektet ikke skulle vært startet uten en grundig utredning, spesielt grunnforholdene»*. Det var tydelig krevende for Bø kommunes byggherrerepresentant å følge opp arbeidet overfor de involverte parter, og kommunen overtok etter hvert selv også rollen som byggeleder.

Rådmannen oppsummerer i saksutredningen til sak 15/18 at: *«Kai Hovden har vært en stor utfordring for Bø kommune. Et prosjekt som får en overskridelse på denne størrelsen er et synlig bevis på dårlig prosjektering og styring»*. I saksutredningen til sak 24/19 omtaler rådmannen Kai Hovden-prosjektet slik: *«Dette er et prosjekt som viser hvor galt det går når det i forkant ikke legges til grunn en korrekt prisantydning og ikke gjennomfører et godt forprosjekt, men baserer alt på synsing»*. Dette må etter revisors oppfatning sees på som erkjennelse på svikt i planlegging og gjennomføringen av investeringsprosjektet Kai Hovden.

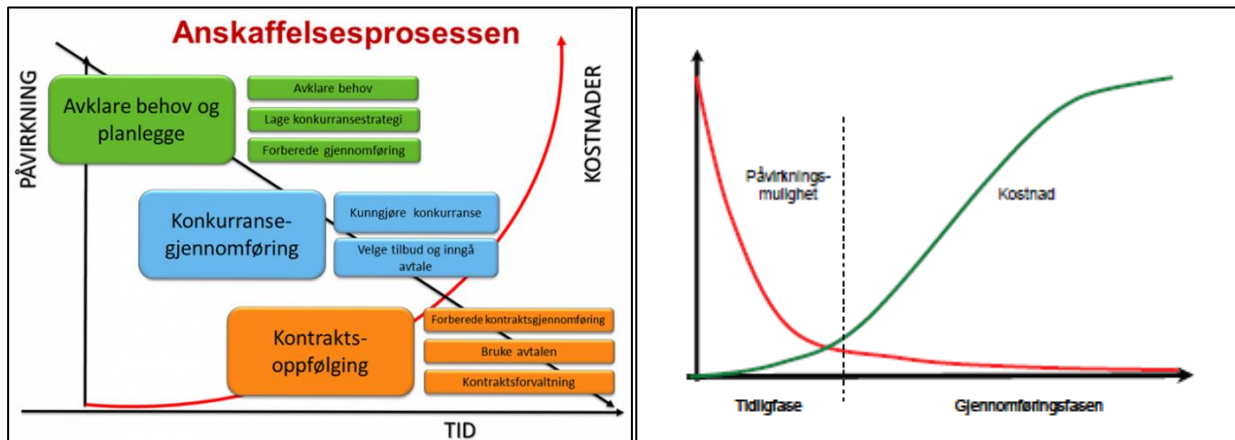
En av ulempene med utførelsesentreprise er at det tar lengre tid å få prosjektet ferdig enn ved andre modeller, fordi prosjekteringen må foreligge før utførelse kan påbegynnes. Ved valget av denne entrepriseformen hadde kommunen som byggherre ansvaret for gråsoner og eventuelle mangler mellom kontraktene, herunder arbeidsunderlaget fra de prosjekterende. Valgt entrepriseform i dette tilfellet medførte at kommunen først fikk full oversikt over endelige kostnader på slutten av prosjektet. Ved valg av totalentreprise ville kommunen ikke hatt ansvar for å engasjere rådgivende ingeniør. Teknisk sjef opplyser at sett i ettertid burde prosjektet vært gjennomført som en totalentreprise, og på den måten ville Bø kommune fått priset prosjektet rett mye tidligere. Det ville da ligget hos entreprenøren å kvalitetssikre prosjekteringen, og teknisk sjef tror ikke investeringsprosjektet ville blitt startet uten at det hadde vært gjort grunnundersøkelse. Hvorfor Kai Hovden ikke ble gjennomført som totalentreprise, kan ikke teknisk sjef svare for.

Revisor kan ikke se at administrasjonen kunne rapportert tidligere til politisk nivå om de reelle kostnadene. Men på bakgrunn av alle endringer, utfordringer underveis, uavklarte grunnforhold hvor det gjentatte ganger ble etterspurt og behov for undervannssprengning med mer, var det stor usikkerhet knyttet til kostnadsrammen og dermed høy risiko for kostnadssprekk. Revisor viser til figurene som er presentert i kapittel 2 (og gjengitt nedenfor). Figurene illustrerer viktigheten av å

⁴¹ Jamfør revisors redegjørelse i kapittel 4.4

avklare behov og planlegge tidlig i prosessen. I forbindelse med Kai Hovden ble det planlagt og forberedt gjennomføring i gjennomføringsfasen, noe figurene viser er kostnadsdrivende.

Kopi av figur 1: Anskaffelsesprosessen og faseinndeling.



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

Revisors funn viser at administrasjonen hadde opplysninger om de ovennevnte usikkerhetsmomentene og dermed risikoen for at den vedtatte kostnadsrammen ikke ville holde, uten at dette ble meldt videre til politisk nivå.

Revisors vurderinger og konklusjon

På bakgrunn av ovenstående funn og oppsummeringer er revisors vurderinger følgende:

Bø kommune har *ikke oppfylt* revisjonskriteriet om at de bør ha modell for prosjektstyring av investeringsprosjekter.

Bø kommune har *delvis oppfylt* revisjonskriteriet om at de bør ha etablert prosjektorganisasjon bestående av styringsgruppe, prosjektleder og byggeleder. Kommunen har egen rutine om opprettelse av styringsgruppe, men revisor finner ikke at styringsgruppe formelt sett ble opprettet. På bakgrunn av de utfordringer som oppstod og etter hvert anstrengt forhold mellom partene og at kommunen selv måtte overta som byggeleder, kan det diskuteres hvorvidt prosjektorganiseringen i dette tilfelle var hensiktsmessig.

Bø kommune har *oppfylt* revisjonskriteriet om at de som prosjekteier bør ha etablert rapporteringsrutiner for å sikre fortløpende rapporteringer om økonomi og status til administrasjonen.

Revisjonskriteriet om at rådmann bør ha rapportert om utviklingen i investeringsprosjektet, og at rapporteringen bør minst inneholde påløpte utgifter, kostnadsramme samt eventuelle endringer i prognosene, vurderes som *delvis oppfylt*. Revisor ser ikke at administrasjonen på et tidligere tidspunkt kunne rapportert til politikerne om de *faktiske* kostnadene i prosjektet. Dette gjorde administrasjonen da de selv fikk denne oversikten. Imidlertid skulle administrasjonen etter revisors

oppfatning på et tidligere tidspunkt kommunisert til politisk nivå *usikkerheten* knyttet til kostnadsrammen. Vi har i vurderingen også vektlagt at det er mangler i innhold og struktur i rapporteringene som er gjort til politisk nivå. Etter revisors vurdering har politisk nivå ikke i tilstrekkelig grad blitt orientert om utviklingen i investeringsprosjektet.

Revisjonskriteriet om at rådmann skal ha rapportert til kommunestyret ved avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett for investeringer og fremlagt for politikerne eventuelle endringer i kostnadsrammen, vurderes som *oppfylt*.

På bakgrunn av ovenstående funn og vurderinger og vurderinger og konklusjon i kapittel 5, er revisors konklusjon at kommunen i liten grad har gjennomført investeringsprosjekt Kai hovden i tråd med krav til og anbefalinger om prosjektstyring og -oppfølging.

8 HØRING

Revisor sendte den 25. februar 2020 et rapportutkast til kommunen ved rådmann for eventuell uttalelse, med frist for tilbakemelding 10. mars 2020. Vi mottok svar 4. mars, og uttalelsen er i sin helhet gjengitt nedenfor. Vi har på bakgrunn av rådmannens uttalelse innarbeidet presiseringer på side 24 i rapporten, samt gitt en avsluttende kommentar til uttalelsens siste avsnitt.

FORVALTNINGSREVISJON INVESTERINGSPROSJEKT KAI HOVDEN

Viser til mottatt utkast til uttalelse vedrørende Kai Hovden.

Rapporten har en grundig gjennomgang av historiske data samt beskrivelse av hensiktsmessige rutiner. Beskrivelsen i rapporten er i stor grad sammenfallende med rådmannens fremlagte saksutredning til kommunestyret i Bø i sak 15/18 i møte 26.4.18. Rådmannen finner derfor ikke grunn til å kommentere innholdet noe nærmere. Dette med unntak av side 24 i rapporten der det står følgende:

«Revisor registrerer at det står at «kaien skal i hovedsak benyttes som avlastningskai/fortøyningskai, og det er derfor ikke satt spesifikke krav til kaidekkets bæreevne». Revisor forstår av ovennevnte beskrivelser at det på dette tidspunkt ikke var planlagt annet bygg eller konstruksjoner på selve kaidekket, og derfor ikke satt spesifikke krav til dets bæreevne.»

Det må i denne forbindelse presiseres at det er et krav fra Kystverket at det også for den ferdige kaien er et krav at det ikke skal oppføres bygg eller andre konstruksjoner på selve kaidekket.

Rådmannen vil påpeke at målet med prosjektet var å legge til rette for næringsvirksomhet i området, i dette tilfellet med ny kai. Slik også rapporten framhever var det spesielt manglende utredning av grunnforholdene som medførte de største problemene i prosjektet i gjennomføringsfasen og store ekstra kostnader. I oppstartfasen ble imidlertid grunnforholdene vurdert som fast fjell i og med at det var status for nabokaia som tidligere var bygd. Basert på rådmannens opplysninger var dette årsaken til at det ikke ble benyttet tid og økonomi til en grunnundersøkelse.

Dersom grunnforholdene hadde vært konstatert på et tidligere tidspunkt og kaia likevel ville blitt bygd, samt at rutinene vedrørende oppfølging/rapportering av prosjektet hadde vært bedre, fremgår det ikke av rapporten at det ville medført et rimeligere prosjekt.

Med vennlig hilsen

Gundar Jakobsen
Rådmann

Revisors kommentar

Til siste avsnitt i rådmannens uttalelse vil revisor kommentere at KomRev Nord i denne forvaltningsrevisjonen ikke har hatt som formål eller mandat å vurdere hvorvidt investeringsprosjektet Kai Hovden ville blitt rimeligere ved grundigere kartlegging og bedre oppfølging og rapportering. Vi kan imidlertid legge til grunn at kommunen gjennom bedre planlegging og en grundigere tidligfase, på et langt tidligere tidspunkt ville fått oversikt over de totale kostnadene for byggingen av Kai Hovden.

9 ANBEFALINGER

På bakgrunn av funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Bø kommune å treffe tiltak for å sikre at fremtidige investerings- og utbyggingsprosjekter som fremlegges kommunestyret for behandling er forsvarlig utredet, samt at de gjennomføres i tråd med krav til og anbefalinger om prosjektstyring og -oppfølging.

10 REFERANSER

Kilder for revisjonskriterier


- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven/kml)
- Forskrift 15.12.2000 nr. 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) (budsjettforskriften)
- Kommunal- og regionaldepartementet (2011): *Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet* (veileder H-2270)
- Welde Morten (NTNU), Jostein Aksdal (Høgskolen Stord/Haugesund) og Inger Lise Tyholt Grindvoll (SINTEF) (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Rapport nr. 45 for forskningsprogrammet Concept. Ex ante akademisk forlag
- Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klagegg: *Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen*. Rapport nr. 9 for forskningsprogrammet Concept
- Westhagen Harald, Ole Faafeng, Kjell Gunnar Hoff, Tore Kjeldsen og Erik Røine (2008): *Prosjektarbeid. Utviklings- og endringskompetanse*. Gyldendal akademisk
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi):
 - *Prosjektveiviseren*. <https://www.prosjektveiviseren.no/>
 - *Byggeprosessen steg for steg*. <https://www.anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/byggeprosessen-steg-steg>
- Bygg 21: Prosjektmodellen «Neste steg»

Dokumenter vedrørende investeringsprosjektet Kai Hovden


- Prosjektdokumentasjon. Ringperm bestående av e-poster, notater, kontrakter, møtereferater, endringsmeldinger, tegninger og priset postbeskrivelser
- Konkurransesgrunnlag prosjektering, <https://kgv.doffin.no/ctm/Supplier/Documents/Folder/142260?folderId=465898>
- Konkurransesgrunnlag bygging, <https://kgv.doffin.no/ctm/Supplier/Documents/Folder/145846?folderId=481870>
- Forprosjektrapport av Høyer Finseth
- Saksutredninger og referater fra politiske behandlinger av Kai Hovden
- Kommunale rutiner og retningslinjer

11 VEDLEGG


Vedlegg 1:


	BØ KOMMUNE TEKNISK AVD	Rutine for fremdrifts - planlegging/sjekkliste		Rutine nr: 6.4-02
		Utarbeidet av: T.avd.	Godkjent av: TAK	Dato:

1	Gyldighet
	Denne rutinen gjelder for opprettelse og bruk av styringsgruppe (SG) i et prosjekt.
2	Ansvar/myndighet
	Foretakets ledergruppe er som hovedregel fast SG. Foretakets styre er SG i prosjekter av overordnet strategisk karakter. SG er prosjekteier og fatter beslutninger av overordnet strategisk karakter, ved eventuelle vesentlig endring av løsninger og ved større økonomiske forhold.
3	Gjennomføring
	<p>SG fatter beslutninger i følgende faser av et prosjekt, se forøvrig: 6.4-02.1 Fremdriftsplan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Overordnet • Skisseprosjekt • Forprosjekt • Detaljprosjekt • Tilbudsprosessen <p>I byggefasen benyttes styringsgruppa etter behov jf. pkt. 2.</p>
4	Dokumentasjon/rapportering
	Det skal skrives innkalling og referat (websak) fra alle møter i SG, som fordeles til alle deltakerne og arkiveres i prosjektperm.
5	Skjema

	BØ KOMMUNE TEKNISK AVD	Rutine for opprettelse og bruk av styringsgruppe		Rutine nr: 6.4-03
Utarbeidet av: T.avd	Godkjent av: TAK	Dato:	Rev. Dato: 3.10.2019	Side 63 av 74
1	Gyldighet			
	Denne rutinen gjelder for opprettelse og bruk av styringsgruppe (SG) i et prosjekt.			
2	Ansvar/myndighet			
	Foretakets ledergruppe er som hovedregel fast SG. Foretakets styre er SG i prosjekter av overordnet strategisk karakter. SG er prosjekteier og fatter beslutninger av overordnet strategisk karakter, ved eventuelle vesentlig endring av løsninger og ved større økonomiske forhold.			
3	Gjennomføring			
	SG fatter beslutninger i følgende faser av et prosjekt, se forøvrig: 6.4-02.1 Fremdriftsplan			
	<ul style="list-style-type: none"> • Overordnet • Skisseprosjekt • Forprosjekt • Detaljprosjekt • Tilbudsprosessen <p>I byggefasen benyttes styringsgruppa etter behov jf. pkt. 2.</p>			
4	Dokumentasjon/rapportering			
	Det skal skrives innkalling og referat (websak) fra alle møter i SG, som fordeles til alle deltakerne og arkiveres i prosjektperm.			
5	Skjema			

	BØ KOMMUNE TEKNISK AVD	Rutine for enklere prosjekt; Planlegging/innkjøp		Rutine nr: 6.4-05
Utarbeidet av: T.avd	Godkjent av: TAK	Dato:	Rev. Dato: 3.10.2019	Side 64 av 74
1	Gyldighet			
	Denne rutinen gjøres gjeldende i forbindelse med planlegging/innkjøp av enklere prosjekt. Definisjonen på enklere prosjekt er mindre prosjekt hvor rammeavtaler benyttes og driftsoperatører fra Bø kommune VA utfører rørleggerarbeidet.			
2	Ansvar/myndighet			
	<i>Prosjektleder er ansvarlig for at rutinen følges.</i>			
3	Gjennomføring			
	<ul style="list-style-type: none"> • Prosjektleder innkaller til et KS-møte der prosjektet planlegges. • Prosjektleder utarbeider eventuelle tegninger i samarbeid med KS-gruppe. • Det sendes ut prisforespørsel om gravearbeider, VA-deler, kummer og innmåling og ev. andre varer/tjenester. → Rammeavtaler benyttes der disse finnes • Prosjektleder innkaller til SG-møte for godkjenning av oppstart og finansiering. 			
4	Dokumentasjon/rapportering			
	Alle dokumenter arkiveres i ESA/prosjektperm.			
5	Skjema			

	BØ KOMMUNE TEKNISK AVD	Rutine for enklere prosjekt; Før oppstart		Rutine nr: 6.4-06
Utarbeidet av: T.avd	Godkjent av: TAK	Dato:	Rev. Dato: 19.05.2020	Side 65 av 74
1	Gyldighet			
	Denne rutinen gjøres gjeldende før oppstart av enklere prosjekt. Definisjonen på enklere prosjekt er mindre prosjekt hvor rammeavtaler benyttes og driftsoperatører fra Bø kommune VA utfører rørleggerarbeid.			
2	Ansvar/myndighet			
	Prosjektleder er ansvarlig for at rutinen følges.			
3	Gjennomføring			
	Prosjektleder påser at alle punkter på vedlagt sjekkliste som er aktuelle for prosjektet gjennomføres før oppstart i grøfta.			
4	Dokumentasjon/rapportering			
	Alle dokumenter lagres i ESA/prosjektperm.			
5	Skjema			
	Sjekkliste, før oppstart			

	BØ KOMMMUNE TEKNISK AVD	Rutine for tilbudsprosessen – Kontrahering		Rutine nr: 6.4-08
Utarbeidet av: T.avd	Godkjent av: TAK	Dato:	Rev. Dato: 3.10.2019	Side 65 av 74
1	Gyldighet			
	Denne rutinen gjelder for tilbudsprosessen for bygg- og anleggsarbeider samt vare- og tjenestekjøp.			
2	Ansvar/myndighet			
	Det er prosjektleder som er ansvarlig for at det innhentes tilbud i henhold til denne rutinen.			
3	Gjennomføring			

	<p>Tilbudsgrunnlag Det er Lov om offentlige anskaffelser (LOFA), som avgjør hvordan innkjøpet skal lyses ut. Normalt skal det utarbeides et tilbudsgrunnlag som beskriver hva som det skal konkurreres om. Kjøpet må være så spesifikt som mulig av hensyn til senere tilbudsvurdering og kontraktsinngåelse. Innkjøpsform må vurderes; skal det være åpent eller begrenset tilbud etc. 6.4-09 Innhenting av tilbud</p> <p>Protokoll for anskaffelsen Det skal føres protokoll for anskaffelsen, se administrative rutiner for innkjøp. 1.7-15 Rutine for innkjøp over kr 500000. 1.7-16 Rutine for innkjøp under kr. 100 000. 1.7-17 Rutine for innkjøp mellom kr 100000 og kr 500000.</p> <p>Annonsering Iht. LOFA skal alle innkjøp over terskelverdi annonseres i DOFFIN- og TED-databasen, mens anskaffelser under terskel skal annonseres i DOFFIN.</p> <p>Innkjøpet skal dessuten annonseres iht. Adm. rutiner for annonsering, der ikke LOFA kommer til anvendelse. Annonseringen skal også settes inn på vår hjemmeside og på Bø kommunes hjemmeside.</p> <p>Annonseringen skal utformes som vist med følgende opplysninger:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Oppdragsgiver • Prosjektnavn • Prosjektbeskrivelse • Henvielse til Doffin med ID • Prosjektleder/kontaktperson
	<p>Tilbudsåpning Tilbudsåpning foretas iht. LOFA, 6.4-10 Rutine for tilbudsåpning, straks etter at tilbudsfristen er gått ut.</p> <p>Tilbudsvurdering Vurderingen av de innkomne tilbud foretas iht. egen rutine, 6.4-12 Tilbudsinstilling.doc for vurdering av tilbud.</p> <p>Kontraktsinngåelse Kontraktsinngåelse foretas iht. egen rutine, 6.4-13 Kontraktsinngåelse.doc for kontraktsinngåelse.</p>
4	Dokumentasjon/rapportering
	Dokumenter til rutinen arkiveres i ESA. Dokumenter unndras offentligheten med hjemmel i "Offentlighetsloven" § 13.
5	Skjema

Vedlegg 2: Eksempler på prosjektmodeller

Prosjektveiviserens formål er å bidra til flere vellykkede prosjekter og består av fem faser og seks beslutningspunkter. Modellen dekker hele prosjektprosessen fra konseptvalg til avslutning av et prosjekt, samt overlevering til linjen og realisering av gevinster. Ansvaret for aktivitetene og beslutningene som ligger i fase 1; konseptfasen og fase 5; realiseringsfasen, ligger til linjeorganisasjonen, men er helt avgjørende for at gevinstene av prosjektet skal bli realisert. Disse «blå fasene» er derfor en svært viktig del av prosjektmodellen.⁴² Prosjektveiviseren er basert på den internasjonalt anerkjente prosjektledelsesmodellen PRINCE2® (Projects IN Controlled Environments).

Figur 4: Prosjektmodellen til Difi (Digdir)

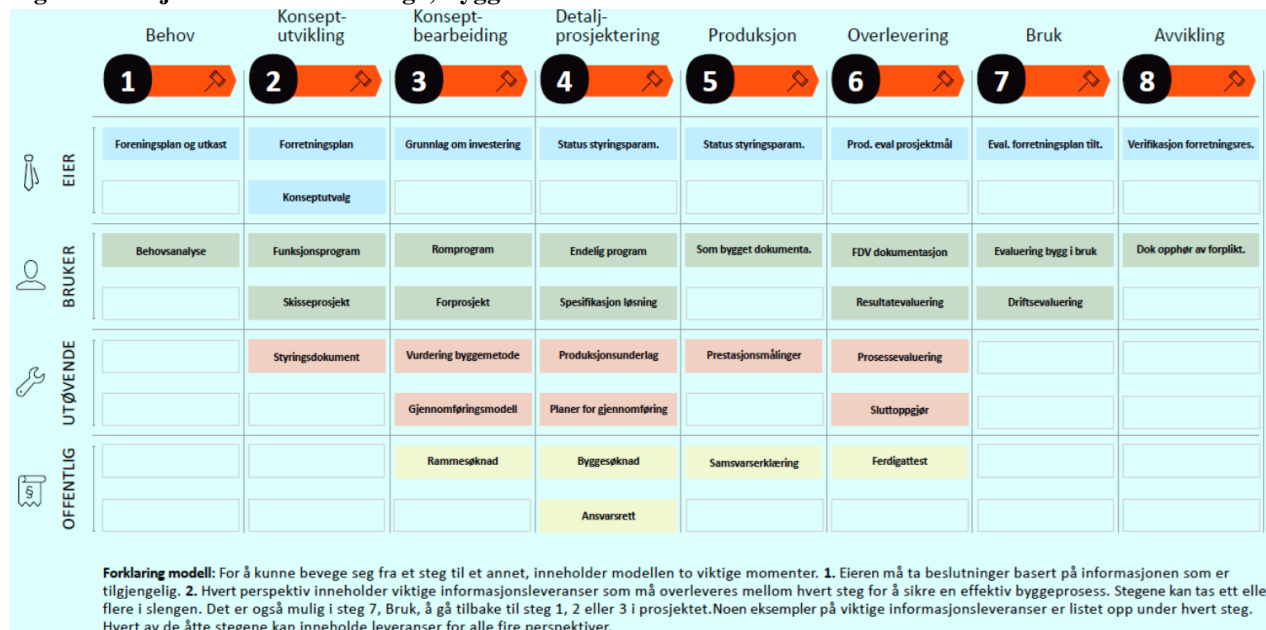


Kilde: www.prosjektveiviseren.no

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

⁴² <https://www.prosjektveiviseren.no/hva-er-prosjektveiviseren>

Figur 5: Prosjektmodell «Neste steg», Bygg 21



Kilde: Bygg 21, www.bygg21.no

Figur 6: Sammenstilling av ulike prosjektmodeller

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

Kilde: Bygg 21

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

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

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

Vi har 42 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 tolv medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi
- Pedagogikk

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner og kartlegginger i Bø kommune

<i>Forebyggende arbeide blant barn og unge</i>	2018
<i>Offentlige anskaffelser</i>	2017
<i>Arbeidsmiljø og sykefravær i PLO</i>	2015
<i>Ressursbruk og kvalitet i grunnskolen</i>	2013
<i>Bø kommunes håndtering av investeringsprosjekt</i>	2011
<i>Barneverntjenesten</i>	2008
<i>Iverksetting av politiske vedtak</i>	2007

