



# Kartleggingsrapport

## Rehabiliteringen av Aremark skole og Skodsberg renseanlegg

Utvidet i tråd med bestilling fra kommunestyret i sak 72/18 og  
kontrollutvalget i sak 18/26



# INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Sammendrag .....	2
2.	Bakgrunn .....	3
2.1.	Innledning .....	3
2.2.	Hjemmel for kartlegging .....	4
2.3.	Formål og problemstilling .....	4
2.4.	Kontrollpunkter/temaer/områder .....	4
2.5.	Kartleggingsmetoder .....	5
3.	Rehabilitering Aremark skole.....	6
3.1.1.	Vedtak, budsjett og økonomi .....	6
3.1.2.	Delegering/rutiner/rapportering .....	7
3.1.3.	Kontrakter/endringsmeldinger .....	8
3.1.4.	Informasjonsinnsamling fra intervjuer .....	8
3.2.	Revisjonens vurdering .....	10
3.2.1.	Vedtak, budsjett og økonomi .....	10
3.2.2.	Delegering/rutiner/rapportering .....	11
4.	VA prosjekt – Skodsberg renseanlegg.....	12
4.1.1.	Vedtak, budsjett og økonomi .....	12
4.1.2.	Delegering, rutiner, rapportering, samt kontrakter og endringsmeldinger.....	14
4.2.	Revisjonens vurdering.....	17
4.2.1.	Vedtak, budsjett og økonomi .....	17
4.2.2.	Delegering, rutiner, rapportering, samt kontrakter og endringsmeldinger.....	18
5.	Konklusjon.....	20

# 1. Sammendrag

Revisjonen har foretatt en kartlegging av to byggeprosjekter i Aremark kommune;

- Rehabilitering av Aremark skole 2014 - 2018
- VA prosjekt (Skodsberg renseanlegg) 2016 – ikke ferdigstilt

Det har vært merforbruk i forhold til vedtatt budsjett på begge prosjektene over flere år.

## Rehabilitering av Aremark skole

Revisjonens kontroll viser at det har vært et merforbruk i prosjektet på omlag 3,6 millioner kr. Revisjonens kontroll viser også at det har vært knyttet usikkerhet til både finansiering, omfang, roller og ansvar i dette prosjektet. Dette har blant annet resultert i manglende skriftlig tilbakemelding til kommunestyret, for eksempel i form av saksframlegg knyttet til budsjettjusteringer.

I følge kommuneloven § 47 nr. 2 og 3, jf. forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner §10 og §11 skal det foretas endringer i årsbudsjettet når dette anses påkrevd. Det er derfor revisjonens vurdering at rehabiliteringen av Aremark skole ikke har vært finansiert i henhold til lov og forskrift.

Funn i vår kartlegging kan tyde på at vedtatt budsjetttramme vedrørende rehabilitering av Aremark skole ikke er forankret i realistiske kostnader, da det ikke er tatt stor nok høyde for uforutsette kostnader.

Revisjonens kontroll viser også at prosjektet har vært styrt på en måte som har bidratt til usikkerhet hos mange av de involverte. Kartleggingen viser også at prosjektet antakelig ikke har vært klart nok definert med hensyn den enkelte ansattes ansvar og roller. Det kan derfor, etter revisjonens vurdering, se ut som om viktige ansvarsområder på denne måten har falt «mellom to stoler».

## VA prosjekt – Skodsberg renseanlegg

Det har totalt vært budsjettet kr 14 450 000 ekskl. mva. For samme periode er det brukt kr 21 061 849 ekskl. mva. (Budsjett og regnskapstall per august 2018).

Revisjonens gjennomgang viser at det er mange leverandører og få kontrakter på prosjektet. Dette gjør det vanskelig å holde oversikt over kostnader. Det er ikke skriftlige rutiner i forhold til rapportering på prosjektene, og det er uklart hvem som har fullmakter til å godkjenne endringer. I forbindelse med at kommunen har kjøpt tjenester for betydelige summer uten å inngå kontrakt, vurderer revisjonen det som svært sannsynlig at kommunen har brutt bestemmelser i lov om offentlig anskaffelser.

Revisjonen vurderer at man ut fra intervjuene kan anta at det er en uklar forståelse av roller og ansvar innad i administrasjonen, i forbindelse med investeringsprosjekter. Intervjuene viser også til en viss grad at administrasjonen og politisk ledelse har hatt ulik virkelighetsforståelse hva angår prosjektenes omfang, forutsetninger og fremdrift.

Det har vært gitt lite skriftlig informasjon til kommunestyret vedrørende fremdrift på prosjektet. Det har inntil nylig ikke blitt fremlagt tilstrekkelig budsjettvedtak vedrørende prosjektene i kommunestyret, jf. kommuneloven § 47 nr. 2 og 3. Revisjonen merker seg for øvrig at det nylig ble behandlet og vedtatt en budsjettjustering angående rehabiliteringen av renseanlegget, i kommunestyremøte 1. november 2018.

## 2. Bakgrunn

### 2.1. Innledning

Denne kartleggingen kommer som følge av vedtak i Aremark kontrollutvalget, sak 18/6 den 13.03.2018, med bakgrunn i vedtak fra Aremark kommunestyre, sak 10/18 den 15.02.2018. Oppdragsvurdering fra revisjonen ble i etterkant utarbeidet og lagt frem i kontrollutvalget i sak 18/9 den 22.05.2018. Vedtaket lyder:

Kontrollutvalget i Aremark kommune sitt vedtak og innstilling 22.05.2018:

1. Forutsatt tilleggsbevilgning fra kommunestyret, ber kontrollutvalget IØKUS IKS om å på vegne av kontrollutvalget å bestille kartlegging av byggeprosjekter i Aremark kommune - «Rehabilitering av Aremark skole» og «VA prosjekter» fra IØKR IKS. Kontrollutvalget fremmer resultatet av kartleggingen for kommunestyret i egen sak når den er forelagt kontrollutvalget.
2. Kartleggingen skal gjennomføres innenfor anslått timebruk på 40-45 timer a kr 750 kr og legges fram for kontrollutvalget på kontrollutvalgets første møte høsten 2018.
3. Kontrollutvalgets innstilling til kommunestyret:  
Kommunestyret bevilger kr 34 000 til kontrollutvalgets bestilling av Kartlegging 2. stk byggeprosjekter i Aremark kommune om «Rehabilitering av Aremark skole» og «VA prosjekter» fra IØKR IKS.

Kommunestyret i Aremark vedtok i sak 39/18 den 21.06.2018 følgende:

Kommunestyret bevilger kr 34 000 til kontrollutvalgets bestilling av Kartlegging 2 stk byggeprosjekter i Aremark kommune om «Rehabilitering av Aremark skole» og «VA prosjekter» fra IØKR IKS.  
Kontrollutvalget fremmer resultatet av kartleggingen for kommunestyret i egen sak når den er forelagt kontrollutvalget.  
Kontrollutvalgets behandling av saken skal være ferdig innen utgangen av august '18.

Kommunestyret i Aremark vedtok i sak 72/18 den 27.09.2018 følgende i pkt.1:

Kommunestyret ønsker at Kontrollutvalget organiserer, med basis i den fremlagte Kartlegging av 2 byggeprosjekter 2018 «Rehabilitering av Aremark skole» «VA-prosjekter» en tilleggsbestilling. Vi ber om at det gjennomføres en intervjurunde med involverte eksterne og interne parter for å kartlegge deres involvering, roller og ansvar i de 2 byggeprosjektene. Kommunestyret ber også om at dokumentasjon det blir referert til under intervjuene, blir dokumentert av de involverte og vedlagt saken. Kommunestyret ønsker dette arbeidet innarbeidet i Kartlegging av 2 byggeprosjekter 2018 «Rehabilitering av Aremark skole» «VA-prosjekter», slik at dokumentet blir et mer fullstendig dokument. Kommunestyret bevilger inntil 100.000 kroner som Kontrollutvalget kan bruke til dette.

## 2.2. Hjemmel for kartlegging

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner (FOR 2004-06-15 nr. 905) § 5 om «Innhenting av opplysninger» sier følgende:

*Kontrollutvalget kan hos kommunen eller fylkeskommunen, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som det finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene. For kontrollutvalgets medlemmer og dets sekretariat gjelder forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 mv. Dersom kommunen eller fylkeskommunen har egen ansatt revisor, kan kontrollutvalget be om adgang til revisjonens arbeidsdokumenter og kan kreve opplysninger av revisjonen.*

## 2.3. Formål og problemstilling

Prosjektene ønskes gjennomgått grunnet et merforbruk i forhold til vedtatte budsjetterammer. Formålet med kartleggingen er å klargjøre årsaken til merforbruket. Det er videre ønskelig å se på organiseringen av prosjektene og informasjonsflyt til kommunestyret.

Kartleggingen har som mål å besvare følgende problemstillinger:

1. *Har administrasjonen fulgt opp byggeprosjektene tilstrekkelig når det gjelder kostnader i forhold til vedtatte rammer, og er det gitt tilstrekkelig og korrekt informasjon til kommunestyret?*

I tråd med prosjektbeskrivelse vedtatt av kontrollutvalget i sak 18/26, er følgende problemstillinger tillagt kartleggingen:

2. *Hvordan har sentrale aktører i Aremark kommune vært involvert i de to aktuelle byggeprosjektene?*
3. *Hvilke formelle/uformelle roller har de sentrale aktørene hatt i byggeprosjektene?*
4. *Hvilket formelt/uformelt ansvar har de sentrale aktørene hatt i byggeprosjektene?*

## 2.4. Kontrollpunkter/temaer/områder

Kontrollutvalget i Aremark har i sitt vedtak i sak PS 18/6 bedt revisjonen legge frem et forslag til fremgangsmåte ved en utredning med bakgrunn i kommunestyrets vedtak 15.02.2018.

I revisjonens oppdragsvurdering, som ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 22.05.18 i sak PS 18/9 og i kommunestyret 21.06.2018 i sak PS 39/18, er det definert følgende problemstilling:

1. Er vedtatte budsjetterammer forankret i realistiske kostnadsoverslag.
2. Er de endringer som har oppstått, knyttet til tilleggsbestillinger, og/eller endringer knyttet til kontraktsmessige og uforutsette forhold.
3. Hvilke rutiner er etablert i forhold til rapportering av fremdrift, endring og økonomi, mellom de ansvarlige i prosjektene
4. Hvilke fullmakter er delegert til byggekomite og administrasjon mht byggeprosjekter og økonomi.

## 2.5. Kartleggingsmetoder

Revisjonen har i sitt arbeid benyttet følgende metodikk for å besvare kommunestyrets spørsmål:

1. Dokumentanalyse, herunder gjennomgang av anbudsdokumenter, kontrakter, betalingsplaner, endringsmeldinger, møtereferater, budsjett, planer, vedtak etc.
2. Økonomisk analyse og vurdering av økonomiske konsekvenser med bakgrunn i ovennevnte dokumenter
3. Kommunikasjon med administrasjon.
4. Gjennomgang av rutiner/regelverk/fullmakter som delegasjonsreglement, økonomireglement etc.
5. Intervjuer gjennomført med sentrale aktører, herunder:
  - Rådmann Alice Reigstad
  - Tidligere rådmann Jon Fredrik Olsen
  - Tidligere teknisk sjef Ann-Cathrin Johansson
  - Økonomisjef Mette Eriksen
  - Teknisk sjef Henriette Wisur-Olsen
  - Ordfører Geir Aarbu
  - Byggherrerepresentant fra Rambøll AS, Nils Andre Buer (vedr. rehabilitering av Aremark skole.)

Det har vært flere medarbeidere som har jobbet med kartleggingen.

Regnskapsrevisjonsgruppen gjennomførte den opprinnelige kartleggingen. Den utvidede kartleggingen med intervjuer er gjennomført av forvaltningsrevisjonsgruppen.

Basert på de undersøkelser som er gjort er revisjonen av den oppfatning at resultatene er gyldige og pålitelige.

### 3. Rehabilitering Aremark skole

Rehabilitering av Aremark skole er ført på eget prosjekt 410. Prosjektet inneholder i tillegg til rehabilitering av skolen, kostnader til hente-bringe sløyfe og kulturscene. Det er også et eget prosjekt vedrørende inventar til skolen, prosjekt 400 «Aremark skole – inventar og utstyr».

#### 3.1.1. Vedtak, budsjett og økonomi

Kommunestyret i Aremark vedtok den 12.06.2014, sak 20/14, opprettelse av plankomité for rehabilitering/utbygging av Aremark skole bestående av 10 personer med ordfører som leder. Det er avholdt 8 møter i plankomitéen. Komitéen har også vært på skolebesøk, og det har vært møter med personer med fagkompetanse på de ulike områder, samt med arkitekt. Det er utarbeidet prioriteringsliste i forhold til hva som skal utføres av rehabilitering/oppgradering. Komitéen har utarbeidet en kalkyle som har en kostnadsramme på kr 50,3 mill. inkl. mva.

Det er i notat fra prosjektleder(Rambøll) og tidligere teknisk leder til leder i byggekomite, datert 29.08.16 skrevet at det i dette prosjektet er besluttet å legge inn 1 mill. kr til uforutsette endringer. Det er videre skrevet at det erfaringsmessig bør estimeres 15 % til uforutsette endringer i rehabiliteringsprosjekter. I kostnadskalkylen fra plankomiteen var det i de 50,3 mill. kr lagt inn 15 % til uforutsette kostnader (ca. 6,5 mill. kr).

Kommunestyret vedtok i sak 30/14 en budsjetttramme på kr 35 mill. ekskl. mva.

Behandling i kommunestyret:

Dato	saksnr	tekst	vedtatt, inkl mva	vedtatt ekskl mva	kommentarer
12.12.2013	48/13	Budsjett 2014 - forprosjektering	250 000,00	200 000,00	
12.06.2014	20/14	Rådmannen skal utarbeide analyse og finansforslag for aktuelle løsninger			
?	30/14	Prosjekt kostnad estimert til 35 mill. Prosjektet innarbeides i økonomiplan 2015/2018. ikke eget påbygg til bibliotek.			
11.12.2014	43/14	budsjett 2015	11 250 000,00	9 000 000,00	
10.12.2015	59/15	Budsjettjustering, reduksjon	- 5 000 000,00	- 4 000 000,00	
	60/15	Budsjett 2016	37 500 000,00	30 000 000,00	
17.03.2016	8/16	tilleggsbevilgning til møblering	2 000 000,00	1 600 000,00	eget prosjekt
22.09.2016	evt.	Tilleggsbevilgning	1 875 000,00	1 500 000,00	redgjort for årsak
		<b>Sum budsjett rehabilitering skole</b>	<b>47 875 000,00</b>	<b>38 300 000,00</b>	

Det er totalt budsjettert kr 38 300 000 ekskl. mva til rehabilitering av skolen. I dette beløpet ligger også bevilgning til møblering av skolen.

Påløpte kostnader på prosjekt «Rehabilitering Aremark skole» og «Aremark skole – inventar og utstyr» viser totalt kr **44 465 008 ekskl. mva** for årene 2014 – 2018. Fordelt pr. år viser dette (alle beløp ekskl. mva):

	2014	2015	2016	2017	2018	sum
Rehab skole	191 127,00	4 998 204,00	33 468 019,00	2 288 867,00	33 540,00	<b>40 979 757,00</b>
Inventar skole		3 359,00	3 452 903,00	28 989,00		<b>3 485 251,00</b>
Sum regnskap	191 127,00	5 001 563,00	36 920 922,00	2 317 856,00	33 540,00	<b>44 465 008,00</b>
Budsjett	200 000,00	5 000 000,00	33 100 000,00	0,00	0,00	<b>38 300 000,00</b>
Avvik	-8 873,00	1 563,00	<b>3 820 922,00</b>	<b>2 317 856,00</b>	<b>33 540,00</b>	<b>6 165 008,00</b>

*Budsjett og regnskapstall er pr august 2018.*

Kommunen har mottatt et tilskudd knyttet til hente-bringe sløyfe på skolen på 1,6 mill. kr, samt 1 mill. kr i tilskudd fra Østfold fylkeskommune til bygging av kulturscene. Disse midlene er med i finansieringen av prosjektet. Således kan man altså redusere avviket i matrisen over med ca. 2,6 mill. kr, slik at avviket i alt blir ca. 3,6 mill. kr.

### 3.1.2. Delegering/rutiner/rapportering

I henhold til kommuneloven §§ 45 nr. 1 og 47 nr. 2 og 3 skal kommunestyret vedta årsbudsjettet og endringer i dette.

Aremark kommune har et delegeringsreglement som ble vedtatt i kommunestyre 15.12.2016 i sak 64/16. I følge punkt 3.1 i reglementet er kommunestyret det øverste organ i Aremark kommune og avgjør alltid saker som blant annet gjelder økonomiplan, årsbudsjett, skattevedtak og igangsetting av nye tiltak ut over årsbudsjettet og vesentlige endringer i årsbudsjettet. Delegeringsreglementet omhandler også rådmannens ansvars- og arbeidsområder som blant annet er å sørge for god forvaltning og effektiv bruk av kommunens økonomiske ressurser, herunder etablere rutiner for effektiv internkontroll. Økonomisjef har i møte med revisjonen opplyst om at det gis månedlige rapporter vedrørende drift til rådmannen. Det er tidligere ikke foretatt rapporteringer til kommunestyret i tertialrapporteringen, når det gjelder investeringsregnskapet. Revisjonen er informert om at denne praksis er endret fra og med 1. tertial 2018, med bakgrunn i de erfaringene man har gjort seg i rehabiliteringsprosjektene.

Det er etterspurt skriftlige rutiner i forhold til rapportering av fremdrift, endringer og økonomi mellom de ansvarlige på prosjektet. Dette er ikke mottatt. Det er i enkelte av kontraktene med leverandørene oppgitt at varsler og krav skal sendes til prosjektleder i Rambøll.

Det er avholdt 20 byggemøter i perioden 07.01.2016-22.11.16. Det er byggherrerepresentanten fra Rambøll som har vært referent i møtene. Tidligere teknisk sjef har deltatt på 6 byggemøter og hovedverneombud i Aremark kommune har vært på 4 byggemøter. Endringer har vært på agendaen de første 7 byggemøtene. Kontraktsforhold og økonomi har vært tema på de siste 13 byggemøtene.

I følge administrasjonen blir ikke referater fra møter i byggekomiteen arkivert i kommunens saksbehandlingssystem. I mottatt notat (datert 18.04.17) sendt mellom tidligere teknisk leder og byggherrerepresentanten fra Rambøll, er det beskrevet at det er avholdt for få møter i byggekomiteen. Det skrives videre at konsekvensen av dette er at beslutninger er foretatt uten at dette er forankret i byggekomiteen.



### 3.1.3. Kontrakter/endringsmeldinger

I lov om offentlige anskaffelser er det gitt grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser. § 4 sier følgende:

*Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.*

Det er benyttet totalt 24 leverandører vedrørende prosjektet i perioden 2014-2018. Samlede fakturering viser følgende fordeling:

Fakturabeløp ekskl. mva	Antall leverandører
Under 100 000 kr	17
100 000 – 500 000	1
500 000 – 1 000 000	1
Over 1 000 000	5

Revisjonen har forespurt om å få oversendt alle kontrakter(avtaler) Aremark kommune har inngått med leverandørene på prosjektet. Det er mottatt 5 kontrakter som er inngått med følgende leverandører (alle beløp ekskl. mva):

	kontraktsum	fakturert	avvik
Sweco Norge As	8 000,00	7 595,00	405,00
Are-Anlegg As	1 978 232,00	2 101 093,00	-122 861,00
Af Gruppen Norge As	2 300 719,00	2 316 015,00	-15 296,00
Dbc As	1 722 000,00	1 913 680,00	-191 680,00
Øst As	26 039 849,00	31 031 935,00	-4 992 086,00
sum	32 048 800,00	37 370 318,00	-5 321 518,00

Inngåtte avtaler med disse leverandørene viser samlet kontraktsum på kr 32 048 800. Det er foretatt endringsmelding på kr 5 341 461 ekskl. mva. når det gjelder Øst AS. Det har vært foretatt noen korrigeringer i opprinnelige kontrakt som gjør at endringsmeldinger avviker noe fra avviket i tabell over. I følge endringsmeldingene er endringer foretatt etter avtaler i byggemøter, etter ønsker fra byggherre og uforutsette hendelser. Det er også endringsmeldinger fra Dbc AS på kr 332 680. Endringer har blitt diskutert på byggemøter.

Det er ikke mottatt kontrakt med Rambøll, men det er mottatt oppdragsbekreftelse fra på prosjekt og byggeledelse som viser til tilbud. I tilbud er det estimert en total pris på kr 550 000 ekskl. mva.

### 3.1.4. Informasjonsinnsamling fra intervjuer

#### Byggekomiteens ledelse

Et av de spørsmål som har vært problematisert og forsøkt belyst gjennom intervjuene med sentrale personer i politikk og administrasjon i Aremark kommune, er hvorvidt det faktisk at

det ble valgt en politiker til å lede byggekomiteen for rehabilitering av skolen, bød på utfordringer av noen art.

Tilbakemeldingene fra respondentene, er med et unntak, ganske klare i vurderingen av at dette var uheldig. De kritiske tilbakemeldingene peker for eksempel på at med en politiker som leder av byggekomiteen så får man en uheldig sammenblanding av politikk og administrasjon, som blant annet kan føre til at administrasjonen settes ut av spill eller umyndiggjøres. En av respondentene beskriver det på denne måten «...med ordføreren som leder i en byggekomite blir administrasjonen holdt som gissel, man kritiserer og «fighter» ikke ordfører på samme måte som rådmann/administrasjon».

Leder av byggekomiteen er på sin side av den oppfatning at politisk styring av byggekomiteen må oppfattes som en suksess. Dette fordi det har skal ha gitt positive gevinster i økonomisk forstand, samt at politisk ledelse av byggekomiteen bidro til politisk kontroll av administrasjonen.

Kartleggingen som revisjonen har gjennomført viser også at det har vært utfordringer knyttet til at byggekomiteens leder ikke deltok i alle av byggekomiteens møter. I forbindelse med intervjuene som er gjort trer det frem et bilde av at dette ble oppfattet som et problem, særlig tidlig i prosessen. Intervjuene viser også at manglende oppmøte fra byggekomiteens leder antakelig har bidratt til at det er skapt uklarhet og utrygghet i prosjektet. Revisjonen har også fått tilbakemeldinger som tyder på at leders manglende oppmøte i byggekomiteen har bidratt til sammenblanding av roller. Dette skyldes at i leders fravær har enkeltpersoner, i dette tilfellet tidligere rådmann, blitt innkalt til byggekomiteen for å bidra til nødvendige avklaringer for å sikre fremdrift i prosjektet.

### **Roller og ansvar**

De intervjuene revisjonen har gjennomført indikerer også at det ikke har eksistert en fellesforståelse av enkeltaktørenes roller og ansvar i skoleprosjektet. Konsekvensene av denne manglede avklaringen er at den enkelte aktør hver for seg definerer hvor langt ansvaret strekker seg. Det foreligger ikke noe annet mandat for byggekomiteen enn det/de vedtak kommunestyret har gjort i forbindelse med oppstart av prosjektet i budsjettssammenheng. Hvorvidt dette mandatet er klart og tydelig nok gir kartleggingen ikke noe entydig svar på. Enkelte av respondentene mener at mandatet var klart, andre gir uttrykk for det motsatte. Gjennom intervjuene har revisjonen avdekket at det har vært, og fremdeles er, usikkerhet knyttet til hvem som har hatt ansvar for hva, i forbindelse med rehabiliteringen av skolen.

### **Finansieringen av rehabiliteringsprosjektet**

Finansieringen av skoleprosjektet var et tema flere av respondentene var opptatt av. Flere pekte på det ukloke i å gå inn i et slikt prosjekt uten at det var avsatt midler til uforutsette utgifter. En av respondentene sa det slik: «..antakelig sprakk budsjettet allerede den første uken, da vi måtte leie inn containere til å kjøre vekk søppel». Revisjonen er av ordfører opplyst om at hensikten med å ta vekk uforutsett-posten har vært at man politisk ønsket lavest mulige økonomiske rammer for prosjektet, slik at man på denne måten kunne presse markedet og få en god pris. Revisjonen er videre opplyst om at dette var en risiko kommunestyret var villig til å ta. Hensikten var at man skulle gjøre tilleggsbevilgninger etter behov. I tillegg til selve rehabiliteringen av skolen ble ytterligere to prosjekt knyttet til rehabiliteringsprosjektet underveis. Dette gjelder hente/bringe sløyfen og kulturscenen. Ingen av disse prosjektene var fullfinansiert ved prosjektoppstart. Byggekomiteens leder hevder at det hele tiden har vært meningen at disse prosjektene skulle ha vært ført hver for seg. Altså at de ikke skulle ha vært blandet inn i rehabiliteringsprosjektet i regnskapsmessig forstand. På den annen side er revisjonen presentert for et motsatt syn, en av respondentene hevder at det har vært tre forskjellige finansieringsmetoder involvert, knyttet til samme prosjekt. Denne respondenten

hevder at kommunestyret la til grunn at trafikale utfordringer skulle løses gjennom bevilgningen til skole-prosjektet. Tidligere rådmann har orientert revisjonen om at han la inn søknad om tilskudd til hente/bringe-sløyfe for å styrke prosjektets finansiering. Kulturscenen ble vedtatt gjennomført før det var søkt om tilskudd. Men kommunen hadde fått signaler fra kulturseksjonen i Østfold fylkeskommune at tilskudd ville kunne bli innvilget. Ordfører ba kommunestyret om å vedta kulturscenen med risikoen som forelå, og kommunestyret godtok dette.

### **Rapporteringsrutiner**

Flere av respondentene har også pekt på at det har vært rutiner knyttet til rapportering på drift, men ikke på investeringer. Dette er det nå tatt grep for å endre på, men for det prosjektet det her er snakk om var disse rutineene ikke på plass. Flere av respondentene gir uttrykk for at hyppige, for eksempel månedlige økonomirapporteringer, ville gitt bedre kontroll med de økonomiske sidene av prosjektet. Det er ikke nødvendigvis slik at kostnaden totalt sett ville ha blitt mindre, men hyppigere økonomisk kontroll ville bidratt til at politikk og administrasjon hadde hatt større muligheter til å etablere en omforent forståelse for prosjektets innhold og økonomiske konsekvenser.

Revisjonen har gjennom intervjurunden også blitt informert om at det ikke foreligger noen underskrevet overtagelsesprotokoll vedrørende rehabiliteringen av Aremark skole. Dette har skapt utfordringer med hensyn til oppfølging av garantiforpliktelsene i prosjektet.

## **3.2. Revisjonens vurdering**

### **3.2.1. Vedtak, budsjett og økonomi**

Det er fattet budsjettvedtak om rehabilitering av Aremark skole på til sammen kr 38 300 000 ekskl. mva. noe som er lavere enn prosjektgruppens kalkyle. Regnskap for 2016 viser et merforbruk iht. vedtatt budsjett, selv om det har blitt gitt tilleggsbevilgning fra kommunestyre. Det har i 2017 og 2018 ikke blitt budsjettet med utgifter til prosjektet selv om det i 2017 har påløpt kostnader på ca. 2,3 mill. kr ekskl. mva.

Revisjonens kontroll viser at det i en rekke tilfeller er gjort endringer i prosjektet uten at det er lagt frem sak om budsjettendring for kommunestyret. Dette vurderer revisjonen som uheldig.

I følge kommuneloven § 47 nr. 2 og 3, jf. forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner §10 og §11 skal det foretas endringer i årsbudsjettet når dette anses påkrevd. Det har ikke blitt fremlagt tilstrekkelig budsjettvedtak vedrørende prosjektet i kommunestyre. Det er derfor revisjonens vurdering at rehabiliteringen av Aremark skole ikke har vært finansiert i henhold til lov og forskrift.

Erfaringer fra andre kommunale rehabiliteringsprosjekt har vist at det som regel er nødvendig å ha avsatt midler til uforutsette kostnader. Revisjonen stiller derfor spørsmålsteget ved hensiktsmessigheten av kommunestyrets vedtak knyttet til å reduseres prosjektets post til uforutsette kostnader til et minimum, og vurderer dette som uheldig.

Basert på tilbakemeldingene i intervjurunden er revisjonen av den oppfatning at det har vært uheldig for prosjektet som helhet, at hente/bringe sløyfen og kulturscenen har vært ført på samme prosjekt som rehabiliteringen av skolen. Det fremstår for revisjonen som sannsynlig, at dersom man hadde skilt disse to prosjektene ut som egne prosjekter, med egne kostnads- og finansieringskalkyler, så ville det bidratt til økt klarhet i prosjektene som helhet.

### **3.2.2. Delegering, rutiner og rapportering**

Det er ikke mottatt skriftlige rutiner angående rapportering av fremdrift, endringer og økonomi på prosjektet når dette er forespurt. I følge økonomisjef har det vært månedlige rapporteringer på økonomi til rådmannen (dette gjelder drift) uten at dette har ført til forslag til budsjettendringer. Kommunen legger fram tertialrapporter, men disse har til og med 2017 ikke inneholdt omtale av investeringsregnskapet. Jevnlig økonomirapportering på investeringsprosjekter ble innført i 2018.

Byggekomiteen har vært ledet av ordføreren i Aremark. Med bakgrunn i de tilbakemeldinger som har fremkommet i intervjurunden vurderer revisjonen at det er overveiende sannsynlig at dette har skapt uklarhet i roller og ansvar. Revisjonen vurderer det også som uheldig at byggekomiteens leder ikke har deltatt i alle byggekomiteens møter. Også dette har bidratt til å skape usikkerhet knyttet roller og ansvar, i og med at f.eks. tidligere rådmann, som ikke har hatt noen klart definert rolle i byggekomiteen, er blitt kalt inn i byggekomitemøtene for blant annet å gjøre økonomiske avklaringer.

Det er også revisjonens vurdering at byggekomiteens mandat og enkeltansattes ansvar og roller heller ikke har vært klart nok definert. Det kan derfor, etter revisjonens vurdering, se ut som om viktige ansvarsområder på denne måten har falt «mellom to stoler».

Revisjonen vurderer det også som uheldig at det ikke foreligger noen underskrevet overtagelsesprotokoll for prosjektet.

## 4. VA prosjekt – Skodsberg renseanlegg

Den opprinnelige kartleggingen ble avgrenset til overskridelsene i tilknytning til rehabiliteringen av Skodsberg renseanlegg, revisjonen har gjennomført en videre kartlegging av dette temaet i denne rapporten.

### 4.1.1. Vedtak, budsjett og økonomi

Prosjektet er fordelt på to prosjektnummer, 417 «Skodsberg renseanlegg 2016» (bygning) og 418 «Skodsberg renseanlegg – teknisk anlegg». Bakgrunnen for splitting av prosjektet i regnskapet skyldes ulik avskrivningstid på bygninger og tekniske anlegg.

Kommunestyret vedtok 17.03.2016, sak 7/16, en bevilgning til forprosjekt/rehabiliteringsplan på kr 250 000 for Skodsberg renseanlegg. Det er i saksframlegget til kommunestyret gitt informasjon om hva som skal/bør gjøres og tidsplan for dette. Rehabiliteringen av anlegget ble vedtatt innarbeidet i økonomiplan for 2017-2020. Det er i budsjettet for 2017 og 2018 gitt bevilgninger til prosjektet på hhv. kr 6 000 000 og kr 8 200 000.

Dato	Saksnr.	Tekst	Vedtatt
17.03.2016	7/16	Forprosjektering Skodsberg renseanlegg	250 000,00
03.11.2016	49/16	Utvidelse av tomt for renseanlegg for kr 60 000*	
15.12.2016	65/16	Budsjett 2017 - Skodsberg renseanlegg	6 000 000,00
14.12.2017	86/17	Budsjett 2018 - skodsberg renseanlegg	8 200 000,00
		Totalt vedtatt	14 450 000,00

\*Det er gitt bevilgning til utvidelse av tomt for renseanlegget. Dette er ført på eget prosjekt i regnskapet og ikke hensyntatt i våre beregninger. Kommunestyret vedtok den 1.november 2018 i sak 83/18 en budsjettjustering med sikte på å fullfinansiere rehabiliteringen av Skodsberg renseanlegg. Denne bevilgningen fremgår ikke av revisjonens beregninger.

Totalt påløpte kostnader på prosjekt «Skodsberg renseanlegg» viser kr **21 061 849 ekskl. mva** for årene 2016 – 2018. Fordelt pr. år viser dette (alle beløp ekskl. mva):

	2016	2017	2018	Sum
Regnskap	1 456 400,00	9 419 122,00	10 186 327,00	<b>21 061 849,00</b>
Budsjett	250 000,00	6 000 000,00	8 200 000,00	<b>14 450 000,00</b>
Avvik	<b>1 206 400,00</b>	<b>3 419 122,00</b>	<b>1 986 327,00</b>	<b>6 611 849,00</b>

*Budsjett og regnskapstall er pr august 2018.*

I budsjettvedtaket for 2016 er det vedtatt en bevilgning på ansvar 4441 «avløp og rensing» med en ramme på kr 12,5 mill. Denne bevilgningen er ikke budsjettert på prosjekt.

I forbindelse med den opprinnelige kartleggingen etterspurte revisjonen kommunen om kalkyler/kostnadsoverslag som dannet grunnlag for budsjettert beløp, men dette ble ikke mottatt.

Revisjonen har gjennom intervjuer fått forklart at Aremark kommune i juni 2013 besluttet at man skulle bygge ut det kommunale vann- og avløpsnett (teknikken/prinsippet som skulle brukes på avløp var såkalt trykkavløp), for å kunne koble flere innbyggere på det kommunale

avløpsnett. Det var ifølge en av de intervjuede en målsetning at dobbelt så mange skulle kobles til.

Tidligere teknisk sjef sa i sitt intervju at det var to grunnleggende forutsetninger knyttet til dette vedtaket, på den ene siden måtte man fjerne overvann og på den andre siden forutsatte utbygging av trykkavløpet også at man rehabiliterte renseanlegget.

Ordfører hadde i sitt intervju en annerledes tolkning av forutsetningene som lå til grunn for utbyggingen. Der ble det sagt at kommunestyret bevilget kr 4 millioner til trinn 0, dvs. prosjekt knyttet til utskillelse av overvann, for å slippe å investere i renseanlegget.

Tidligere teknisk sjefs kommentar til ordførers påstand er at hun tror at man med utgangspunkt i «Hovedplan vann, avløp og miljø 2014-2026» kan ha oppfattet at renseanlegget ville fungere om man fjernet spillvannet/overvannet, siden renseanlegget var dimensjonert for ca. 1150 personenheter, og at anlegget på det tidspunktet hadde tilknyttet 500-600 personenheter. Men i etterkant av utarbeidelsen av denne planen, og i forbindelse med en gjennomgang av renseanlegget kommunen hadde med vann- og avløpsentreprenøren NorRens AS, dukket det opp flere investeringsbehov på renseanlegget. Tidligere teknisk sjef er av den oppfatning at anlegget ikke hadde gjennomgått nødvendig vedlikehold og rehabilitering siden det sto nytt i 1982. Det var foretatt en del vedlikehold og utskiftninger på renseanlegget som kunne regnes som «akutt» vedlikehold. De store tekniske installasjonene derimot, slik som pumper, ventiler, styringssystemer m.m. var ikke i tilfredsstillende teknisk stand. Dette kunne man se på analyseresultatene fra renseanlegget. I tillegg så hadde kravene i forhold til arbeidsmiljø blitt betydelig strengere siden 1982, med tanke på blant annet krav på ren/uren sone og luftkvaliteten/ventilasjon i selve renseanlegget.

I et annet intervju med en ansatt i administrasjonen fikk revisjonen bekreftet oppfattelsen av at investeringene i renseanlegget hadde å gjøre med at man ikke hadde god nok adskillelse mellom ren/uren sone i anlegget. I tillegg påpekte vedkommende at renseanlegget opererte med utdatert renseteknologi.

Det fremkommer at kommunestyret bevilget 250 000 kr for å kartlegge behovet for å rehabilitere renseanlegget. Revisjonen har som tidligere nevnt ikke mottatt skriftlige kalkyler for prosjektet. Revisjonen har imidlertid gjennom intervjuene fått kjennskap til at kartleggingen resulterte i et kostnadsanslag for rehabiliteringen av renseanlegget i størrelsesorden 12-14 millioner kroner. Det fremkommer ikke klart av intervjuene om dette var opplysninger som ble gitt til formannskap eller kommunestyre.

En av de intervjuede fra administrasjonen sa at man ved prosjektet på renseanlegget ikke hadde hatt forprosjekt, men at dette prosjektet var basert på «Hovedplan vann, avløp og miljø». Videre ble det fortalt at det måtte gjøres mye mer enn det som var forutsatt, blant annet på grunn av lovkrav. Det ble videre opplyst om at det ikke ble fremmet saker om budsjettjusteringer for renseanlegget, siden man ikke har hatt tilstrekkelig økonomisk oversikt. Dette skyldes blant annet mangel på inngåtte kontrakter og økonomiske kalkyler. Imidlertid er flere av de intervjuede (ansatte og tidligere ansatte) klare på at teknisk sjef ved flere anledninger informerte om prosjektet i formannskapet. Total økonomisk status, herunder overskridelser, er ifølge flere av de intervjuede gjort kjent for kommunestyret gjennom resultater i årsregnskapene.

Det fremkommer også i et av intervjuene at en ansatt i administrasjonen oppfatter at beslutningsgrunnlaget ikke har vært godt nok, gitt de utfordringene man har fått i etterkant.

Den intervjuede gir videre uttrykk for at det ikke har blitt etablert en hensiktsmessig prosjektorganisasjon for gjennomføringen av VA-prosjektet. Dette har blant annet å gjøre med ressursknapphet. Aremark er en liten kommune, med en liten administrasjon. Dette nødvendiggjør tydelige prioriteringer, også med hensyn til hvordan personalressurser skal brukes og disponeres.

#### 4.1.2. Delegering, rutiner, rapportering, samt kontrakter og endringsmeldinger

Det vises til omtale om delegasjonsreglementet og henvisning til kommuneloven under kapittel 3.1.2. I samme kapittel er rapporteringsrutiner vedrørende investeringsregnskapet omtalt.

Det er etterspurt skriftlige rutiner i forhold til rapportering av fremdrift, endringer og økonomi mellom de ansvarlige på prosjektet. Det er kun mottatt et notat fra prosjektansvarlig som sier at kontraktene er styrende for rapportering, fremdrift og økonomistatus.

Det har blitt avholdt 17 byggemøter i perioden 21.10.17-16.08.18. Pöyry Norway AS har vært byggeleder for prosjektet. Teknisk leder har deltatt på 12 av byggemøtene, driftsoperatør VA har deltatt på samtlige byggemøter og VA-ingeniør på det første. Gjennomgang av endringsmeldinger har vært på agendaen i 9 byggemøter og prosjektøkonomi har vært tatt opp i 3 av de 4 siste byggemøtene. Betalingsplanen har også vært tema i et byggemøte i november 2017.

Det er benyttet totalt 44 leverandører vedrørende prosjektet i perioden 2016-2018. Samlede fakturering for perioden 2016-2018 viser følgende fordeling:

Fakturabeløp u/mva	Antall leverandører
Under 100 000 kr	30
100 000 – 500 000 kr	7
500 000 – 1 000 000 kr	1
Over 1 000 000 kr	6

Revisjonen har forespurt om å få oversendt alle kontrakter(avtaler) Aremark kommune har inngått med leverandørene på prosjektet. Det er mottatt 3 kontrakter som er inngått med følgende leverandører (alle beløp ekskl. mva):

	Kontraktsum	Fakturert	Avvik
Pöyry Norway As	850 kr/time	1 440 726,00	
Af Gruppen Norge As	5 811 407,00	7 028 005,00	1 216 598,00
Guard Automation As	1 576 878,00	1 605 567,00	28 689,00
sum	7 388 285,00	10 074 298,00	1 245 287,00

Det er i kontrakten med Pöyry avtalt at det skal faktureres etter medgått tid. I tilbudet fra de står det at Aremark kommune har estimert tidsforbruket til ca. 1 dag/uke fra april 2017 til september 2018. Med timepris på kr 850 blir dette ca. kr 490 000 ekskl. mva. Det er også inngått en tilleggsavtale om ansvar for anskaffelsesprosessen. Pöyry har totalt fakturert kommunen med kr 1 440 726 ekskl. mva. Det er for de to andre leverandørene inngått kontrakter på tilsammen kr 7 388 285 ekskl. mva.

Det er mottatt 17 endringsmeldinger fra AF Gruppen på totalt kr 1 066 574 ekskl. mva. Det er i de fleste endringsmeldingene ikke oppgitt årsak for endringene kun hva som skal endres. Alle endringsmeldingene er signert/attestert av teknisk leder. Det er mottatt 3 endringsmeldinger fra Guard Automation på totalt kr 116 890 ekskl. mva. I følge teknisk sjef er det avholdt egne møter hvor endringer har blitt diskutert.

Kommunen har opplyst revisor om at det ikke finnes skriftlige kontrakter med to andre leverandører på prosjektet. De to leverandørene har fakturert kommunen med henholdsvis kr 4 994 953 ekskl. mva og kr 730 454 ekskl. mva.

I tillegg til den ovennevnte informasjonen, har revisjonen gjennom intervjuer med økonomisjef, teknisk sjef, tidligere teknisk sjef og rådmann fått bekreftet fra samtlige av disse at det var manglende kontrakter/rammeavtaler i tilknytning til arbeidene ved Skodsberg renseanlegg.

Gjennom intervjuene fikk revisjonen opplyst at NorRens har vært involvert i renseanleggets drift siden byggingen i 1982, men at det aldri har blitt informert om man hadde inngått noen rammeavtale på vedlikehold med dette selskapet.

Revisjonen har gjennom intervjuene fått kartlagt noen av utbyggingsprosjektene ved renseanlegget som har vært lagt ut på anbud (listen er ikke uttømmende):

- Kjemikaliebygget (som var estimert til kr 500 000) ble det innhentet tilbud fra 4 byggefirmaer
- Tilbygget for å skille ren og uren sone ble lagt ut på DOFFIN
- Når det gjaldt entreprise på byggeherreoppdraget ble det sendt forespørsel til 5-6 konsulentfirmaer. Pöyry vant dette anbudet.
- Vedlikeholdsarbeidet på det tekniske anlegget i renseanlegget ble ikke lagt ut som eget anbud.

På spørsmål fra revisjonen om det var gjort vedtak og budsjettbevilgninger i kommunestyret i forbindelse med de ovennevnte punktene, svarte en av de intervjuede at bestillingen lå i «Hovedplan vann, avløp og miljø 2014-2026». Dette var bestillingen vedkommende forholdt seg til. Det ble videre poengtert at vedkommende som ansatt i kommunen ikke på noe tidspunkt ble bedt om å skrive en sak for formannskap/kommunestyret i forbindelse med prosjektet.

Da revisjonen refererte det ovenstående i intervjuet med tidligere rådmann ble det sagt at det var delvis korrekt å anse «Hovedplan vann, avløp og miljø» som en bestilling, sett i lys av oppfølgingen i kommunestyremøtene. Omfanget av arbeidene på Skodsberg renseanlegg var også en konsekvens av andre vedtak om vann og avløp. Tidligere rådmann sa imidlertid også at den forvaltningsmessige svikten i forbindelse med dette prosjektet gikk på at man ikke fremmet budsjettjusteringer i løpet av året. Tidligere rådmann fikk ikke beskjed om at dette var nødvendig, men innrømmer også at han muligens burde ha etterspurt dette nærmere.

Tidligere rådmann oppga i intervjuet at han ikke var involvert i rehabiliteringen av Skodsberg renseanlegg i nevneverdig grad, og at teknisk sjef håndterte dette mer eller mindre alene. Arbeidene ved renseanlegget var et lite prosjekt i utgangspunktet. Tidligere rådmann sa videre at man ikke hadde riktig kompetanse eller nok kapasitet til å gjennomføre dette prosjektet fullt ut, og at han tenker i etterkant at han godt burde ha sett dette tidligere. Videre ble det forklart



at ansattes roller med tanke på drift var godt definert, men at det var utfordringer i tilknytning til ansattes rolleforståelse på investeringsområde, fordi det hadde vært lite fokus på dette i kommunen.

Tidligere teknisk sjef fortalte under intervjuet at hun er utdannet sivilingeniør og har bred og lang ledererfaring fra blant annet næringsmiddel- og legemiddelindustri i Sverige og Norge. Da hun begynte i Aremark kommune hadde hun ingen tidligere erfaring fra kommunal/statlig sektor. Dette ble ordfører og rådmann informert om ved ansettelse, det vil si at dette ble diskutert under ansettelsesintervjuet.

I intervjuet med ordfører, ga ordfører uttrykk for at han har stilt seg kritisk til flere sider ved dette prosjektet. Han peker blant annet på at det er gjort innkjøp/anskaffelser i strid med lov om offentlige anskaffelser, og at det etter hans oppfatning i dette prosjektet er brukt penger det ikke er dekning for gjennom politisk fattede vedtak.

En av de intervjuede fra administrasjonen opplyste om at det ikke blir fremmet saker om budsjettjusteringer for rensesanlegget, siden man ikke har vært klar over hvordan man lå an økonomisk. En annen av de intervjuede fra administrasjonen bekrefter dette. Blant annet pekte vedkommende på en rekke utfordringer knyttet til oppfølgingen av prosjektet, herunder at det ikke fantes noe vedtak om fullfinansiering av prosjektet og at det er mange leverandører inne i prosjektet, men få kontrakter. Det ble også pekt på at man har leverandører som leverer tjenester på timesbasis, uten vedtatte rammer, og at dette umuliggjør en hensiktsmessig og god økonomisk oppfølging. Mangelen på skriftlighet og mangelen på dokumentasjon har gjort det svært vanskelig å definere hva man skal rapportere økonomisk fremdrift opp imot. Videre sa vedkommende at dette forholdet er tydelig rapportert til formannskapet.

Det er et gjennomgående tema blant de intervjuede i administrasjonen at ressursknapphet kombinert med større investeringsprosjekter, fører til manglende kontroll med bl.a. økonomi i slike prosjekter. Blant annet ble det uttrykt fra rådmann at det har vært utfordrende å nøste opp i saken om rensesanlegget for å drive saken videre, blant annet fordi det ikke finnes tilstrekkelig oversikt over kontrakter med leverandører. Rådmann angir at noe av årsaken til at det oppstår feil og mangler ofte er knyttet til ressursmessige utfordringer, deriblant jobber teknisk sjef tilnærmet alene med å følge opp slike prosjekter. Store prosjekter slik som rehabilitering av skole og rensesanlegg skal parallelt følges opp, men kapasiteten rekker ikke til.

Et gjennomgående tema i intervjuene med tidligere og nåværende ansatte i administrasjonen har vært at mange av de tiltakene som måtte gjennomføres, var helt nødvendig for forsvarlig drift ved rensesanlegget. En av de intervjuede opplevde det som umulig å stoppe prosjektet til tross for manglende finansiering, da konsekvensene av en eventuell prosjektstans var uklare. Vedkommende mente det var stor risiko for at rensesanlegget da hadde stoppet opp med den mulige konsekvens at avløp gikk urensset til vann og grunn.

En av de intervjuede fra administrasjonen opplever at innkjøpsregime ikke er optimalt. Økonomiavdelingen styrer rammeavtaler, men har ikke ressurser til å se på investeringer. Det er problematisk med manglende ressurser på økonomiavdelingen og i kommunen for øvrig. Vedkommende mener at rutiner og systemer må på plass. Likevel oppleves det av vedkommende at hovedutfordringene ligger i at ressursene ikke strekker til for så store oppdrag, og at politikken blir for ambisiøs i forhold til de ressursene som er tilgjengelig.

I flere av intervjuene med tidligere og nåværende ansatte i administrasjonen kommer det frem at det til tider oppleves en utålmodighet fra politisk nivå i tilknytning til slike prosjekter, som ikke står i forhold til administrasjonens kapasitet til å utføre en hensiktsmessig prosjektoppfølgning.

Gjennom intervjuene har revisjonen også fått informasjon om at ansatte til tider har opplevd både politiske press fra enkeltpolitikere angående saker de har jobbet med, og at bestillinger fra politikere har kommet utenom de formelle møtene i form av muntlige bestillinger. Et eksempel er en påstand fra en av de intervjuede der vedkommende påstår å som ansatt i kommunen ha blitt kontaktet av politisk ledelse sent på året i 2013, og blitt gitt beskjed om at «Hovedplan vann, avløp og miljø» skulle realiseres i løpet av 4 år istedenfor de opprinnelig vedtatte 12 år.

## **4.2. Revisjonens vurdering**

### **4.2.1. Vedtak, budsjett og økonomi**

Det er fattet budsjettvedtak på VA-prosjekter på til sammen kr 14 450 000 ekskl. mva. Det er ikke mottatt kalkyler/kostnadsoverslag som danner grunnlag for dette. Det er derfor vanskelig å vurdere om budsjettet er realistisk.

Revisjonen vurderer at det ut fra informasjonen gitt i intervjuer kan antas at det ble gjennomført en kartlegging av kostnader i forbindelse med rehabiliteringen av renseanlegget på 12-14 millioner, det fremstår for øvrig som uklart hvilke vurderinger som har blitt lagt til grunn for denne summen, eller om kartleggingen ble gjenstand for politisk behandling. Bevilgningene som er gitt for 2017 og 2018 er vedtatt i årsbudsjettet. Det har inntil nylig ikke blitt lagt frem budsjettendringer til kommunestyret vedrørende merkostnader på prosjektet. Revisjonen vurderer at dette strider mot kommunelovens § 47 nr. 2 og 3, jmfør forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner §10 og §11, der det fremgår at det skal det foretas endringer i årsbudsjettet når dette anses påkrevd. Revisjonen merker seg for øvrig at det nylig ble behandlet og vedtatt en budsjettjustering angående rehabiliteringen av renseanlegget, i kommunestyremøte 1. november 2018. Det legges til grunn i vedtaket at denne bevilgningen i sin helhet vil dekke de resterende arbeidene ved renseanlegget.

Revisjonen vurderer ut fra informasjonen gitt i intervjuer at en sentral årsak til at budsjettjusteringer ikke ble foretatt, var manglende prosjektstyring. Det skapes et inntrykk av at sentrale personer i administrasjonen ikke hadde oversikt over den løpende økonomiske utviklingen i prosjektet. Dette har sammenheng med mangel på ressurser og kapasitet, men også en uklar forståelse av roller og ansvar i forbindelse med investeringsprosjekter. Tidligere og nåværende teknisk sjef har slik revisjonen vurderer det, hatt mye ansvar alene for dette prosjektet i tillegg til øvrige oppgaver. Tidligere teknisk sjef har til tross for annen relevant utdanning og erfaring, hatt lite erfaring fra kommunal/statlig forvaltning. Dette kan ha påvirket hennes vurderinger av nødvendigheten av å bringe den økonomiske utviklingen i prosjektet frem for politikerne. Likevel ville det ha vært daværende rådmanns ansvar å følge opp slike forhold. Revisjonen vurderer, med bakgrunn i at daværende rådmann var klar over daværende teknisk sjefs manglende erfaring fra offentlig virksomhet, at daværende rådmann burde ha vært ekstra aktpågivende i oppfølgingen av dette prosjektet.

Det er ikke revisjonens eller kontrollutvalgets oppgave å føre tilsyn med kommunestyret, men revisjonen vurderer at det likevel bør nevnes at også politiske beslutninger og opptreden fra enkeltpolitikere kan ha påvirket prosjektstyringen. Det vises til i intervjuene at de politiske ambisjonene ikke har stått i forhold til administrasjonens arbeidskapasitet. Ut fra intervjuene revisjonen har gjennomført, skapes det også et inntrykk av at det gis styringssignaler gjennom muntlig kontakt mellom enkeltpolitikere og administrasjonen. Et konkret eksempel påstanden om at det ble gitt muntlig beskjed om at «Hovedplan vann, avløp og miljø» skulle gjennomføres i løpet av 4 år og ikke 12 år, slik som var intensjonen. Flere fra dagens administrasjon har også på generelt grunnlag gitt uttrykk for at bestillinger til administrasjonen i noen tilfeller kommer utenom de formelle møtene og da som muntlige bestillinger. Revisjonen vurderer at muntlige orienteringer/vedtak ikke kan dokumenteres, og at dette ikke er et godt nok grunnlag for den administrative utførelsen. Enkelte nåværende og tidligere ansatte har gitt uttrykk for at de har blitt utsatt for politisk press, ved at enkeltpolitikere har tatt direkte kontakt med dem om saker de har jobbet med. Revisjonen vurderer dette som en uheldig praksis. Bestillinger og instruksjoner til administrasjonen bør gis i møter gjennom vedtak. Rådmannen må få anledning til å gjennomføre kommunestyrets vedtak på en faglig og hensiktsmessig måte, uten at enkeltpolitikere legger ytterligere belastning på rådmannens underordnede. Vurderingen i dette avsnittet mener revisjonen også gjelder for rehabiliteringen av Aremark skole.

Bakgrunnen for tiltakene som har blitt iverksatt ved rensesanlegget, anses av tidligere og nåværende ansatte i administrasjonen å være et direkte utslag av politikernes ønske om å bygge ut vann og avløp i kommunen; investeringene ved rensesanlegget var tvingende nødvendig for å sikre videre drift, derfor påløp det ytterligere kostnader uten politisk forankring i forkant. Revisjonen vurderer at manglende forprosjektering kan ha bidratt til at slike konsekvenser ikke ble tidligere oppdaget.

#### **4.2.2. Delegering, rutiner, rapportering, samt kontrakter og endringsmeldinger.**

Kommunen har hatt representanter fra teknisk avdeling på alle byggemøter. Økonomi og endringsmeldinger har vært tema på flere av disse møtene, men dette har ikke resultert i saker/rapportering til kommunestyret.

Det er ikke mottatt skriftlige rutiner angående rapportering av fremdrift, endringer og økonomi på prosjektet når dette er forespurt. I følge økonomisjef har det vært månedlige rapporteringer på økonomi til rådmannen (dette gjelder drift) uten at dette har ført til forslag til budsjettendringer. Kommunen legger jevnlig fram tertialrapporter, men disse har til og med 2017 ikke inneholdt omtale av investeringsregnskapet. Rapportering på investering ble innført i 2018.

Tertialrapport 1 for 2018 behandlet i kommunestyret 21.06.18 viser oversikt over kostnader og budsjett på investeringsprosjekter.

Under intervjuene kom det frem at det var en viss avstand mellom hva ordfører oppfattet som nødvendig i forbindelse med utbyggingen av vann og avløp i kommunen (jf. fjerning av overvann), og det flere ansatte oppfattet som nødvendig (at utbyggingen også forutsatte rehabilitering av rensesanlegget). Revisjonen vurderer dette som et eksempel på kommunikasjonssvikt mellom administrasjon og politisk ledelse. Det burde på et tidligere tidspunkt blitt gjort klart hvilke konsekvenser VA-utbyggingen ville ha på driften ved

renseanlegget. Dette henger også sammen med det tidligere nevnte behovet for forprosjektering på slike omfattende prosjekter.

Revisjonen vurderer at delegeringen innad i administrasjonen også er noe uklar. Som tidligere nevnt har tidligere og nåværende teknisk sjef i praksis hatt eneansvar for prosjektet. Dette har utgjort en stor arbeidsbelastning i tillegg til øvrige oppgaver. Tidligere rådmann oppgir å ikke ha vært særlig involvert i saken om selve rensesanlegget. Flere ansatte oppgir også å ha vært lite involvert, til tross for at deres stilling slik revisjonen ser det, tilsier at de burde vært mer involvert innenfor sitt ansvarsområde. Manglende delegering og rolleforståelse i denne sammenheng kan ha ført til at viktige arbeidsoppgaver tilknyttet innkjøp og rapportering/budsjettjustering, har falt «mellom to stoler».

Det har vært benyttet mange leverandører på prosjektet og det er kun 3 av 44 leverandører som har kontrakt med kommunen. Dette gjør det krevende å anslå kostnader og å vurdere gyldigheten av inngående fakturaer på prosjektet.

En av leverandørene på prosjektet har fakturert kommunen for mer enn 4,9 mill. kr uten at det er inngått kontrakt med kommunen. Det har som vist til i forrige kapittel blitt bekreftet fra flere innen administrasjonen at det ved flere tilfeller ikke foreligger kontrakter/rammeavtaler i forbindelse med arbeidene ved Skodsberg rensesanlegg. Revisjonen vurderer det som svært sannsynlig at dette utgjør et brudd på grunnleggende prinsipper i lov om offentlige anskaffelser når oppdrag ikke blir konkurranseutsatt og kontrakter ikke blir inngått, jf. lov om offentlige anskaffelser § 4.

Revisjonen vurderer at manglende kontrakter/rammeavtaler har forvansket oppfølgingsprosessen betydelig. Det blir pekt på i intervjuene at innslag av leverandører som leverer tjenester på timesbasis, uten vedtatte rammer, umuliggjør en hensiktsmessig og god økonomisk oppfølging, og at mangelen på skriftlighet og mangelen på dokumentasjon har gjort det svært vanskelig å definere hva man skal rapportere økonomisk fremdrift opp imot. Revisjonen vurderer at dette har bidratt til manglende økonomisk styring underveis i prosjektet.

## 5. KONKLUSJON

Funn i vår kartlegging kan tyde på at vedtatt budsjettramme vedrørende rehabilitering av Aremark skole ikke er forankret i realistiske kostnader, da det ikke er tatt stor nok høyde for uforutsette kostnader. Revisjonen er også av den oppfatning at prosjektet har vært organisert og styrt på en måte som har skapt usikkerhet med hensyn til roller og ansvar.

Da det ikke foreligger konkrete kostnadsoverslag for budsjetteringen for rehabiliteringen av Skodsberg rensanlegg, er det vanskelig for revisjonen å vurdere om vedtatte budsjettramme er forankret i realistiske kostnadsoverslag. Det er inngått få kontrakter med leverandører, noe som gjør det krevende for administrasjonen å holde oversikt over kostnader. Det er dermed ikke enkelt å si noe om utført arbeid er tilleggsbestillinger, skyldes uforutsette kostnader eller om det er knyttet til opprinnelig planlagte oppgaver. I forbindelse med at kommunen har kjøpt tjenester for betydelige summer uten å inngå kontrakt, vurderer revisjonen det som svært sannsynlig at kommunen har brutt bestemmelser i lov om offentlig anskaffelser.

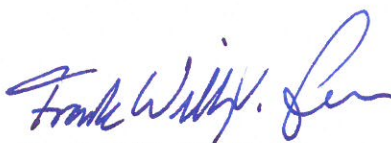
Revisjonen vurderer at man ut fra intervjuene kan anta at det er en uklar forståelse av roller og ansvar innad i administrasjonen, i forbindelse med investeringsprosjekter. Intervjuene viser også til en viss grad at administrasjonen og politisk ledelse har hatt ulik virkelighetsforståelse hva angår prosjektenes omfang, forutsetninger og fremdrift.

Det har vært merforbruk i forhold til vedtatt budsjett på begge prosjektene over flere år. Det har vært gitt lite skriftlig informasjon til kommunestyret vedrørende fremdrift på prosjektene. Det har inntil nylig ikke blitt fremlagt tilstrekkelig budsjettvedtak vedrørende prosjektene i kommunestyret, jf. kommuneloven § 47 nr. 2 og 3. Revisjonen merker seg for øvrig at det nylig ble behandlet og vedtatt en budsjettjustering angående rehabiliteringen av rensanlegget, i kommunestyremøte 1. november 2018.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS  
Rakkestad 21.11.2018



Rita Elnes  
Distriktsrevisor



Frank Willy Vindløv Larsen  
Fagansvarlig forvaltningsrevisor



Casper Støten  
Forvaltningsrevisor