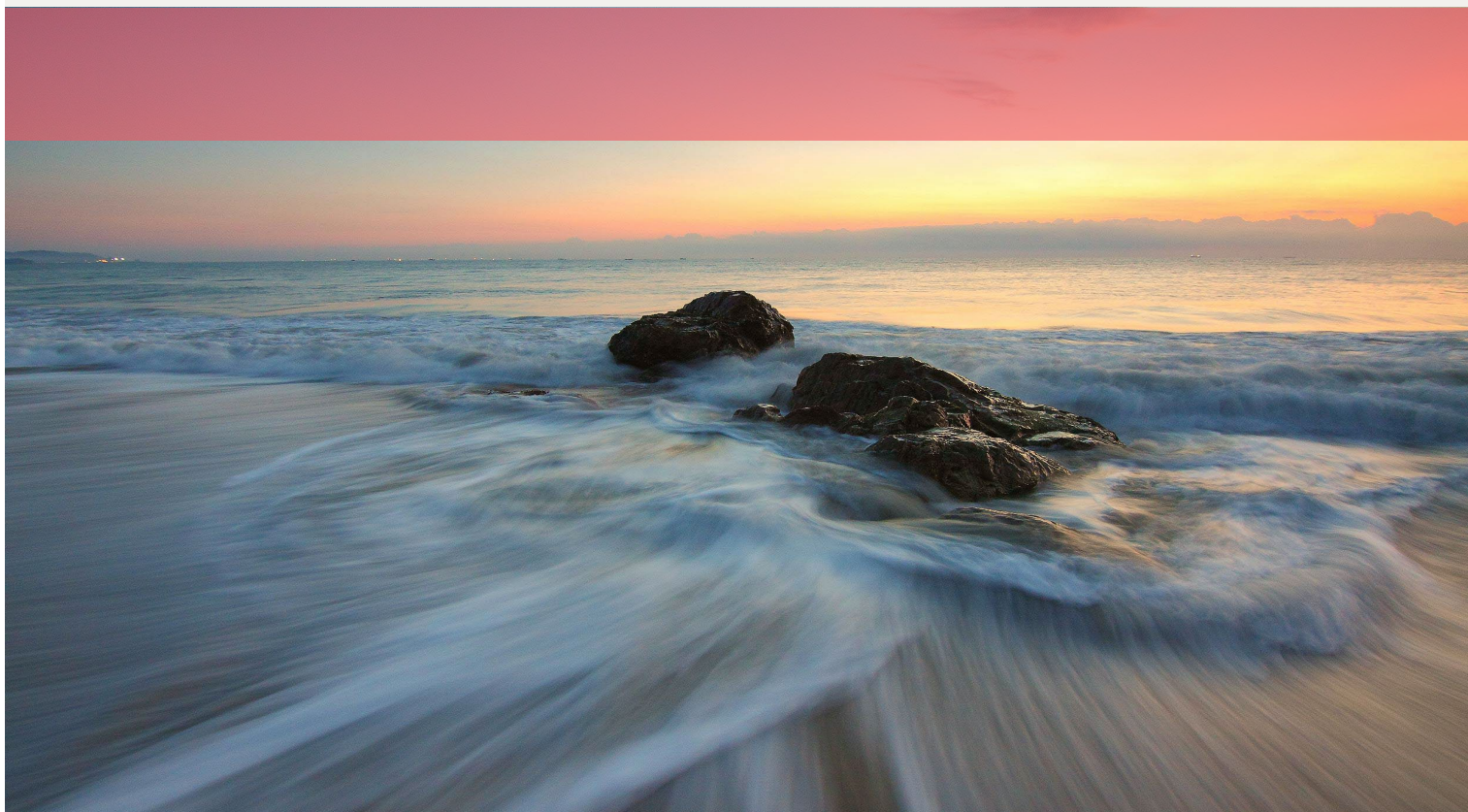




FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR 7-2024

BØLGEN

FROGN KOMMUNE

AUGUST 2024

INNHold

SAMMENDRAG	I
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Avgrensninger	2
1.4 Rapportens oppbygging	2
2 Gjennomføring og metode	3
2.1 Dokumentanalyse	3
2.2 Regnskapsanalyse	3
2.3 Intervjuer	3
2.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet	4
3 Revisjonskriterier	5
3.1 Kilder til revisjonskriterier	5
3.2 Kommunedirektørens internkontroll	5
3.3 Styring og kontroll med investeringsprosjekter	5
3.3.1 Planleggingsfasen	7
3.3.2 Gjennomføringsfasen	8
3.3.3 Avslutningsfasen	9
3.4 Forsvarlig saksutredning	9
3.5 Offentlighet behandling av politiske saker	11
3.6 Oppsummering	12
4 Planlegging av bølgen	14
4.1 Planleggingen av Bølgen	14
4.1.1 Vedtatt prosjektmetodikk	14
4.1.2 Vedtak i tidligfasen om byggingen av Bølgen	15
4.1.3 Styringsdokument	17
4.1.4 Organisering og styring av byggeprosjektet	18
Kompetanse i prosjektorganisasjonen	20
4.1.5 Prosjektøkonomi og håndtering av usikkerhet	21
4.1.6 Vedtak om gjennomføring	21
4.1.7 Prosjektadministrativ bok (PA-bok) for gjennomføringsfasen	22

4.1.8	Revisjonens vurderinger og konklusjon	23
4.2	Gjennomføring	24
4.2.1	Kontrahering og etterarbeid med kontrakt	25
	Konkurransesgrunnlag og valg av leverandør	25
4.2.2	Ansvarsdeling roller i gjennomføringsfasen	26
4.2.3	Møter og avklaringer mellom partene	27
	Byggherremøter	28
	Andre møter	29
4.2.4	Skriftlig rapportering	30
	Rapportering i prosjektet og til styringsgruppen	30
	Rapportering til politikken	30
4.2.5	Økonomirapportering	31
4.2.6	Tillegg og endringer	32
	Endringer diskutert i møter	32
4.2.7	Overtakelsesforretning og feil og mangler	33
4.2.8	Revisjonens vurderinger og konklusjon	36
4.3	Heving av kontrakt	38
4.3.1	Beslutning om heving av kontrakt	38
	Orienteringer til formannskapet om tvisteforholdet	38
	Saksfremlegg og formannskapets vedtak	40
	Møter mellom partene før heving	41
	Orientering fra advokat	42
	Politisk behandling av saken unntatt offentlighet	42
	Rådmannens vurdering om heving av kontrakt	43
4.3.2	Varsel om heving og heving av kontrakt	43
	Begrunnelser for heving av kontrakt	43
	Svarbrev fra entreprenør	47
4.3.3	Revisjonens vurderinger og konklusjon	47
4.4	Ressursbruk etter heving av kontrakt	49
4.4.1	Reviderte prosjektdirektiv og organisering av arbeidet etter heving	49
4.4.2	Kontrakt med ny entreprenør og andre fag	50
4.4.3	Arbeid med å ferdigstille prosjektet	50
4.4.4	Kostnader etter heving av kontrakt	51
4.4.5	Rapportering	53

4.4.6	Revisjonens oppsummering og konklusjon	55
5	Opprettelse av foretaket	56
5.1	Vedtak om å etablere et kommunalt foretak	56
5.2	Ansettelser	58
5.3	Revisjonens oppsummering og konklusjon	60
6	Litteraturliste	62
7	Vedlegg	64
7.1	Vedlegg 1: Kommunedirektørens høringssvar	64
7.2	Vedlegg 2: De politiske vedtakene i bestillingen av undersøkelsen	65

Figur 1:	Faser i et investeringsprosjekt	6
Figur 2:	Organisering av byggeprosjektet	19
Figur 3:	Kostnadsutvikling etter heving av kontrakt	54

Tabell 1:	Ansvarsdeling mellom prosjektleder og byggeleder	26
Tabell 2:	Hendelser og kommunikasjon mellom kommunen og entreprenør	27
Tabell 3:	Skriftlige rapporteringer til politikken	30
Tabell 4:	Økonomirapportering	31
Tabell 5:	Eksempler på endringer diskutert i byggherremøte	32
Tabell 6:	Endringsmeldinger	33
Tabell 7:	Hendelsesforløp fra november 2017 til april 2018	34
Tabell 8:	Notater til formannskapet fra kommuneadvokaten	38
Tabell 9:	Kommunens hovedargumenter for grunnlaget for heving	44
Tabell 10:	Kommunens øvrige argumenter for heving av kontrakt	45
Tabell 11:	Regnskapsførte kostnader etter heving av kontrakt	51
Tabell 12:	Kostnader i forbindelse med ferdigstillingen	52
Tabell 13:	Rapporteringer etter heving av kontrakt	53
Tabell 14:	Argumenter for valg av organisasjonsform	57
Tabell 15:	Antall ansatte og årsverk i Bølgen bad og aktivitetssenter	59

SAMMENDRAG

Formålet med undersøkelsen har vært å beskrive og vurdere prosessene rundt byggingen av Seiersten Idrettspark generelt, og Bølgen-anlegget spesielt. Undersøkelsen har tatt for seg perioden fra byggeprosjektet ble planlagt og frem til åpning.

Undersøkelsen har følgende problemstillinger:

1. Er prosjektet planlagt i henhold til anerkjent prosjektmetodikk i tidligfasen?
2. Er prosjektet gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll?
3. Hva var begrunnelse og prosess knyttet til beslutningen om å si opp kontrakten?
4. Hvilken betydning fikk hevingen av kontrakt med entreprenør for kommunens ressursbruk for å ferdigstille prosjektet?
5. Hva var begrunnelse og prosess knyttet til beslutningen om å etablere og foreta ansettelser i foretaket som skulle drifte badet?

Krav til god internkontroll har vært et gjennomgående tema i alle problemstillingene.

Hovedfunn

1. Kommunen har langt på vei fulgt anerkjent prosjektmetodikk i planleggingen og gjennomføringen av bade- og svømmeanlegget.
2. Feil og mangler ble i liten grad avdekket underveis i byggeprosjektet.
3. Det var mangler ved saksfremlegget om heving av kontrakt.

Kommunen har langt på vei fulgt anerkjent metodikk for investeringsprosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen. Dette kommer frem blant annet ved at kommunen har etablert en prosjektorganisasjon. Prosjektorganisasjonen har vært bemannet med flere personer med høy kompetanse, både fra interne og eksterne deltakere. Som en del av planleggingsfasen utarbeidet kommunen et styringsdokument. Styringsdokumentet beskrev blant annet organisering av prosjektet, samt deltakernes ansvar og roller. Styringsdokumentet beskrev også prosjektøkonomi og håndtering av usikkerhet. Kommunen utarbeidet i tillegg en prosjektadministrativ bok (PA-bok) for gjennomføringsfasen.

Selv om kommunens arbeid i planleggingsfasen la et godt grunnlag for styring og kontroll, viser undersøkelsen at kommunen har hatt flere utfordringer ved avslutningen av gjennomføringsfasen. I tråd med PA-boken har det vært gjennomført regelmessige byggherremøter og byggemøter. Den skriftlige rapporteringen i prosjektet har imidlertid vært mangelfull. Kommunen kjente ikke til at bygget hadde flere feil og mangler før høsten 2017. Før dette tidspunktet hadde kommunen dermed heller ikke informasjon om mulig forsinkelser eller overskridelser. Slik revisjonen ser det, har et såpass stort omfang av registrerte feil og mangler mest sannsynlig oppstått over tid. Omfanget av feil og mangler som ble oppdaget i sluttfasen førte til at prosjektet ikke ble ferdigstilt som planlagt.

Det var mangler ved saksfremlegget om heving av kontrakt. Saksfremlegget beskriver i liten grad alternativer til kommunedirektørens innstilling. Saksfremlegget drøfter heller ikke fordeler og ulemper ved ulike alternativer. Saksfremlegget vurderte heller ikke risiko ved å heve kontrakten, verken når det gjelder tid, fremdrift eller kvalitet. Både for kommunen og ny entreprenør ville heving av kontrakt medføre en betydelig risiko mht. å ferdigstille bygget. Dette var en kostnad som kommunen selv måtte dekke. Formannskapet vedtok likevel å gi rådmannen fullmakt til å heve kontrakten, og kommunen hevet kontrakten kort tid etter dette.

Hevingen av kontrakten fikk betydelige konsekvenser for prosjektets fremdrift og kostnader. Svømme- og badeanlegget ble åpnet nesten ett og et halvt år etter planlagt ferdigstillelse. Ifølge regnskapet er det ført 963,2 MNOK på prosjektet fra 2015 til 2023, noe som utgjør et samlet merforbruk på over 96,2 MNOK i forhold til revidert budsjett. Kostnadene til ferdigstillelse beregnet til 214,8 MNOK, hvorav kostnader til konsulenter utgjorde 75,8 MNOK.

Kommunestyret vedtok å opprette et foretak for å drifte anlegget. Behovet for antall ansatte ble ifølge påstander vurdert på bakgrunn av erfaringstall fra sammenlignbare badeanlegg. Videre ble det planlagt å gjennomføre ansettelsene slik at anlegget ville ha på plass et tilstrekkelig antall og ferdig opplært personell til den planlagte åpningen. Det ble ikke gjennomført noen risikovurderinger av mulig forsinket åpning. Selv om omsetningen har økt fra 2018 til 2023, har det vært en nedbemanning i denne perioden.

Kommunedirektørens høringsuttalelse

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Høringssvar er mottatt 13.8.2024, og er i sin helhet vedlagt rapporten. I svarbrevet går det frem at kommunedirektøren tilslutter seg rapportens observasjoner og konklusjoner. Disse samsvarer ifølge kommunedirektøren med de observasjoner som administrasjonen har gjort. Observasjonene og andre erfaringer har ligget til grunn for endringene administrasjonen har gjort for å unngå at tilsvarende skjer igjen.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kommunestyret i Frogn kommune vedtok i sitt møte 6. november 2023, sak 123/2023, at Romerike revisjon IKS (RRI) skulle gjennomføre en evaluering av prosessene rundt byggingen av Seiersten Idrettspark generelt, og Bølgen-anlegget spesielt.

Bakgrunnen for bestillingen var vedtaket i det ekstraordinære kommunestyret 31. juli 2023, sak 80/23, hvor dommen i rettssaken mot entreprenøren ble behandlet. I denne saken ble kommunedirektøren bedt om å fremme en sak i første møterunde om hvordan en evaluering av byggeprosjektet Bølgen/Seiersten idrettspark kunne gjennomføres.

Kommunedirektøren fremmet en sak til formannskapets møte 30. august 2023, sak 39/23. Formannskapet innstilte til kommunestyret om å be RRI i samarbeid med kommunedirektøren å gjennomføre en grundig gjennomgang av prosessene. Kommunestyrets vedtak i møte 4. september 2023, sak 88/23, var i tråd med formannskapets innstilling.

Etter dialog mellom RRI og kommunedirektøren, ble det lagt frem en prosjektplan for undersøkelsen. Formannskapet bestilte en gjennomgang i tråd med prosjektplanen i sitt møte 1. november 2023, sak 47/23. Kommunestyret behandlet den videresendte saken fra formannskapet i sitt møte 6. november 2023, sak 123/23. Kommunestyret vedtok en noe nedtonet prioritet i problemstilling 1 om idéfasen, beslutningsgrunnlaget for politisk behandling.

Revisjonen utarbeidet en revidert prosjektplan, datert 16. januar 2024. I denne ble de tre problemstillingene fra den første prosjektplanen omstrukturert til fem problemstillinger, som presentert i kapittel 1.2. Det skal ikke være endringer i oppdragets omfang eller innhold som følge av denne omstruktureringen. Kommunedirektøren orienterte formannskapet om den reviderte prosjektplanen i møte 31. januar 2024, sak 2/24.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å beskrive og vurdere prosessene rundt byggingen av Seiersten Idrettspark generelt, og Bølgen-anlegget spesielt. Undersøkelsen har tatt for seg perioden fra byggeprosjektet ble planlagt og frem til åpning.

Undersøkelsen har fem problemstillinger:

1. Er prosjektet planlagt i henhold til anerkjent prosjektmetodikk i tidligfasen?
2. Er prosjektet gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll?
3. Hva var begrunnelse og prosess knyttet til beslutningen om å si opp kontrakten?
4. Hvilken betydning fikk hevingen av kontrakt med entreprenør for kommunens ressursbruk for å ferdigstille prosjektet?

5. Hva var begrunnelse og prosess knyttet til beslutningen om å etablere og foreta ansettelser i foretaket som skulle drifte badet?

Krav til god internkontroll er et gjennomgående tema i alle problemstillingene.

1.3 Avgrensninger

Undersøkelsen tar for seg perioden fra kommunen begynte å planlegge svømme- og badeanlegget og frem til åpning. Undersøkelsen tar utgangspunkt i anbefalinger fra anerkjent prosjektmetodikk og undersøker i hvilken grad kommunen hadde god styring og kontroll med prosjektet. Undersøkelsen berører også saksfremlegg til politikken, samt begrunnelser for å unnta saken offentlighet og lukke møtet ved behandling av saken om mulig heving av kontrakt.

Revisjonen viser til rettssaken med entreprenøren, og dommen inngår som en del av datagrunnlaget. Revisjonen tar ikke stilling til de juridiske vurderingene i rettssaken. Hvordan kommunen har gjennomført anskaffelsen, fra utlysning på Doffin til signering av avtalen entreprenør, faller også utenfor undersøkelsen. Revisjonen overprøver heller ikke kommunens faglige vurderinger eller beslutninger som har vært tatt underveis.

Kommunens rutiner og praksis for planleggingen av pågående investeringsprosjekter kan være annerledes enn da kommunen planla bade- og svømmeanlegget. Undersøkelsen beskriver ikke gjeldende rutiner og praksis. Videre er det i liten grad grunnlag for å generalisere kommunens rutiner og praksis både i planleggingsfasen og gjennomføringsfasen på grunnlag av hendelser og erfaringer i ett investeringsprosjekt. Revisjonen har derfor valgt å ikke komme med noen anbefalinger til kommunedirektøren i denne rapporten.

1.4 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 beskriver gjennomføring og bruk av metode. Kapittel 3 presenterer revisjonskriteriene som er utarbeidet for undersøkelsen. Revisjonen har utledet revisjonskriterier til problemstilling 1, 2 og 3. Revisjonen betrakter problemstillingene 4 og 5 som deskriptive, og besvarer disse uten at det er utledet revisjonskriterier. Kapittel 4 og 5 er faktakapitlene i rapporten. Kapittel 4 tar for seg problemstilling 1 til 4, det vil si planleggingen og gjennomføringen av byggeprosjektet samt heving av kontrakten med entreprenøren og ressursbruk etter at kontrakten ble hevet. Kapittel 5 tar for seg problemstilling 5 om opprettelsen av foretaket.

2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til *RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon*¹, som er fastsatt av styret i NKRF. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har sendt en dokumentbestilling til kommunen med forespørsel om alle saker knyttet til bade- og svømmeanlegget som er politisk behandlet samt annen relevant dokumentasjon.

Kommunen har gitt revisjonen tilgang til områder hvor aktuell dokumentasjon for prosjektet og rettsakene er lagret. Revisjonen har også hatt tilgang til et utvalg mapper ved prosjektets prosjekthotell (ProjectPlace). Kommunen har også sendt noe av dokumentasjonen på e-post.

Dokumentene som er analysert er knyttet til planlegging og bygging av Bølgen bad og aktivitetssenter samt opprettelse av foretaket. Disse består blant annet av politiske vedtak, plandokumenter, styringsdokumenter, rapporteringer, rapporter, referater og korrespondanse. Revisjonen har også benyttet dommen fra rettssaken som kilde.

2.2 Regnskapsanalyse

Revisjonen har hentet ut budsjett og regnskapsførte kostnader på prosjektet fra 2015 til 2023. Revisjonen har gått gjennom regnskap totalt og per år. Revisjonen har også undersøkt de største postene etter heving av kontrakten.

2.3 Intervjuer

Revisjonen har intervjuet følgende personer;

- Prosjektleder² (Frogn kommune) – 14. februar 2024
- Driftsleder³ (Frogn kommune) – 28. februar 2024

¹ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

² Prosjektleder opplyser i intervju at han gikk inn i rollen i 2012, og var prosjektleder frem til oppsigelsen av kontrakt med entreprenør. Han hadde før dette en rolle som en av kommunalsjefene i rådmannens ledergruppe, og var noe involvert rundt prosjektet også før han fikk rollen som prosjektleder.

³ Driftsleder var ansatt som driftssjef Eiendom i Frogn kommune. Han var ansatt i kommunen fra 1992, frem til han gikk av med pensjon 1. mars 2024. Han opplyser i intervju at han var med i prosjektet som eierrepresentant. De skulle overta bygget etter ferdigstilling, og var med å sette tekniske krav i kravspesifikasjon. Han ledet prosjektets tekniske gruppe som bestod av de som skulle drifte bygget.

- Ass. kommunedirektør (Frogn kommune) – 5. mars 2024
- Byggeleder I⁴ (innleid) – 8. april 2024 (Teams)
- Byggeleder II⁵ (innleid) – 19. april 2024 (Teams)
- Daglig leder Bølgen (ved etablering) – 7. mai 2024 (Teams)
- Tidligere ordfører – 28. mai 2024 (Teams)
- Tidligere rådmann – 28. mai 2024 (Teams)
- Kommuneadvokat⁶ – 31. mai 2024 (Teams)

I tillegg til intervjuene, har revisjonen hatt dialog på e-post med nåværende daglig leder for Bølgen.

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Det er utarbeidet en intervjuguide med temaer hvor alle de fem problemstillingene berøres. Hvert tema er utdypet med momenter for å sikre at vi berører de aspekter som er relevant for undersøkelsen.

Revisjonen har skrevet et referat fra hvert intervju. Her gjengis intervjuobjektens beskrivelse og opplevelse av prosessene. Intervjureferatene er verifisert av de som er intervjuet.

2.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

⁴ Byggeleder I var hovedbyggeleder fra årsskiftet 2014/2015 frem til april 2017. Han var i denne tiden også byggleider for tekniske fag. Han ble reengasjert i prosjektet i 2020 i forbindelse med ferdigstillelse av badeanlegget.

⁵ Byggeleder II var hovedbyggeleder fra juni 2017.

⁶ Hadde ingen konkret rolle eller funksjon under planleggingen eller gjennomføringen av utbyggingen av Bølgen, med bistod med enkelte mindre spørsmål/oppgaver.

3 REVISJONSKRITERIER

3.1 Kilder til revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet som er omfattet av en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed målestokken som kommunens praksis vurderes opp mot. Revisjonskriterier kan utledes fra lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og hva som anses som god forvaltningsskikk og faglig anerkjente normer på området.

I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 19.5.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
- For 19.2.2016 nr. 184 Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)
- NOU 2016:4: *Ny kommunelov*
- Prop. 46 L (2017-2018): *Lov om kommuner og fylkeskommuner*
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2018): Veileder til utredningsinstruksen – instruks om utredning av statlige tiltak
- KS (2020): Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll
- Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) (2024): Prosjektveiviseren
- Statens prosjektmodell (KS ordningen)

3.2 Kommunedirektørens internkontroll

Ifølge kommunelovens § 25-1 første ledd er kommunedirektøren ansvarlig for kommunens internkontroll. Etter bestemmelsens andre ledd skal internkontrollen være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Videre skal internkontrollen ha nødvendige rutiner og prosedyrer og være dokumentert i den formen og det omfanget som er nødvendig (§ 25 tredje ledd, bokstav b og d).

Kommuneloven manglet denne bestemmelsen da Bølgen ble bygd, men kravet om at rådmannen skulle ha betryggende kontroll var likevel gjeldende.

Kommunens rutiner og praksis for styring av investeringsprosjekter inngår som en del av kommunedirektørens internkontroll.

3.3 Styring og kontroll med investeringsprosjekter

Kravet om god internkontroll gjelder også i kommunale investeringsprosjekter. Hvordan kommuner skal styre sine prosjekter er i utgangspunktet ikke underlagt noen sentrale krav. God prosjektstyring dannes i all hovedsak basert på forskning og vurderinger av hva som er beste praksis.

En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan prosjekter skal gjennomføres fra idéfase, via planlegging, prosjektgjennomføring og til driftsfasen (Welde m.fl. 2015). Den kan bidra til at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. Det finnes flere modeller for prosjektstyring. De har flere fellestrekk, blant annet at de tar utgangspunkt i prosjektorganisering med klar fordeling av roller og fullmakter, faseinndeling, beslutningspunkter, rapportering og kvalitetssikring.

Flere modeller er av nyere dato enn da Bølgen ble planlagt og gjennomført. Ettersom disse hovedsakelig er forbedringer og videreutviklinger av eldre modeller, anser vi at dagens modeller likevel er relevante for å undersøke kommunens planlegging og gjennomføring av investeringsprosjektet.

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har utarbeidet en prosjektmodell, Prosjektveiviseren, som er den anbefalte prosjektmodellen i offentlig sektor (Digitaliseringsdirektoratet 2024). Selv om Prosjektveiviseren er vinklet mot digitaliseringsprosjekter, er mye av metodikken direkte overførbar til byggeprosjekter. Flere kommuner viser anbefalingene til Prosjektveiviseren for å ha styring og kontroll i investeringsprosjektene. Revisjonen legger derfor Digdir's prosjektmodell til grunn i denne undersøkelsen.

Digdir's prosjektmodell deler investeringsprosjekter i faser fra en idé oppstår til prosjektet er realisert (Digitaliseringsdirektoratet 2024). For hver av fasene beskriver Digdir sentrale aktiviteter og forslag til gjennomføring. Ved avslutningen av en fase er det et beslutningspunkt, det vil si at virksomhetsledelse eller prosjekteier godkjenner overgang til en ny fase.⁷ Dette gir virksomhetsledelsen en nyttig mekanisme for innsyn og trinnvis godkjenning gjennom hele prosjektets livsløp. Figuren under illustrerer de ulike fasene.

Figur 1: Faser i et investeringsprosjekt



Kilde: Digitaliseringsdirektoratet 2024

Denne undersøkelsen tar for seg både tidligfasen og gjennomføringsfasen. Tidligfasen i prosjektet anses som spesielt viktig, ettersom arbeidet i denne fasen legger til rette for at prosjektet kan

⁷ I prosjektveiviseren er virksomhetsledelsen den overordnede ledelsen som finansierer og tildeler prosjektoppdraget. I en kommune er kommunestyret virksomhetsledelsen (prosjekteieren).

gjennomføres som planlagt. Tidligfasen består av idéfase, konseptfase og planlegging. I idéfasen vurderer og prioriterer linjeorganisasjonen hvilke idéer som skal utredes videre i en konseptfase. Konseptfasen skal hjelpe virksomhetsledelsen til å velge riktig prosjekt. Her avklares det egentlige behovet, og man velger den beste tilnærmingen (konseptet) for et eventuelt prosjekt. Beslutningspunktet er å beslutte oppstart av planleggingsfasen.

3.3.1 Planleggingsfasen

Planleggingsfasen legger grunnlaget for en god styring av når prosjektet skal gjennomføres (Digitaliseringsdirektoratet 2024). I denne fasen blir prosjektet etablert, målene forankret og det lages en plan for hvordan prosjektet skal styres. Prosjektveiviseren beskriver følgende sentrale aktiviteter i denne fasen:

- Etablere en prosjektorganisering, inkludert å avklare viktige roller og ansvar.
- Bestemme prosjektets produkter, det vil si å sikre en felles forståelse for formål og eventuelle føringer for prosjektets løsninger.
- Utarbeide en overordnet plan for prosjektgjennomføringen, herunder å bestemme leveranser for hver av gjennomføringsfasene.
- Utarbeide en gevinstrealiseringsplan, det vil si spesifisere hvilke aktiviteter som må gjennomføres for å sikre og dokumentere at prosjektet når ønskede mål.

Formålet med aktivitetene i planleggingsfasen er blant annet å sikre at deltakerne har en felles forståelse av hensikten med prosjektet, forventede gevinster og usikkerhet, samt hvordan usikkerheter og endringer vil bli identifisert, vurdert og kontrollert. Usikkerhetsstyring er dermed en viktig del av planleggingsfasen. Dette kan blant annet inkludere å utarbeide detaljerte kostnads- og styringsrammer, gode usikkerhetsanalyser og et godt styringsdokument.

I Statens prosjektmodell (KS-ordningen) er det også et krav om ekstern kvalitetssikring av både kostnadsestimer, konseptvalg og prosjektets styringsdokumenter (Finansdepartementet 2023). God estimeringspraksis og internkontroll tilsier at kostnadsestimer bør gjennomgås av noen som er uavhengig av prosjektet, for å sikre at estimatet er basert på gode erfaringsdata og at det er anvendt godt tverrfaglig skjønn. Finansdepartementet (2008) har laget en sjekkliste for kvalitetssikring av kostnadsestimer.

Det å utarbeide anskaffelsesdokumentene inngår også i planleggingsfasen. Dette innebærer blant annet å velge anskaffelsesprosedyre, velge type kontrakt eller avtale, ha en dialog med markedet samt lage konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon.

Digitaliseringsdirektoratet understreker at arbeidet i planleggingsfasen bør være på overordnet nivå for å sikre prosjektets videre handlingsrom. For eksempel bør kravspesifikasjoner i denne fasen være rettet mot behov og eventuelt ønsket funksjonalitet, og ikke mot løsningenes detaljerte innhold og virkemåte. Relevante produkter vil være dokumenter som styringsgruppen kan benytte som underlag for å godkjenne en prosjektgjennomføring. Dette kan være en oppdatert prosjektbegrunnelse, styringsdokument, gevinstrealiseringsplan og faseplan for første gjennomføringsfase (Digitaliseringsdirektoratet 2024).

Beslutningspunktet er å beslutte overgang til en videre gjennomføring av prosjektet.

3.3.2 Gjennomføringsfasen

Anskaffelsene gjøres i gjennomføringsfasen (Digitaliseringsdirektoratet 2024). Gjennomføringsfasen starter med at konkurransen lyses ut på Doffin, og varer til alle leveranser er utviklet, levert og akseptert. Nøye oppfølging av leveranser, blant annet når det gjelder økonomi, kvalitet og fremdrift er sentralt i denne fasen. Det er også viktig at kommunen følger opp eventuelle endringer og avvik. Jevnlig og tilstrekkelig rapportering er en forutsetning for at kommunen skal ha mulighet til å følge opp leverandøren på disse områdene.

Anskaffelser i offentlig sektor er regulert i anskaffelsesregelverket. Anskaffelsesregelverket skal bidra til en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at befolkningen har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte (anskaffelsesloven § 1).⁸ Videre bygger anskaffelsesregelverket på fem grunnleggende prinsipper; konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, forholdsmessighet og etterprøvbarehet, jf. anskaffelsesloven § 4.

For byggeprosjekter er det utarbeidet nasjonale standardiserte kontrakter som regulerer forventninger, plikter og rettigheter for partene. Standardene er veiledende innenfor deres område, og gjelder med mindre noe annet er regulert i kontrakten mellom partene. I denne undersøkelsen er det NS 8403 om byggeledelse og NS 8407 om totalentreprise som er de mest relevante nasjonale standardene.⁹ Kontraktsformen NS 8407 innebærer blant annet at totalentreprenør har ansvar for å levere prosjekteringsunderlag, innhente offentlige tillatelser og dokumentere at utførelsen er forankret i forsvarlig prosjektering.

Kontrakten er forpliktende og bindende for begge parter, og regulerer blant annet leveranser, ansvarsdeling og pris. Kontrakten kan også beskrive endringer og testing.¹⁰

⁸ Regelverket om offentlige anskaffelser består av lov om offentlige anskaffelser og flere forskrifter som for eksempel: forskrift om offentlige anskaffelser, forsyningsforskriften, konsesjonskontraktsforskriften og KOFA-forskriften mv. Se <https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/id709/> for en nærmere oversikt over gjeldende forskrifter som inngår i regelverket om offentlige anskaffelser.

⁹ NS 8403 skal brukes i kontraktsforhold mellom en oppdragsgiver og en byggeleder om byggeledelse i forbindelse med bygge- og anleggsarbeider. NS 8407 skal brukes i kontrakter der totalentreprenøren påtar seg hele eller vesentlige deler av prosjekteringen og utførelsen av et bygg- eller anleggsarbeid for byggherren (Direktoratet for økonomistyring 2024).

¹⁰ Avtalen beskriver hva slags tester som skal gjennomføres, hvem som har ansvar for hva og hvilke frister som gjelder. Det er viktig å holde oversikt over endringene slik at de blir håndtert korrekt i akseptansetesten.

Partenes rett og plikt til å oppfylle kontrakten faller bort dersom kontrakten heves.¹¹ Det å heve en kontrakt kan få store konsekvenser for partene, og det er krav om at det skal være et alvorlig mislighold. Vurderinger av hvorvidt kontraktsbruddet er vesentlig, bygger på rettspraksis og juridisk teori, og berører blant annet omfanget av avviket og muligheter for å rette opp i kontraktsforholdet. Heving kan få betydning både for fremtidige leveranser og for ytelser som allerede er levert.

3.3.3 Avslutningsfasen

Avslutningsfasen skal sikre en strukturert og formell avslutning av prosjektet, samt bidra til erfaringsoverføring (Digitaliseringsdirektoratet 2024). Sentrale oppgaver i denne fasen er å evaluere prosjektet og utarbeide en sluttrapport. Det å dokumentere idéer, resultater og erfaringer legger til rette for læring. Målsettingene er å legge til rette for bedre beslutninger samt bedre styring, organisering og ledelse i fremtidige investeringsprosjekter.

3.4 Forsvarlig saksutredning

Kommunelovens § 13-1 tredje ledd fastslår følgende:

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

Kommuneloven som var gjeldende da Bølgen ble planlagt og bygget, hadde tilsvarende bestemmelser. Den nye loven tydeliggjør ansvaret.

Ifølge forarbeidene til kommuneloven skal utredningene inneholde relevant og nødvendig informasjon om sakens faktum. Videre skal det juridiske grunnlaget være utredet i nødvendig og tilstrekkelig grad (Prop. 46 L (2017-2018); NOU 2016:4.). I NOU 2016:4 presiseres det at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å fremlegge det faktiske og rettslige grunnlaget, uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger. Videre skal kommunedirektøren ifølge forarbeidene gi en objektiv og korrekt fremstilling av saken. Hvor omfattende utredningsplikten er, avhenger av sakens omfang, kompleksitet, tidsaspekt med videre (Prop. 46 L (2017-2018)).

I NOU 2016:4 legges det også vekt på at kommunedirektøren har det helhetlige lederansvaret for forsvarlig saksforberedelse og administrasjon. Det påpekes videre at det er kommunedirektøren som representerer administrasjonen overfor kommunestyret, og må stå til ansvar overfor de folkevalgte for det administrasjonen gjør.

¹¹ Heving er ansett som den strengeste formen for sanksjoner. Ved heving er det ingen oppsigelsestid, i motsetning til ved oppsigelse av en kontrakt. Både oppdragsgiver og leverandør kan heve en kontrakt, etter hvem som har utøvd vesentlig mislighold.

Forvaltningsloven beskriver regler for hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker. Selv om saksbehandlingsreglene gjelder for enkeltvedtak, kan de samme prinsippene også være relevante for hvordan kommunen bør arbeide med saksutredninger.

Ifølge forvaltningsloven § 17 skal en sak være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Beslutningsgrunnlaget bør blant annet bygge på tilstrekkelig informasjon om faktiske forhold, rettslige rammer og eventuelle andre normer som har betydning for en beslutning. Hvor omfattende utredningen bør være, vil videre bygge på en vurdering av blant annet behovet for rask saksbehandling og bruk av ressurser. Saksutredninger kan også i noen grad bli påvirket av forvaltningsorganets kapasitet. Forvaltningsorganet bør opptre objektivt, slik at en utredning omfatter både forhold som taler for og forhold som taler mot en bestemt avgjørelse (Justis- og beredskapsdepartementet 2019).

For utarbeidelse av beslutningsgrunnlag i staten er det utarbeidet en utredningsinstruks. Selv om utredningsinstruksen er ikke bindende for kommunene, gir den relevante og konkrete anbefalinger. Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger gjennom å;

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter

Utredningsinstruksen stiller følgende minimumskrav til en utredning:

En utredning skal besvare følgende spørsmål:

- 1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- 2 Hvilke tiltak er relevante?
- 3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- 4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- 5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- 6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

Kilde: Statens utredningsinstruks

3.5 Offentlighet behandling av politiske saker

Offentleglova skal legge til rette for at offentlig sektor er åpen og gjennomsiiktig. Den skal også bidra til å styrke informasjons- og ytringsfriheten, den demokratiske deltagelse, den enkeltes rettssikkerhet, tillitten til det offentlige og kontroll fra allmenheten.¹²

I utgangspunktet er det innsynsrett i alle saksdokumenter, journaler og liknende register i en kommune.¹³ Dette gjelder så lenge det ikke er grunnlag for å benytte unntak for innsynsretten,¹⁴ eller utsatt innsyn.¹⁵ I slike tilfeller må kommunen begrunne hvorfor dokumentet er helt eller delvis unntatt offentlighet.

Det kan være flere årsaker til at en kommune har rett til å unnta noe fra offentligheten. De mest aktuelle for denne gjennomgangen er¹⁶; av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon, dokumenter som er underlagt taushetsplikt, utarbeidet for egen saksforberedelse, innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen, og under visse forutsetninger interne dokument hos kommunen.

I forbindelse med rettsaker kan kommunen bruke unntaksbestemmelsen.¹⁷ Rettssaksdokumenter er dokumenter som er utarbeidet, eller mottatt, som part i en rettssak for norsk domstol.

Poliske møter er i utgangspunktet åpne for offentligheten.¹⁸ Møter skal være lukket, dersom det behandler saker som inneholder opplysninger som er omfattet av taushetsplikt. Organet kan lukke et møte dersom hensyn til personvern krever det. Organet kan også lukke et møte, dersom hensynet til tungtveiende offentlige interesser tilsier at møtet lukkes, og det vil komme opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt fra innsyn etter offentliglova.

Beslutninger om å unnta dokumenter fra offentlighet og lukking av møter må begrunnes. I henhold til offentliglova, skal det gis en klar og spesifikk begrunnelse for hvorfor visse dokumenter, eller møter, skal unntas offentlighet. Begrunnelsen skal være tilstrekkelig for at det er klart hvorfor offentligheten ikke har tilgang til informasjonen eller møtet.

¹² Offentleglova § 2. a.

¹³ Offentleglova § 3.

¹⁴ Offentleglova Kapittel 3. Unntak fra innsynsretten (§§ 13 – 27)

¹⁵ Offentleglova § 5,

¹⁶ Offentleglova §§ 23, 13, 14, 15 og 16.

¹⁷ Offentleglova § 18.

¹⁸ Kommuneloven § 11-5. Den forrige kommuneloven har tilsvarende bestemmelser, men det er andre henvisninger. For eksempel reguleres møteoffentlighet i § 31 i den tidligere kommuneloven.

3.6 Oppsummering

Revisjonskriteriene som revisjonen har utledet til de tre første problemstillingene presenteres under. Revisjonen anser de to siste problemstillingene som deskriptive, og har dermed ikke utledet revisjonskriterier til disse.

Problemstilling 1	Kriterier
Er prosjektet planlagt i henhold til anerkjent prosjektmetodikk i tidligfasen?	Kommunen bør: ➤ ha vedtatt en prosjektmetodikk for investeringsprosjekter ➤ følge etablert prosjektmetodikk i tidligfasen i investeringsprosjektet, herunder; ○ etablere en prosjektorganisasjon med klart definerte roller og ansvar ○ utarbeide et styringsdokument ○ utarbeide en kalkyle, inkludert usikkerhetsanalyse ○ utarbeide rutiner for håndtering av usikkerhet og endringer ➤ beslutte overgang til gjennomføringsfasen
Problemstilling 2	Kriterier
Er prosjektet gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll?	Kommunen bør rapportere og følge opp; ➤ kvalitet ➤ endringer og fremdrift ➤ økonomi

Problemstilling 3	Kriterier
Hva var begrunnelse og prosess knyttet til beslutningen om å si opp kontrakten?	Kommunen bør: ➤ utarbeide saksfremlegg som inneholder: ○ beskrivelser av relevant regelverk ○ vurdering av konsekvensene av og forhold som taler for og imot kommunedirektørens innstilling ○ tilstrekkelig informasjon til å fatte en beslutning ○ en tydelig fremstilling av det faglige grunnlaget bak kommunedirektørens innstilling ➤ dokumentere vurderinger når dokumenter unntas offentlighet og møter lukkes

4 PLANLEGGING AV BØLGEN

Dette kapitlet belyser byggeprosessen, som viser til de fire første problemstillingene i bestillingen. Den femte problemstillingen omhandler etablering og ansettelse i foretaket, og blir belyst i kapittel 5.

4.1 Planleggingen av Bølgen

Følgende problemstilling og revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling 1	Kriterier
Er prosjektet planlagt i henhold til anerkjent prosjektmetodikk i tidligfasen?	Kommunen bør: ➤ ha vedtatt en prosjektmetodikk for investeringsprosjekter ➤ følge etablert prosjektmetodikk i tidligfasen i investeringsprosjektet, herunder; ○ etablere en prosjektorganisasjon med klart definerte roller og ansvar ○ utarbeide et styringsdokument ○ utarbeide en kalkyle, inkludert usikkerhetsanalyse ○ utarbeide rutiner for håndtering av usikkerhet og endringer ➤ beslutte overgang til gjennomføringsfasen

Vi viser til omtalen i kapittel 1.1, hvor det går frem at kommunestyret i sitt vedtak ønsket en nedtonet prioritet i problemstilling 1 om idéfasen, beslutningsgrunnlaget for politisk behandling.

4.1.1 Vedtatt prosjektmetodikk

Kommunestyret vedtok 1. februar 2010 at byggeprosjekter skal vedtas i tre faser (Rambøll AS 2015a):¹⁹

- *Skissefase*; vedtak om utredning og konkretisering av tiltak med tilhørende kostnadsramme, organisasjons- og fremdriftsplan for skissefasen
- *Forprosjektfase*; vedtak om detaljering av skisseprosjektet med rammesøknadstegninger og tilbudsforespørsel med tilhørende kostnadsramme for forprosjektet

¹⁹ Revisjonen har benyttet rapporten fra Rambøll som kilde, da den har blitt oversendt revisjonen som svar på dokumentbestillingen. Revisjonen har ikke fått tilsendt kommunestyrets vedtak 1. februar 2010.

- *Hovedprosjektfase*; vedtak om gjennomføring av endelig prosjekt med tilhørende kostnader og fremdrift

Ifølge kommunestyrets vedtak skal rådmannen vurdere behovet for opprettelse av administrativ styringskomité (prosjektstyre), avhengig av prosjektets kompleksitet og omfang. Bakgrunnen var et ønske om bedre prosesser, hvor hver prosjektfase underlegges strengere krav til kostnadskontroll og beslutningsgrunnlag før en eventuell videreføring til neste fase. Dette skulle også sikre en klar rollefordeling mellom aktørene i prosjektet.

Videre fremgår følgende i rapporten fra Rambøll:

Formålet med kommunens generelle prosedyre for prosjektstyring er å sette mål, prinsipper og krav til operasjonelle rutiner i prosjektstyringen. Prosedyren omfatter alle utbyggingsprosjekter med Frogn kommune som byggherre der prosjektgjennomføringsansvaret ligger hos enhet for eiendomsforvaltning. Prosedyren vil følgelig også gjelde for utbygging av Drøbaksbadet og rehabilitering av Frognhallen da kommunen står som byggherre og eier av anlegget med enhet for eiendomsforvaltning som ansvarlig for prosjektgjennomføringen.

Mål og prinsipper for prosjektstyringen skal sikre at prosjektet

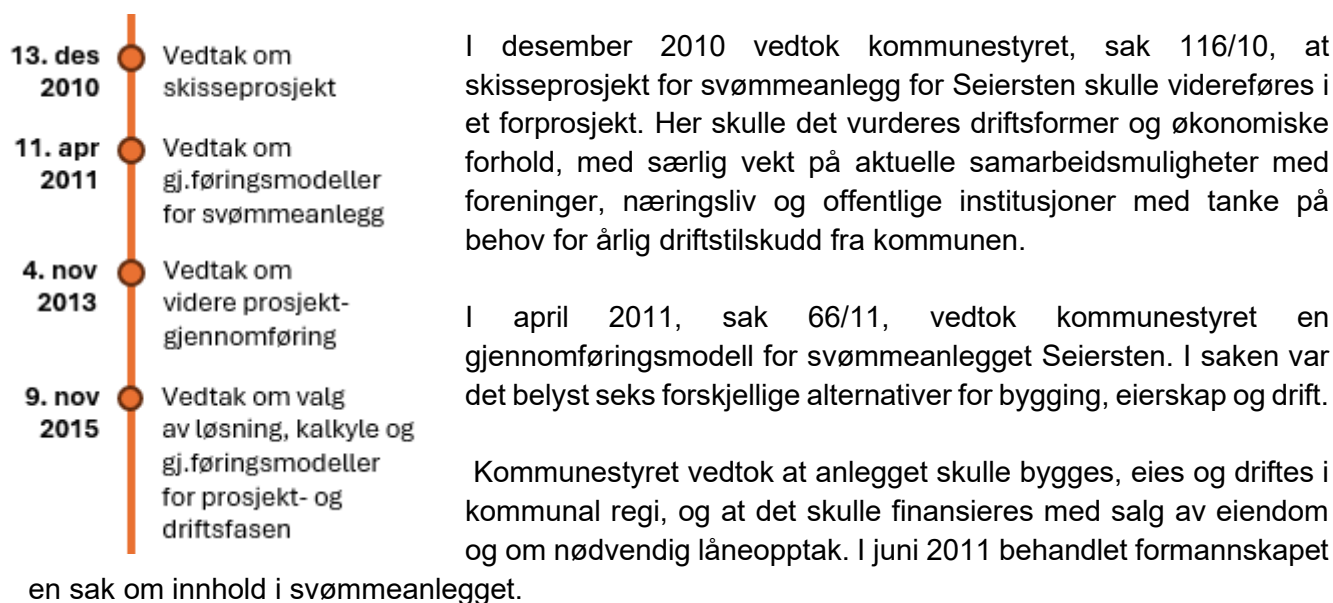
- Imøtekommer tjenestestedenes ulike behov knyttet til anskaffelse av lokaler
- Legger til rette for at tjenestestedene skal kunne forholde seg til fast prosjektkontakt i enhet for eiendomsforvaltning
- Har solide rutiner og modeller for prosjektstyring slik at man bedre ivaretar behovet for fortløpende oversikter over fremdrift, kvalitet og status i forhold til vedtatte kostnadsrammer
- Har en effektiv prosjektorganisering tilpasset prosjektenes kompleksitet og størrelse
- Har kostnadsoverslag og -rammer som vurderes trinnvis med tilhørende usikkerhetsanslag og som behandles i kommunestyret etter at prosjektets viktigste løsninger er valgt
- Sikrer høy grad av profesjonalitet med hensyn til fremtidsrettede løsninger innenfor miljø, HMS (helse, miljø og sikkerhet), arkitektur, estetikk og innovative brukertiløsninger

For hvert enkelt utbyggingsprosjekt skal rådmannen peke ut prosjekteier, prosjektansvarlig og prosjektleder.

4.1.2 Vedtak i tidligfasen om byggingen av Bølgen

Byggingen av badeanlegget i Frogn kommune har sine røtter langt tilbake. I intervju med prosjektleder kommer det frem at kommunen fremmet et ønske om badeanlegg i 1988.

I mai 2006 vedtok Plan og utvikling, sak 79/06, å oppnevne en politisk plankomité til forprosjektet for arbeidet med ombygging av Seiersten Idrettspark. I januar 2007 vedtok Plan og utvikling, sak 25/07, å sette i gang et forprosjekt for utredning av Seiersten Idrettspark.



På bakgrunn av en markedsanalyse gjennomført våren 2011, vedtok formannskapet i juni 2011, sak 45/11, at kommunestyrets vedtak i desember 2010 skulle videreføres i et forprosjekt. Det ble også vedtatt å opprette en referansegruppe bestående av de politiske representantene i plankomitéen, samt en representant fra Frogn idrettsråd.

I oktober 2012, sak 81/12, behandlet formannskapet en sak om det fremtidige badeanlegget på Seiersten skulle organiseres som et aksjeselskap (AS). Ifølge saksfremlegget er det innhentet ekstern juridisk rådgivning fra et advokatfirma, og rådgivning fra et konsulentselskap for finansielle spørsmål. Formannskapet vedtok at Frogn kommune ikke skulle opprette AS, verken for oppføring, eierskap eller drift av det planlagte badeanlegget.

Det opplyses i saken at kommunestyret, som del av behandlingen av handlingsprogrammet 2013 – 2016, vedtok å avsette 165 MNOK til bygging av svømme-/badeanlegg. I dialog med politisk referansegruppe²⁰ ble det besluttet å utføre en ekstern uavhengig kontroll av kalkylene i prosjektet. Formannskapet ble orientert om konklusjonene fra denne eksterne kontrollen i sitt møte i februar 2013.

²⁰ Tidligere rådmann opplyser i intervju at Frogn kommune i mange år hadde hatt politiske byggekomitéer. Ved dette prosjektet ble praksisen endret slik at prosjektet fikk en administrativ styringsgruppe, samt at det ble opprettet en politisk referansegruppe.

I november 2013, sak 123/13, behandlet kommunestyret en sak om videre prosjektgjennomføring for svømme-/badeanlegg, oppgradering av stadion og sportshall. Saken var også behandlet i hovedutvalget for miljø, plan- og byggesaker, hovedutvalg for oppvekst, omsorg og kultur, samt i formannskapet. I vedtaket gis rådmannen fullmakt til;

- å prosjektere og gjennomføre nødvendige infrastrukturiltak iht. rekkefølgekrav i reguleringsplanen
- å inngå avtale med Drøbak Bokseklubb der det tillates etablert sportshall på kommunens arealer på Seiersten. Sportshallen skal gjennomføres som selvstendig prosjekt i privat regi og i henhold til vedlagte skisser, med en ferdigstillelsesdato som gjør at tiltaket ikke kommer i konflikt med andre tiltak som skal gjennomføres på Seiersten stadion
- å gjennomføre oppgradering av Seiersten stadion, med planlagt ferdigstillelse senest 1. april 2015
- å prosjektere og gjennomføre svømme-/badeanlegg, og innarbeide de økonomiske konsekvensene i økonomisk handlingsprogram. Rådmannen bes også om å utrede gjennomføringsmodell for svømme- og badeanlegget, med beskrivelse av krav til organisasjon, kompetanse og økonomistyring. Det skal skisseres konkrete organisasjonsløsninger både for gjennomføring av prosjekt- og driftsfase. Utredningen skal ses i sammenheng med etablering av det kommunale eiendomsforetaket og det skal fremmes som del av denne saken til kommunestyret.

Saken har flere vedlegg fra eksterne, som tar for seg;

- bearbeidet skisseprosjekt med kalkyle, arkitektfirma, mai 2013
- vurdering av merverdiavgift og driftskonsekvenser, advokatfirma, 23. august 2013
- beskrivelse av sportshall, Drøbak bokseklubb, august 2013,
- idrettspark med stadion, anlegg, infrastruktur og varmepumpeanlegg, konsulentselskap for byggeprosjekter, mai 2013
- tilstandsanalyse for Frognhallen, konsulentselskap for byggeprosjekter, januar 2013
- tredjepartskontroll av skisseprosjektet, rådgivende ingeniørfirma, januar 2013

Saken ble fremlagt med seks alternativer for videre prosjektgjennomføring. Alternativene ga mulighet til å velge hva som skulle gjennomføres, og til hvilket ambisjonsnivå. Det fulgte også med en oversikt over de økonomiske konsekvensene (kalkyle) for hvert alternativ.

4.1.3 Styringsdokument

Det er utarbeidet et prosjektdirektiv som anses som prosjektets styringsdokument (Frogn kommune 2015a). Dette er undertegnet av rådmann (sist oppdatert 16. mars 2015).

Prosjektets formål er å etablere et badeanlegg i Drøbak som skal knyttes til Frognhallen og Frognhallen skal oppgraderes. Det godkjente skisseprosjektet for badeanlegget består av et idrettsbasseng på 25 meter og åtte baner. Stupebrett/-tårn (1 m, 3m og 5m) vil bli integrert i idrettsbassenget. I tillegg til idrettsbassenget vil det bli bygget et terapibad, barnebasseng, vannsklier, en motstrømskanal og et bølgebasseng. Det etableres felles inngang med Frognhallen og det etableres felles kafeteria/serveringareal. Byggets 2. etasje skal gjøres i stand til utleie.

Videre legger direktivet følgende "Krav og forutsetninger".

Prosjektet forutsettes ferdigstilt senest 31. desember 2017.

Frognhallen skal oppgraderes som en del av gjennomføringen av prosjekt 8509 Svømme-/badeanlegg iht. utarbeidet tilstandsrapport for hallen.

Svømme-/badeanlegget skal sertifiseres etter BREEAM NOR (VERY GOOD)²¹

Ny sak skal opp i kommunestyret når forhandlinger med private leietakere og justert program/plan er gjennomført. Modell for oppføring og drift avklares i samme sak.

KU- rollen skal ivaretas av totalentreprenør.

Direktivet viser en fremdriftsplan med frist for ferdigstillelse av entreprisen 1. desember 2017.²²

4.1.4 Organisering og styring av byggeprosjektet

Prosjektdirektivet beskriver organisering av byggeprosjektet (Frogn kommune 2015a). Figuren under viser et organisasjonskart for prosjektorganisasjonen.

²¹ BREEAM-NOR – er et miljøsertifiseringssystem for bygg (<https://byggalliansen.no/sertifisering/om-breeam/>)

²² Fristen for ferdigstillelse av byggingen som er kommunisert er 1. desember 2017, selv om det i utklippet fra prosjektdirektivet står 31. desember 2017.

Figur 2: Organisering av byggeprosjektet

Kilde: Prosjektdirektivet

Prosjektets styringsgruppe bestod av seks personer, og ble ledet av rådmann. I tillegg deltok to kommunalsjefer, en enhetsleder og to representanter fra fagforbundene. Tidligere rådmann opplyser i intervju at formålet til styringsgruppa var å sikre rammene for prosjektet, samt håndtere endringer. Han legger til at styringsgruppa overtok ansvaret under programmeringsfasen.²³ Styringsgruppen var den samme i hele byggeperioden.

Prosjektledelsen bestod av fem personer. Prosjektleder var fra enhet for eiendomsforvaltning, og hadde ansvaret for gjennomføringen av prosjektet, samt kontroll av økonomi og leveranser. I tillegg bestod prosjektledelsen av prosjekteringsgruppeleder, assisterende prosjektgruppeleder og to byggeledere.²⁴

Utover dette er følgende grupper og roller listet opp i prosjektdirektivet;

- Faglig referansegruppe bestod av sju personer, hvorav tre av representantene er fra kommunen. I tillegg deltok en lokal tillitsvalgt samt tre representanter fra interesseorganisasjoner²⁵.
- Teknisk gruppe bestod av sju personer, ledet av kommunens driftsleder.
- Kunstutvalg bestod av fem representanter.

²³ Et annet navn på forprosjekt/prosjekteringsfasen

²⁴ En byggeleder som hadde hovedansvar og tekniske fag, en for byggfag og infrastruktur. Prosjekteringsgruppeleder, assisterende prosjektgruppeleder og de to byggelederne var innleide i prosjektet.

²⁵ To fra Frogn idrettsråd og en fra Norges svømmeforbund.

- Breeam-revisor.²⁶

Videre er det listet opp hvilke forventninger (mandat) som er til de forskjellige prosjektdeltagerne.

I intervju med assisterende kommunedirektør kommer det frem at tidligere rådmann ønsket at prosjekter skulle styres av fagfolk, og vedtas av politikerne. Dette medførte et skifte fra politiske byggekomiteer til styringsgrupper, og noen ganger med politiske referansegrupper.

En rapport utarbeidet i september 2015 beskriver blant annet forslag til organisering av prosjektet for byggingen av Bølgen (Rambøll AS 2015a). Rapporten viser til rutiner for planlegging og gjennomføring av bygge- og eiendomsprosjekter i Frogn kommune, vedtatt av kommunestyret 1. februar 2010. Ifølge rapporten er det naturlig at det er basisorganisasjonen som fører opp bygget, som for et hvilket som helst byggeprosjekt i kommunen, for å sikre at kommunen har nødvendig kontroll (ibid.). Kommunens prosedyre for prosjektstyring vil da gjelde. Videre anbefales en tilsvarende prosjektorganisasjon som er vist i prosjektdirektivet.

Kompetanse i prosjektorganisasjonen

Flere av de intervjuede forteller at de oppfatter at kommunen hadde tilstrekkelig kompetanse, både hos kommunens ansatte og innleide, for å gjennomføre prosjektet. Tidligere rådmann anser at kommunen hadde rigget et «kontrollapparat» som skulle følge prosessen, og mener at man hadde tilstrekkelig faglig tyngde i prosjektet. Driftsleder trekker frem at det var flere innleide konsulenter i prosjektet. Byggeleder I viser til relevant kompetanse og erfaringer hos flere nøkkelpersoner. Han trekker også frem at han har hatt tilsvarende rolle ved bygging av helsehuset i Frogn.²⁷ Ifølge tidligere daglig leder hadde kommunen engasjert dyktige personer med stor fagkompetanse, både når det gjelder prosjektledelse, byggeledelse og kommunalt ansatte som gjennom sin funksjon i kommunen var involvert.

Det er også flere som oppfatter at roller i prosjektet avklart, og fulgte normal organisering for et slikt prosjekt. Byggeleder I og byggeleder II oppfatter at planleggingen var veldig god i forprosjektfasen. Tidligere rådmann forteller at han ikke kan se at det var noe med planleggingsfasen som kompliserte gjennomføringen.

Tidligere ordfører forteller i intervju at han oppfatter at politisk nivå var godt informert om organiseringen av prosjektet. Han opplevde at det var en tillitt blant politikerne til at prosjektorganisasjonen kunne gjennomføre prosjektet på en god måte.

²⁶ BREEAM-NOR (Building Research Establishment Environment Assessment Method) er et system for miljøsertifisering av bygg. Breeam-revisor kvalitetssikrer innlevert dokumentasjon knyttet til miljø, og vurderer hvilke krav bygget tilfredsstiller iht. BREEM-NOR.

²⁷ Ifølge driftsleder var dette et svært vellykket prosjekt som hadde levert både på tid og økonomi. Dette var et av de større byggene med bruk av massivtre, og Norges første helsebygg bygget i massivtre.

4.1.5 Prosjektøkonomi og håndtering av usikkerhet

Om "Prosjektøkonomi" sier direktivet at prosjektet skal planlegges innenfor en ramme på 238 MNOK, inkludert mva., reserver og marginer (Frogn kommune 2015a). Kostnader til inventar er ikke medregnet. Dette tilsvarer beløpet som på dette tidspunktet var avsatt i kommunens handlingsprogram.

Kuttlistor skal etableres for alle hovedposter for å hindre kostnadsoverskridelser, og disse skal behandles på hvert styringsgruppemøte. Iverksettelse av tiltak på kuttlisten skal godkjennes av styringsgruppen.

Prosjektdirektivet har satt opp følgende risikofaktorer:

- kostnadssprekk
- fremdriftssprekk
- brukerforventninger som ikke blir oppfylt, eller det kreves endringer på et tidspunkt som gir betydelige priskonsekvenser

Til disse er det identifisert tiltak som skal redusere risikoen.

4.1.6 Vedtak om gjennomføring

I november 2015 behandlet kommunestyret tre saker som omhandlet badeanlegg og Frognhallen;

- Funksjonsbeskrivelse, romprogram, planløsninger og skisser (sak 169/15)
- Gjennomføringsmodell for prosjekt og driftsfase (sak 170/15)
- Kalkyle og økonomiske konsekvenser (sak 184/15)

Ved behandling av funksjonsbeskrivelse, romprogram, planløsninger og skisser, sak 169/15, godkjente kommunestyret forprosjektet for svømme-/badeanlegget og oppgraderingen av Frognhallen, og ba om at dette legges til grunn for videre gjennomføring. Rådmannen ble gitt fullmakt til å vurdere flere alternativer for bruk av opsjon B, påbygg av en etasje på Frognhallens kontorfløy.

Ved behandlingen av gjennomføringsmodell for prosjekt og driftsfase, sak 170/15, ble rådmannen gitt fullmakt til å gjennomføre byggeprosjektet i samsvar med godkjent forprosjekt. Videre ble rådmannen gitt fullmakt til å ivareta eier- og forvalterrollen av svømme-/badeanlegget og Frognhallen i driftsfasen, ut fra rammene som gis i årlige økonomiske handlingsprogram.

Videre ble det vedtatt å etablere et kommunalt foretak som skulle ivareta den kommersielle og operative driften av Drøbaksbadet og Frognhallen. Foretaket skulle være operativt senest 1. januar 2017. Rådmannen ble videre bedt om å legge frem foretakets vedtekter og øvrige formelle dokumenter til godkjenning i kommunestyret i løpet av første kvartal 2016.²⁸ Rådmannen ble også gitt fullmakt til å inngå kontrakt med leietaker i byggets andre etasje.

²⁸ For forhold knyttet til etableringen av foretaket, se kapittel 5.

Ved behandlingen av kalkyle og økonomiske konsekvenser, sak 184/15, ble rådmannen gitt fullmakt til å gjennomføre svømme-/badeanlegget og oppgraderingen av Frognhallen i samsvar med godkjent forprosjekt. Videre ble det vedtatt at anbudskonkurransen skulle kunngjøres som et grunnprosjekt med to opsjoner. En opsjon gjaldt bygging av en etasje over svømme-/badeanlegget, som det ble forutsatt at skulle leies ut til en kommersiell treningssenteraktør, og en opsjon for å bygge ytterligere en etasje over Frognhallens kontor- og møteromsdel. Rådmannen ble videre bedt om å fremme forslag til endelig kostnadsramme etter at anbudskonkurransen var gjennomført. I saksfremlegget ble det vist til fem alternative forslag for prosjektgjennomføring.

Saken viser til at oppdatert kalkyle for bygging av svømme-/badeanlegget og oppgradering av Frognhallen (grunnprosjektet) vil ha en brutto projektkostnad på 269,7 MNOK. Korrigert for prisstigning er dette ca. 18,6 MNOK høyere enn da skisseprosjektet ble behandlet i kommunestyret 4. november 2013.

Saken bygger på en rapport som viser kalkyle og økonomiske konsekvenser ved å realisere prosjektene, utarbeidet i september 2015. AS Bygghanalyse har bidratt til kalkylen ved å sammenligne med to aktuelle og konkrete anbud, Holmen svømmehall i Asker og Røyken svømmehall, som referanser. Rambøll har bidratt med økonomiske og kvalitative virkninger ved å inkludere Aquarama i Kristiansand og lignende prosjekter med treningssenter som referanse.

Rapporten sammenligner delkostnadene i prosjektet og forskjellene mot tidligere skisseprosjekt og kalkylen fra 2013, ved å dele i et grunnprosjekt og to opsjoner.

1. Grunnprosjektet – med nybygg av Drøbaksbadet, utomhus og rehabilitering av Frognhallen
2. Opsjon A – Treningssenter i Drøbaksbadets andre etasje.
3. Opsjon B – Påbygg på Frognhallens kontorfløy med en etasje offentlig program.

Som nevnt over viser kalkylen for grunnprosjektet en kostnad på 269,7 MNOK. Opsjon A har en kalkulert kostnad på 27 MNOK og opsjon B 23,6 MNOK. Kalkylen viser at hele prosjektet med grunnprosjekt og de to opsjonene er kalkulert å ha en kostnad på 331 MNOK.

I flere av intervjuene kommer det frem at det har vært bekymringer knyttet til prosjektet. Tidligere rådmann forteller at han uttrykte bekymring med tanke på kommunens økonomi fra starten av prosjektet, ettersom det var en del av en relativt omfattende investeringsportefølje. Driftsleder opplyser at administrasjonen anslo at det ville koste kommunen årlig om lag 30 MNOK å drifte badeanlegget, og at dette var en bekymring administrativt.

4.1.7 Prosjektadministrativ bok (PA-bok) for gjennomføringsfasen

Som vedlegg til konkurransegrunnlaget ligger den prosjektadministrative boken (PA-boken). Den beskriver prosjektets organisering, og legger føringer på rutinene i gjennomføringsfasen (Frogn kommune 2015b). Fristen for å ferdigstille badeanlegget er 1. desember 2017, og fristen for å ferdigstille Frognhallen er 6. april 2018.

PA-boken viser en organisering av prosjektet i tråd med prosjektdirektivet. Den lister opp lederne av de forskjellige områdene i byggherreorganisasjonen samt for prosjekteringsgruppe og rådgivere. Ansvar for å følge opp rutinen ligger hos prosjektleder og byggeleder. Videre legger PA-boken føringer for gjennomføring av oppstartsmøte, byggemøter, byggherremøter, produksjonsplanlegging, korrespondanse og arkivering, fakturering, avvik- og endringer og månedssrapportering fra totalentreprenør.

PA-boken viser til at byggemøter skal ledes av byggeleder hos entreprenør, og byggherremøter skal ledes av byggeleder hos byggherren. Den beskriver også faste punkter som skal behandles på hvert møte.

Byggeleder I forteller i intervju at når det gjaldt å bestille varer/tjenester og å gjøre endringer, skulle byggelederne forholde seg til prosjektleder. Driftsleder legger til at prosjektleder hadde fullmakt til å godkjenne endringer opp til et angitt beløp, mens rådmannen besluttet endringer over dette beløpet.

4.1.8 Revisjonens vurderinger og konklusjon

Revisjonen legger til grunn at kommunen har vedtatt en prosjektmetodikk for investeringsprosjekter. Kommunestyret vedtok i 2010 at byggeprosjekter skal vedtas i tre faser; skissefase, forprosjektfase og hovedprosjektfase. Videre har kommunen utarbeidet en generell prosedyre for prosjektstyring. Beskrivelsene av vedtaket og prosedyren som revisjonen har hatt tilgang til, er i liten grad detaljerte. Faseinndelingen som er vedtatt av kommunestyret er mer generell enn prosjektmodellen utarbeidet av Digitaliseringsdirektoratet, men bygger på de samme grunnleggende prinsippene om beslutningspunkter og forventninger til prosjektstyring. Revisjonen anser derfor at kommunen hadde på plass en prosjektmetodikk.

Revisjonen forventer at kommunen følger en etablert prosjektmetodikk i tidligfasen. Dette omfatter at kommunen etablerer en prosjektorganisasjon, samt utarbeider et styringsdokument, rutiner for å håndtere usikkerhet og endringer samt en kalkyle. Videre legger revisjonen til grunn at kommunen utarbeider dokumenter for å forberede anskaffelsen. Revisjonen vurderer at kommunen har etterlevd disse forventningene.

Undersøkelsen viser at kommunen har utarbeidet et prosjektdirektiv, som er prosjektets styringsdokument. Prosjektdirektivet beskriver blant annet formål, tidsplan og standard for sertifisering.

Videre viser undersøkelsen at kommunen har etablert en prosjektorganisasjon. Prosjektorganisasjonen består blant annet av en styringsgruppe og prosjektleder. Det er flere enheter under prosjektleder, herunder byggeleder, prosjekteringsgruppeleder og teknisk gruppe. Politisk referansegruppe og faglig referansegruppe inngår også i prosjektorganisasjonen. Rådmannen har administrasjonens øverste myndighet som leder av styringsgruppen. Prosjektdirektivets beskrivelser av roller og ansvarsdeling er etter revisjonens vurdering knappe og generelle. Dette kan føre til situasjoner med uklare ansvarsforhold, for eksempel mellom styringsgruppen og prosjektleder. Selv om gjennomgangen ikke gir grunnlag for å fastslå at roller og ansvarsdeling har vært uklare i dette

prosjektet, vil revisjonen likevel påpeke betydningen av at dette er klart definert. Det fremstår for revisjonen at prosjektorganisasjonen var bygget opp med tilstrekkelig og god kompetanse gjennom både kommunens egne ansatte og innleide.

Kommunen har utarbeidet en kalkyle for prosjektet. Det er beregnet kostnader for grunnprosjektet samt to opsjoner. Kostnadsberegningene kommer frem i saksfremlegg til politikken, og gjengis i prosjektdirektivet. Kostnadsberegningene er kvalitetssikret av eksterne konsultentselskaper.

Når det gjelder rutiner for å håndtere usikkerhet og endringer, viser undersøkelsen at disse inngår i prosjektdirektivet gjennom beskrivelser av kuttlistor og risikofaktorer. Prosjektdirektivet beskriver også risikoreduserende tiltak.

Revisjonen legger også til grunn at kommunen har et stoppunkt ved avslutningen av planleggingsfasen, før den går videre til gjennomføringsfasen. Etter revisjonens vurdering har også kommunen etterlevd dette.

Undersøkelsen viser at kommunestyret har fattet flere vedtak om bygging av svømme- og badeanlegget, gjennom vedtak om skisseprosjekt (vedtatt i 2010), gjennomføringsmodeller (vedtatt i 2011), videre prosjektgjennomføring (vedtatt i 2013) og vedtak om valg av løsning, kalkyle og gjennomføringsmodeller (vedtatt i 2015). Revisjonen vurderer at saksfremleggene har gitt politikken et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Saksfremleggene beskriver blant annet flere alternative løsninger og opsjoner. Flere av saksfremleggene har også flere vedlegg med rapporter fra eksterne konsulenter.

Revisjonens konklusjon er at kommunen i all hovedsak har planlagt prosjektet i henhold til anerkjent prosjektmetodikk i tidligfasen.

4.2 Gjennomføring

Dette kapitlet beskriver gjennomføringsfasen fra utlysning av konkurranse til kommunen hevet kontrakten 26.4.2018. Kapitlet legger vekt på møter og kommunikasjon mellom kommunen og entreprenør fra april 2016. Heving av kontrakt beskrives som et eget tema i kapittel 4.3, selv om dette også inngår i gjennomføringsfasen.

Følgende problemstilling og revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling 2	Kriterier
Er prosjektet gjennomført med tilfredsstillende styring og kontroll?	Kommunen bør rapportere og følge opp; ➤ kvalitet ➤ endringer og tilleggsarbeid ➤ økonomi og fremdrift

4.2.1 Kontrahering og etterarbeid med kontrakt

Konkurransegrunnlag og valg av leverandør

I mars 2016 behandlet kommunestyret (sak 47/16) beslutning om videreføring og fastsettelse av kostnadsramme for svømme-/badeanlegg og rehabilitering av Frognhallen. Kommunestyret vedtok å gjennomføre prosjektet med grunnprosjektet og begge opsjonene. Den vedtatte totale kostnadsrammen for prosjektet var 371 MNOK, og det skulle finansieres gjennom låneopptak.²⁹

Videre ble rådmannen gitt fullmakt til å gjennomføre prosjektet i henhold til den kontrakten som inngås med totalentreprenøren, innenfor prosjektets kostnadsramme. I saksfremlegget ble det vist til fem alternative forslag for prosjektgjennomføring, inkludert et alternativ om å ikke gjennomføre.



Konkurransegrunnlaget er vedlagt saksfremlegget. Anskaffelsen ble lyst ut som en totalentreprise 15.12.2015, og fristen for å levere tilbud var 22.2.2016 (Frogn kommune 2015a). Tildelingskriteriet i utlysningen var "laveste pris" (100 prosent).

Ifølge saksfremlegget leverte to entreprenører tilbud, og begge ble vurdert å tilfredsstille kvalifikasjonskriteriene. Det var lite som skilte mellom tilbudene fra de to entreprenørene, og entreprenøren med laveste pris ble valgt.

Avtalen mellom leverandør og kommunen er en totalentreprise basert på NS 8407.³⁰ Det ble ikke avtalt at entreprenøren skulle overta risikoen for grunnforholdene i dette prosjektet.

Kontrakten med entreprenøren ble signert 7.4.2016. Kontraktssum inkludert mva. var 325,5 MNOK (Frogn kommune 2016a). Fristen for å ferdigstille svømme- og badeanlegget og opsjon A var 1.12.2017, mens fristen for Frognhallen og opsjon B var 6.4.2018.

Kontrakten angir også frister for funksjonstesting og overlevering av dokumentasjon for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV-dokumentasjon).³¹ Fristen for funksjonstesting og overlevering av FDV-dokumentasjon for Drøbaksbadet og opsjon A var 10. november 2017. Ifølge kontrakten skal test og kontrollprosedyre godkjennes av byggherren før oppstart av test. Prosedyrene skal oversendes senest to uker før planlagt oppstart.

²⁹ Beløpet inkluderer mva., reserve og usikkerhetsavsetning.

³⁰ NS 8407 regulerer kontraktsforholdet der totalentreprenøren påtar seg hele, eller vesentlige deler av prosjekteringen og utførelsen av et bygg- eller anleggsarbeid (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2024).

³¹ Inkludert innreguleringsprotokoller.

4.2.2 Ansvarsdeling roller i gjennomføringsfasen

Tabellen under gjengir ansvarsdelingen mellom prosjektleder og byggeleder slik det er beskrevet i prosjektdirektivet.

Tabell 1: Ansvarsdeling mellom prosjektleder og byggeleder

Rolle	Ansvar
Prosjektleder	Ansvar for alle leveranser og styring av ressurser innenfor prosjektdirektivets rammer, med ansvar for prosjektets fremdrift, økonomi og kvalitet. Ansvar for prosjektøkonomi, prioritering av aktiviteter og tilrettelegging i alle faser.
Byggeleder	• Byggherrens representant på byggeplassen. • Oppfølging av kvalitet på prosjekteringsarbeidet. • Utarbeidelse av BOK 0 og PA Bok og kapittel for rigg/drift. • Føre tilsyn og kontroll med ytelsene fra entreprenøren i produksjonsfasen

Kilde: Prosjektdirektivet

Prosjektleder var gitt fullmakter til å gjennomføre prosjektet innenfor vedtatte rammer. Han rapporterte til styringsgruppen.³²

Kommunen fortsatte med samme byggeledere som i prosjekteringsfasen. Det var en hovedbyggeleder og en byggeleder for de tekniske fagene. I 2016 vant et nytt rådgivningsfirma konkurransen om prosjektadministrativ bistand. Fra september 2016 kom to representanter fra dette firmaet inn i prosjektet.³³ Etter dette var det kun én fra rådgivningsfirmaet som hadde vært med fra starten. Da byggeleder I sluttet i april 2017, overtar byggeleder II rollen som byggeleder.³⁴ Ifølge referater fra flere byggeledermøter deltok mellom to og fire representanter fra firmaet til byggeleder II frem til desember 2017.

I intervjuene er det flere som beskriver ansvarsdelingen og samarbeidet mellom ulike aktører. Prosjektleder, byggeleder I og byggeleder II forteller at roller i prosjektet var avklart, og fulgte normal organisering for et slikt prosjekt. Driftsleder opplevde at kommunens rutiner for prosjektstyring var greie å forholde seg til, men at de kunne vært tydeligere.

Flere av de som er intervjuet beskriver at det var gode møter og et godt samarbeid mellom aktørene. Det er også flere som trekker frem at entreprenøren gjorde flere utskiftninger i personellet i byggeprosjektet, blant annet prosjektleder. De beskriver også noe ulik kompetanse og erfaring blant personellet.

³² Styringsgruppen var ledet av tidligere rådmann.

³³ En av disse representantene er byggeleder II.

³⁴ Ifølge referatet fra et byggeledermøte er det inngått en ny avtale 29.5.2017 med byggeleder II.

4.2.3 Møter og avklaringer mellom partene

Her beskrives møter og relevant skriftlig kommunikasjon mellom kommunen og entreprenør fra april 2016 til november 2017. På dette tidspunktet meldte entreprenør at bygget var ferdig, og sendte søknad om midlertidig brukstillatelse. Ferdigstillelse og sluttoppgjør beskrives under pkt. 4.2.7.

Tabellen under oppsummerer hendelsesforløpet i prosjektet frem til november 2017. Tabellen legger vekt på temaer der det har vært diskusjoner mellom kommunen og entreprenør.

Tabell 2: Hendelser og kommunikasjon mellom kommunen og entreprenør

Måned	Hendelse
April- mai 2016	Byggherremøte nr. 1: Informasjon om at grunnentreprenør ligger ca.14 dager etter fremdriftsplanen.
Juni-juli 2016	- Byggherremøte nr. nr. 3 og 4: Informasjon om fortsatt ca. 14 dager forsinkelse i grunnarbeid. Leverandør av grunnarbeid er frustrert over manglende arbeidstegninger. Byggherre og entreprenør kontakter prosjekterende, og dette løser seg. 9.7.2016 varsler entreprenør krav på fristforlengelse, eller kompensasjon for forsering grunnet manglende fremkomst fundamentering.³⁵ Kommunen melder tilbake at dette behandles når krav er mottatt. Kommunen krysser av i skjema for at endringen anbefales.
August- september 2016	- Byggherremøte nr. 7, 9 og 10: Grunnentreprenør melder at gjenstående grunnarbeid er ytterligere forsinket. 22.8.2016 sender entreprenør et revidert varsel (EK-005) til kommunen om fristforlengelse. Partene er uenige om endringsmelding EK-005 ble godkjent av kommunen. Kommunen ber om dokumentasjon av kravet fra entreprenør. Entreprenør svarer 16.9.2016. Det fremsettes to alternativer; forsering, eller fristforlengelse med seks til åtte uker. Forseringskostandene er estimert til kr 9,5 MNOK. - Kommunen avviser kravet i e-post samme dag. Kommunen påpeker at redegjørelsen må være mer grundig før diskusjonene kan fortsette.
Oktober- Des. 2016	- Dialogen om grunnlaget og faktiske merkostnader for entreprenøren knyttet til endringsmelding EK-005 fortsetter. Entreprenøren rapporterer at arbeidet ligger fire til seks uker etter planen, og at entreprenøren forserer arbeidet. - I byggherre møte nr. 16 informerer kommunen at den vil innhente juridisk bistand vedrørende EK-005. - I e-post 7.12.2016 informerer entreprenøren at den har revidert fremdriftsplan for å kunne ferdigstille bygget til 1.12.2017. Entreprenør forventer at kommunen kompenserer for merkostnader ved forsering av prosjektet.

³⁵ Knyttet til endringsmelding om grunnforhold, EK 005.

Tabell 2: Hendelser og kommunikasjon mellom kommunen og entreprenør

Januar-juli 2017	- I slutten av mai spør byggleider II om kvaliteten på tekniske anlegg etter en befaring, og etterlyser dokumentasjon fra entreprenør. 15. juni 2017 markeres tett bygg. Innredning gjenstår før bygget er ferdig. - Kommunen etterspør entreprenøren om FDV-dokumentasjon.
August nov 2017	- Kommunen påpeker avvik på blant annet ventilasjonssystem, og etterlyser dokumentasjon tiltak fra entreprenør. - I månedsrapporten for oktober kommer det frem at til tross for forsinkelsen i anleggsentreprisen på to måneder, har entreprenør tatt dette inn igjen. - FDV- dokumentasjon for hele prosjektet leveres. Det er uenighet mellom kommunen og entreprenøren om dokumentasjonen er iht. kontrakt. - Entreprenøren søker om brukstillatelse 14.11.2017.

Kilde: Referater fra byggherremøter og e-poster

Tabellen viser at i perioden frem til november 2017 er det ikke registrert store utfordringer i prosjektet, utover at prosjektet ble forsinket grunnet uforutsatte utfordringer med grunnarbeid. Dette ledet til en endringsmelding om grunnforhold, EK-005, som kommunen og entreprenøren har ulik oppfatning av om ble avklart. Fra sommeren 2017 og utover høsten påpekte kommunen mangler ved entreprenørens leveranser.

Videre viser tabellen at kommunen etterspurte dokumentasjon fra entreprenør. Dette blir også påpekt i flere av intervjuene.

Byggherremøter

Dokumentasjonen for prosjektet viser at det ble gjennomført 35 byggherremøter i perioden fra 25.4.2016 til 27.11.2017. Byggherremøtene følger de faste punktene som skal tas opp i byggherremøter i tråd med PA-boken. Det er skrevet referater fra byggherremøtene. Referatene viser at antall deltagere fra kommunen og konsulenter engasjert av kommunen har variert i perioden. Kommunens prosjektleder har deltatt på alle møtene, kommunens driftsleder har deltatt sporadisk og daglig leder ved Bølgen har deltatt etter at hun ble ansatt. I starten deltok tre konsulenter, mens det mot slutten av prosjektet deltok fem konsulenter. Videre har tre til fire personer fra entreprenøren deltatt på møtene.

Revisjonen har gått gjennom alle møtereferatene fra 26. april 2017 til 27. november 2017. Det var 14 møter i denne perioden. Møtereferatene har hatt en lik oppbygging, hvor 16 områder er berørt.

Faste temaer på møtene har blant annet vært:

- Byggherrebeslutningsplan
- Godkjenning av løsninger og beslutninger
- Framdrift, med gjennomgang av framdriftsplaner og eventuelle endringer
- Forestående arbeider neste uke/uker
- Prosjektering, evt. endringer, tegninger og detaljer

- Endringer – fradrag/tillegg/tiltransporter/opsjoner
- Økonomi

Gjennomgangen av de 14 møtereferatene viser at de 16 områdene har blitt diskutert i alle møtene. Det går klart fram av møtereferatene hva som er diskutert, nye saker og saker som har vært diskutert i tidligere møter.³⁶ Det er videre angitt hvem som har ansvar for oppfølging.

Diskusjoner i møter om tillegg og endringer er beskrevet i kapittel 4.2.6. Diskusjoner i møter om feil og mangler er beskrevet i kapittel 4.2.7.

Byggeleder I forteller i intervju at det raskt etter oppstart av prosjektet ble etablert en rigg på området. Han hadde kontorplass på riggområdet, og etter hvert hadde han daglig oppmøte der. Han legger til at alle møtene ble gjennomført på byggeplassen. Han beskriver byggherremøtene som beslutningsorganet i prosjektet, og prosjektets øverste organ etter rådmann.

Det er ført dagbok av byggelederne i perioden fra juni 2016 til april 2018. Her har de beskrevet; vær, mannskapskontroll, arbeider som er utført på eksisterende bygg, arbeider som er utført på nybygg, utomhus arealer, leveranser byggeplass, SHA/HMS, møter/befaring, kontor/planlegging og bilder.

Andre møter

PA-boken legger opp til at det skulle gjennomføres byggeledermøte med entreprenør. I gjennomføringsfasen er dette delt opp i prosjekteringsmøter, tekniske avklaringsmøter og integrerte tekniske bygningsinstallasjoner (ITB). Det er møtereferater fra 14 prosjekteringsmøter, 26 tekniske avklaringsmøter (TA-møter) og møter om integrerte tekniske bygningsinstallasjoner (ITB-møter) ledet av entreprenør.

Byggeleder I forteller i intervju at han ledet TA-møtene. Han beskriver TA-møtene som åpne diskusjonsmøter hvor man tok opp ting som skulle/kunne tas videre til byggherremøtene. TA-møtene var uten beslutningsmyndighet, og i utgangspunktet uten representanter fra kommunen. Driftsleder deltok i enkelte av møtene, men aldri prosjektleder.

Tidligere rådmann trekker frem at styringsgruppa hadde møter i gjennomføringsfasen, men med en lavere hyppighet og uten faste møtetidspunkt. Han forklarer at det ikke var like stort behov for faste møter i styringsgruppa som under konseptutviklingen.

³⁶ Alle nye saker som er diskutert i møte er skrevet i rødt, mens eksisterende saker som er gjennomgått er skrevet i blått i referatene.

4.2.4 Skriftlig rapportering

Rapportering i prosjektet og til styringsgruppen

Det er ingen skriftlige månedsrapporter fra byggeleder til prosjektleder. Prosjektdirektivet legger ikke opp til dette. Det er heller ingen skriftlige rapporter til styringsgruppen eller til administrativt nivå i kommunen. Økonomirapporter i prosjektet er utarbeidet regelmessig, disse omhandler økonomisk oppfølging av kontrakt. Dette beskrives under pkt. 4.2.5. Det foreligger ikke skiftelig rapportering som inkluderer alle kostandene i prosjektet.

Prosjektdokumentasjonen viser at byggherre ved prosjektledelse har mottatt månedlige rapporter fra entreprenør for perioden oktober 2016 til oktober 2017. Denne inneholder i all hovedsak det som kreves til månedlig rapportering i PA-boken. Rapporteringen omfatter kvalitetssikring, HMS³⁷, miljø, FDV³⁸, Breeam og LCC³⁹, økonomi og betalingsplan, fremdrift, milepæler, offentlig saksbehandling, innkjøp, organisering og bemanning.

Rapportering til politikken

Tabellen under gjengir skriftlige rapporteringer til politikken fra juni 2016 til oktober 2017.

Tabell 3: Skriftlige rapporteringer til politikken

Møte og rapport	Informasjon
20.6.2016, sak 77/16 Tertialrapport nr. 1 2016	Prosjektets kostnadsramme er vedtatt 14. mars i kommunestyret. Ferdigstilles 1. desember 2017 for badeanlegget og 6. april for Frognhallen.
31.10.2016, sak 125/16 Tertial nr. 2 2016	Badeanlegget ferdigstilles 1. desember 2017, Frognhallen 6. april.
19.6. 2017, sak 82/17 Årsmelding og regnskap 2016	Fremdriften er i henhold til plan. Vedtatt totalramme er periodisert i henhold til fremdriftsplan for årene 2016 – 2018. Det vil likevel oppstå enkelte periodiseringsutfordringer spesielt rundt årsskiftet. Dette gir utslag i avvik for det enkelte regnskapsår, men påvirker ikke totalrammen.
19.6. 2017, sak 83/17 Tertialrapport nr. 1 2017	Samlet økt finansieringsbehov på 10,6 MNOK. Av det økte behovet er 6,7 MNOK knyttet til innkjøp av diverse inventar og utstyr til bad, kjøkken, trening og møterom. Resterende del av det økte finansieringsbehovet gjelder investeringer knyttet til selve bygget.
30.10.2017, sak 136/17 Tertialrapport nr. 2 2017	Prosjektet går som planlagt. Antatt ferdigstillelse januar 2018. ⁴⁰

³⁷ Helse, miljø og sikkerhet.

³⁸ Forvaltning, drift og vedlikehold.

³⁹ Livssyklus kostnader, Life Cycle Cost.

⁴⁰ Her står det også mer om et tilskudd/lån til Bølgen og det er også et vedlegg om Styremøteprotokoll i Drøbak Frogn Idrettsarena KF.

Kilde: Årsmelding og tertialrapporter

Tabellen viser at administrasjonen har informert politikken kortfattet om status gjennom tertialrapporter og årsrapporter. Det var ingen betydelige avvik i denne perioden. Ifølge rapporteringen 30.10.2017 er forventet ferdigstillelse forskjøvet til januar 2018.

Tidligere ordfører opplyser i intervju at den eneste informasjonen til politisk nivå om usikkerhet handlet om mulige tilleggskostnader knyttet til grunnforholdene. Prosjektleder legger til at ved en totalentreprise er det bare endringer i prosjektet og endelig pris som man kan forholde seg til. Han mener at det ikke har vært slike endringer i prosjektet, og derfor har det ikke vært behov for rapportering til politisk nivå.

4.2.5 Økonomirapportering

Dokumentasjonen viser at det i perioden fra oktober 2016 til desember 2017 har vært månedlige rapporteringer av økonomien opp mot entreprenør, og noen ganger hyppigere. Rapporteringene viser ramme, forbruk per dato og hva som er igjen til disposisjon. De viser også økonomiske konsekvensene av endringsmeldingene, fordelt på godkjente endringer, avviste endringer og endringer som er uavklarte eller omtvistede. Dette illustrerer de økonomiske forholdene som ligger utenfor den avtalte kontraktsummen, og utgjør en vurdering av risiko og usikkerhet for prosjektets økonomi.

I all hovedsak er det oppfølgingen av endringsmeldingene som viser progresjonen mellom økonomirapporteringene. Utviklingen kan vises gjennom følgende utvalg av rapporteringer:

Tabell 4: Økonomirapportering

	11.10.2016	24.2.2017	10.6.2017	27.7.2017	3.12.2017
Reservepost					
Ramme	17 566 728	17 566 728	17 566 728	17 566 728	17 566 728
Forbruk per dato	46 505	7 303 970	10 336 310	10 805 334	15 284 714
Til disposisjon	17 520 223	10 262 758	7 230 418	6 761 394	2 282 014
Tilleggsbevilgning (13.2.2017)					
Ramme		3 793 040	3 793 040	3 793 040	3 875 245
Forbruk per dato		3 572 131	3 793 040	3 834 964	3 250 475
Til disposisjon		220 909	0	-41 924	642 870
Tilbud	6 099 526	650 396	945 339	15 155 689	827 005
Omtvistet beløp					15 002 773
Avvist					3 261 581

Kilde: Økonomirapporter

Tabellen viser at i økonomirapporten 3. desember 2017 suppleres rapporteringen med kolonner for avvist og omtvistet beløp.

4.2.6 Tillegg og endringer

Endringer diskutert i møter

Som beskrevet i kapittel 4.2.3 har revisjonen gått gjennom 14 møtereferater fra byggherremøter fra april til november 2017. Når det gjelder området "Endringer – fradrag/tillegg/tiltransporter/opsjoner", viser referatene at det blant annet er tatt opp endringer og saker hvor byggherre ikke er enig med entreprenør.

Tabellen under viser noen eksempler på endringer som er diskutert i byggherremøter.

Tabell 5: Eksempler på endringer diskutert i byggherremøte

Endrings-melding	Navn	Byggherremøte	Krav	Akseptert
EK 001.3.2	Vannledninger sprinkler og forbruksvann.	Av referat framgår det at byggherre på ingen måte har bestilt dette som regningsarbeid. Det er henvist til at særmøte er avholdt for denne saken.	491 650	191 374
EK 001.1.2	Ny planløsning kontorer Frognhallen	Endringer bygningsmessige: BH avklarer mengder i eget møte. Gjennomgang utført, ny gjennomgang på resterende. Beslutning savnes.	1 182 974	644 186
EK 001.3.7	Luftmengder i treningssenter	Entreprenør lager underlag for hva som må endres. Komplette underlag er pr. d.d. fortsatt ikke mottatt fra entreprenør. ⁴¹	886 766	0
EK 074	CO2-bod	Endringer bygningsmessige: BH avklarer mengder i eget møte. Gjennomgang utført, ny gjennomgang på resterende. Beslutning savnes.	326 977	205 479

Tabellen viser at av de fire endringsmeldingene som er gjennomgått, er én avvist og tre delvis godkjent. Eksempelene viser også at kommunen etterspør bedre dokumentasjon fra entreprenør.

⁴¹ Det kommer frem at entreprenør ønsket å tilleggsfakturere basert på endringsmelding EK 001.3.7 for å øke luftmengden i treningssenteret.

Som beskrevet tidligere, har kommunen og entreprenør diskutert endringsmelding EK-005 som gjelder fristforlengelse/forsering grunnet forsinkelser grunnarbeid. Denne endringsmeldingen var ikke løst ved heving av kontrakt.

Per 21. juni 2017 var det registrert 86 endringsmeldinger. Antall endringsmeldinger fra entreprenør økte til 114 endringsmeldinger før første planlagte overtakelse 1. desember 2017. Det kommer frem hvilke endringsmeldinger som er avvist, og den beløpsmessige størrelsen på endringsmeldingene. Flere endringsmeldinger er oppgitt uten beløpsmessige konsekvenser, og det går frem at byggherre venter på beløpsfastsettelsen fra entreprenør.

Det er utarbeidet et regneark som viser byggherres oppsett av de økonomiske konsekvensene for endringsmeldinger og sluttoppgjør i prosjektet (datert 24.08.2018). Tabellen under viser beløp for endringsmeldinger totalt, samt hvor mye som er godkjent og ikke godkjent av byggherre.

Tabell 6: Endringsmeldinger

Endringsmeldinger	Beløp
Totalt	42,5 MNOK
Godkjent	23,4 MNOK
Ikke godkjent	19,1 MNOK

Kilde: Endringsmeldinger

Som vist i tabellen har entreprenør levert endringsmeldinger på i alt 42,5 MNOK. Byggherre har akseptert endringer på 23,4 MNOK. Ikke godkjent beløp utgjør om lag 19,1 MNOK. Av dette utgjør endringsmelding EK 005 om fristforlengelse for grunnarbeider om lag 13,6 MNOK. Andre endringsmeldinger som ikke er godkjent av byggherre beløper seg da til om lag 5,5 MNOK.

4.2.7 Overtakelsesforretning og feil og mangler

Testing av bygg og installasjoner startet i november 2017. Som beskrevet tidligere i rapporten, ble det i byggherremøtene før november 2017 påpekt få feil og mangler.

I referat fra byggherremøte 27. november 2017 framgår det blant annet at byggherre har påpekt:

- Brannetting mellom plan 1 og underetasje er ikke utført flere steder
- FDV er mangelfull og BH ønsker gjennomgang med entreprenør
- Overflatebehandling i gang opp til sklie er svært mangelfull

Feil og mangler er registrert på avvikslister og mangellister. Per 6. desember 2017 viste mangellisten 1056 registrerte avvik. 16.3.2018 hadde dette økt til 1662 avvik.

Tabellen under viser hendelsesforløpet fra entreprenøren kaller inn til overtakelsesforretning, og testing av bygget frem til heving av kontrakt.

Tabell 7: Hendelsesforløp fra november 2017 til april 2018

Måned	Hendelse
November 2017	• Entreprenør søker om brukstillatelse 14. november • 16. november kaller entreprenør inn til overtakelsesforretning 1. desember. Det legges opp til sluttbefaring i tre dager. Byggherre varsler samme dag om at de vil gjennomføre egne tester. Det er uenighet om testprosedyrer. Det planlegges en tre dager lang sluttbefaring. • I brev fra byggeleder 21. november påpekes flere feil og mangler med bygget. Det er registrert 50 avvik, hvor åtte av disse er lukket. • Ferdigbefaring blir gjennomført som planlagt, og det blir holdt et særmøte om dette 30. november. Kommunen foreslår å utsette overtakelsen til 6. desember.
Desember 2017	• Kommunen engasjerer en ekstern part til å teste de tekniske anleggene. Rapporten konkluderer med at flere avvik burde vær unngått, og at anleggene ikke kan tas i bruk. Kritiske punkter listes opp i rapporten. • Entreprenøren kaller inn til ny overtakelse 6. desember. I brev til entreprenøren 5. desember skriver kommunen at arbeidene ikke er ferdige, og at bygget ikke kan tas i bruk. Det påpekes at det er registrert 750 feil og mangler som ikke er utbedret. Entreprenør bestrider dette i brev datert 6. desember, og avslutter med at overtakelsesforretning gjennomføres som planlagt. • Overtakelsesprotokoll signeres av begge partene 6. desember. Kommunen nekter å ta over kontraktsarbeidene, og protokollen gjengir partenes begrunnelser og innsigelser. Ifølge entreprenøren er ikke vilkårene for å nekte overtakelse oppfylt. • I brev 11. desember kaller entreprenør inn til ny overtakelsesforretning 15. desember 2017. • 14. desember sender entreprenøren e-post til kommunen, og spør om en redegjørelse for hvorfor flere uomtvistede fakturaer ikke var betalt. Kommune svarer at dette bl.a. skyldes feil og mangler som kan påføre byggherre betydelige merkostnader. • Overtakelsesforretning ble påbegynt 15. desember, men avsluttet da byggherre nektet å overta kontraktsarbeid. • I brev datert 17. desember fastholder kommunen at kontraktsarbeidene ikke var ferdigstilt, og begrunner hvorfor deler av betalingen er holdt tilbake. Det kommer også frem at kommunen mener at entreprenøren med stor sannsynlighet ikke har til hensikt å levere kontraktsarbeid som forutsatt. • Det er flere møter og kommunikasjon på e-post om disse forholdene i desember, uten at det førte til noen løsninger. • Samtidig med sluttoppgjør og overtakelsesforretning, pågår korrespondanse om midlertidig brukstillatelse. Entreprenøren mener at byggherre på en uryddig måte blander seg inn i søknadsbehandlingen. Ås kommune ble etter hvert settekommune for søknadsbehandlingen. Kommunen på sin side hevder at entreprenør feilinformerer i byggesøknaden. Midlertidig brukstillatelse var ikke gitt ved heving av kontrakt 26.4.2018.
Januar 2018	• Byggherre og entreprenør har flere møter om utbedringer av feil og mangler, overtakelsesforretning og utestående beløp. Entreprenøren mener at bygget er

Tabell 7: Hendelsesforløp fra november 2017 til april 2018

	klart for overtakelse, og at tilbakeholdt beløp skal betales. Dagmulkt blir også et tema ettersom bygget er forsinket. Det var også særmøter om brannsikkerhet i skliehuset og ventilasjon. • Entreprenøren kaller inn til overtakelsesmøter hver uke. 17. januar svarer kommunen at det ikke er aktuelt med overtakelsesmøte i overskuelig fremtid. I dette brevet uttrykker kommunen at entreprenør allerede fra oppstart har planlagt å fravike byggherrens funksjonskrav. • Kommunen engasjerer ekstern rådgiver for å gå gjennom brannprosjektering.
Februar 2018	• Diskusjoner om feil og mangler og fristforlengelse fortsetter. • 15. januar mottar entreprenøren en e-post om at byggherre har gjennomført en ny uavhengig kontroll av brannkonseptet. Kontrollen avdekket betydelige avvik. • 28. februar kaller entreprenøren inn til en ny overtakelsesforretning 16. mars.
Mars 2018	• Entreprenøren purrer kommunen på 51,3 MNOK for utestående a-konto. • I brev datert 14. mars redegjør kommunen for omfanget av feil og mangler. Brevet med vedlegg er på over 900 sider. Det er en gjennomført undersøkelser fra ulike rådgivningsselskaper og byggeleder. Kommunen ber om en tilbakemelding, og forutsetter at den planlagte overtakelsesforretningen utgår. • I e-post til kommunen avlyser entreprenør den planlagte overtakelsesforretningen, og tar sikte på å gjennomføre overtakelsesforretning 22. mars. • Ifølge korrespondanse på e-post i begynnelsen av mars er det uenighet om antall feil og mangler som ikke er lukket. Ifølge kommunen var det 1453 avvik, mens entreprenøren mener at det gjenstår 29 åpne avvik. • Entreprenøren svarer kommunes datert 14 mars i flere omganger. Entreprenøren er ikke enig i kommunes fremstilling, og savner en konkretisering av hva manglene består av. Av entreprenørens forklaring i dommen, fremgår det at det var tydelig at kommunen ikke var interessert i å se på løsninger. Entreprenøren bestemte seg for å fortsette med å lukke avvik, og benyttet standardens⁴² regler på forhold de var uenige om. • I e-post 23. mars til entreprenør påpeker prosjektleder at det pågår arbeid og utbedringer av ventilasjonsanlegg, og at byggherre er tilfreds med at entreprenøren erkjenner sitt mangelsansvar. Entreprenøren svarer på e-posten samme dag. Entreprenøren er ikke enig i sitt ansvar, og legger til at det er viktig å lukke avvik som enkelt kan løses for å komme videre. • I e-post samme dag forbyr kommunen entreprenøren å utføre arbeid som entreprenøren mener er tilleggsarbeid.
April 2018	• 1. april svarer entreprenøren på e-post av 23 mars. Det framgår av brevet at entreprenør ønsker å utbedre avvik/mangler. Entreprenøren vil kreve vederlag for arbeid de mener er utenfor kontrakt og fristforlengelse. Entreprenøren bemerker at

⁴² NS 8407.

Tabell 7: Hendelsesforløp fra november 2017 til april 2018

	de ikke er enige i byggherrens fremstilling av saken, og ber om en tilbakemelding fra kommunen i flere saker. • Det er flere e-poster om disse forholdene, som resulterte i et møte med representanter fra øverste nivå 6. april. Møtevirksomhet og korrespondanse mellom partene etter dette er nærmere beskrevet i rapportens punkt 4.2.3. • Kommunen erklærer heving av kontrakt med virkning fra 26. april kl. 15.
--	--

Kilde: Referater fra byggherremøter og e-poster mellom kommunen og entreprenøren

Tabellen over viser at det var omfattende kommunikasjon mellom kommunen og entreprenøren fra november 2017 til april 2018. Det kommer også frem at det var avstand mellom partene. I intervjuene er det flere som beskriver at samarbeidet ble utfordrende i slutfasen av prosjektet. Flere opplevde at konfliktnivået mellom kommunen og entreprenøren eskalerte utover høsten 2017. De knytter dette særlig til uenigheter om valg av tekniske løsninger samt feil og mangler ved bygget.

Gjennomgangen over viser at hovedutfordringene i prosjektet er kvaliteten på bygget og lukking av registrerte avvik. Entreprenøren erkjenner ikke ansvar for de fleste avvikene. I tillegg mener entreprenør at flere av avvikene ble lukket, men at kommunen ikke sjekket at de var lukket. Kommunen er uenig i dette, og hevder at entreprenøren ikke hadde til hensikt å rette opp avvik uten å få kompensasjon for dette. I intervjuene er det flere som trekker frem at det oppstod utfordringer i forbindelse med testingen av bygget.

Ifølge dommen mener entreprenøren at kommunen på et tidligere tidspunkt burde ha tatt opp forhold ved prosjektet som kommunen oppfattet at ikke var i henhold til avtalen. Entreprenøren forklarer at en grundigere kontroll av detaljprosjektering og arbeidstegninger kunne avdekket avvikene som kommunen senere påpekte.

Prosjektleder peker på at dette var en funksjonskontrakt, der det ikke er lett å følge opp entreprenør gjennom prosess. Han mener at entreprenør må få sjansen til å løse alt før overtagelse.

I intervjuene er det flere som forteller at de frem til høsten 2017 trodde at bygget kunne overtas som avtalt. Videre er det flere som påpeker at det var utfordrende å få en total oversikt over avvik før testing, og at man ikke forstod omfanget av feil før i slutfasen. Det er også flere som forteller om en bekymring for at ikke alt var i orden, og mener at dette kunne blitt tatt opp med entreprenøren på et tidligere tidspunkt enn det som ble gjort.

4.2.8 Revisjonens vurderinger og konklusjon

Revisjonen legger til grunn at kommunen rapporterer og følger opp kvalitet, endringer og økonomi i prosjektet.

Revisjonens vurdering er at kommunen til en viss grad har hatt rutiner og praksis for rapportering om økonomi, kvalitet og endringer i gjennomføringsfasen.

Undersøkelsen viser at prosjektet i all hovedsak har fulgt rutinebeskrivelsene i PA-boken, blant annet ved å gjennomføre regelmessige byggherremøter og byggemøter med fastsatte temaer på agendaen. Temaene omfatter blant annet kvalitet, endringer og økonomi. Det har også vært utarbeidet månedlige økonomiske rapporteringer, som følger opp fremdrift og økonomi mot kontrakt med entreprenør. Rapporteringene viser at prosjektet var innenfor rammene frem til planlagt overtakelse i desember 2017. Undersøkelsen viser videre at frem til heving av kontrakt, har det vært rapportering til kommunestyret gjennom årsrapporter og tertialrapporter. Det er ikke meldt om betydelige avvik eller utfordringer i prosjektet, verken når det gjelder kvalitet, endringer eller økonomi.

Etter revisjonens vurdering har rapporteringen likevel ikke vært god nok. Det kommer frem i undersøkelsen at kommunen ikke kjente til at bygget hadde flere feil og mangler før høsten 2017. Før dette tidspunktet hadde kommunen dermed heller ikke informasjon om mulig forsinkelser eller overskridelser. Slik revisjonen ser det, har et såpass stort omfang av registrerte feil og mangler mest sannsynlig oppstått over tid. Revisjonen har forståelse for at det ved en totalentreprise kan være utfordrende å kjenne til byggets funksjon før testing. Rutiner og praksis for å avdekke og rapportere eventuelle feil og mangler underveis, for eksempel ved en tettere oppfølging på byggeplassen, kan bidra til å styrke kommunens grunnlag for styring og kontroll. Byggeleder er til stede på byggeplassen, og har muligheter til å fange opp eventuelle avvik på et tidlig stadium. Skriftlige månedsrapporter er et middel både for å kunne følge opp prosjektet og byggeleders ansvar.

Utover månedsrapporter fra entreprenøren har det ikke vært noen formell rapportering i prosjektet. Revisjonen mener at dette er en svakhet, og øker risikoen for at beslutningstakerne ikke får viktig informasjon så tidlig som mulig. Videre har rapporteringen til styringsgruppen hovedsakelig vært muntlig. Revisjonen vil trekke frem at det er vanlig med regelmessig skriftlig rapportering i byggeprosjekter av denne størrelsen.

Etter revisjonens vurdering har kommunen også til en viss grad fulgt opp prosjektets kvalitet, endringer og økonomi. I intervjuene kommer det frem at flere var bekymret for byggets kvalitet før funksjonstestinga begynte. Revisjonen stiller spørsmål ved hvorfor det ikke i større grad ble iverksatt tiltak for å følge opp disse bekymringene. Det kommer også frem at enkelte endringsmeldinger ikke ble avklart med entreprenør underveis, blant annet endringsmeldingen om grunnforhold. I dette prosjektet har manglende avklaringer og uenigheter om feil og mangler, og senere endringsnekten, blitt hovedutfordringen i gjennomføringen av prosjektet. Revisjonen vil påpeke at kontrakten og standarden NS 8407 regulerer slike situasjoner.

Revisjonens konklusjon er at kommunen til en viss grad har hatt styring og kontroll i gjennomføringen av prosjektet. Kommunen har langt på vei hatt rutiner og praksis som legger til rette for styring og kontroll, blant annet ved å følge beskrivelsene i PA-boken. Det at kommunen oppdaget et betydelig antall feil og mangler kort tid i forkant av at bygget skulle være ferdigstilt, viser derimot at kommunen ikke har hatt god nok styring og kontroll på byggets kvalitet underveis.

4.3 Heving av kontrakt

Kapittelet beskriver begrunnelser og prosess knyttet til beslutningen om å si opp kontrakten. Kapittelet tar for seg perioden fra beslutningsprosessen før hevingen av kontrakten og frem til kommunen hever kontrakten 26. april 2018.

Følgende problemstilling og revisjonskriterier legges til grunn:

Problemstilling 3	Kriterier
Hva var begrunnelse og prosess knyttet til beslutningen om å si opp kontrakten?	Kommunen bør: ➤ utarbeide saksfremlegg som inneholder: ○ beskrivelser av relevant regelverk ○ vurdering av konsekvensene av og forhold som taler for og imot kommunedirektørens innstilling ○ tilstrekkelig informasjon til å fatte en beslutning ○ en tydelig fremstilling av det faglige grunnlaget bak kommunedirektørens innstilling ➤ dokumentere vurderinger når dokumenter unntas offentlighet og møter lukkes

4.3.1 Beslutning om heving av kontrakt

Orienteringer til formannskapet om tvisteforholdet

Kommuneadvokaten har skrevet to notater til formannskapet om tvisten om entrepriseforholdet ved Drøbaksbadet og Frognhallen i perioden fra overtagelsesnekt til heving, datert 3.1.2018 og 20.3.2018. Tabellen under gjengir innholdet i kommuneadvokatens notater til formannskapet.

Tabell 8: Notater til formannskapet fra kommuneadvokaten

Dato	Orientering
3.1.2018	Forliksrådet har innstilt sin saksbehandling av forliksklagen fra entreprenør angående fristforlengelse og tilleggsvederlag (om lag 14 MNOK) fordi den ikke ble funnet egnet til behandling der. Kommunen har ikke overtatt bygget fordi kommunen mener dette ikke er ferdigstilt i henhold til kontrakt, og det er heller ikke gitt midlertidig brukstillatelse.

Tabell 8: Notater til formannskapet fra kommuneadvokaten

	Kommunen har varslet entreprenøren om at dagmulkt gjøres gjeldende fra og med 1. desember 2017. Entreprenør har varslet stans i arbeidet 21. desember 2017 på grunn av vesentlig mislighold av betalinger, noe kommunen har avvist som grunnløst. Det er usikkert om entreprenør vil ferdigstille arbeidene, og når bygget vil være helt ferdigstilt. Hvis entreprenør velger å heve kontrakten, må gjenstående arbeid utføres av en tredjepart. Kommunen har varslet at dette i tilfellet vil bli krevd utført for entreprenørens regning.
20.3.2018	Twist om ferdigstillelse og overtakelse av bygget. Kommunen har oversendt mangelanførsler på mer enn 900 sider til entreprenør. Manglene omfatter grove avvik, feil og mangler knyttet til byggets brannsikkerhet, akustiske krav, utett tak over bassengområdene og ventilasjon. Feilene er ikke rettet, og kommunen har per dags dato fortsatt ikke overtatt bygget. Det er heller ikke gitt midlertidig brukstillatelse. I lys av den pågående tvisten, har rådmannen i Frogn erklært seg inhabil i forbindelse med byggesaksbehandlingen i tilknytning til bygget. Rådmann i Ås kommune ivaretar rollen som bygningsmyndighet i saken. Den 15. mars vedtok de at det skulle gjennomføres utvidet uavhengig kontroll av brannsikkerheten i bygget, og en midlertidig brukstillatelse vil ikke bli gitt før resultatene av dette arbeidet er utbedret. Avtalt ferdigstillelsesdato for Frognhallen og opsjon B er 6. april. Det pågår nå befaringer på bygget for å avklare status. Mange av de samme avvik som er avdekket i Bølgen er også avdekket der. Når kommunen har mottatt rapporten fra uavhengig kontrollør for brannsikkerhet, og en tilbakemelding fra entreprenør på kommunens mangelanførsler, vil det bli vurdert om det er aktuelt å heve kontrakten med entreprenør. Kommunen har for øvrig varslet entreprenøren om at dagmulkt gjøres gjeldende fra og med 1. desember 2017.

Kilde: Notater fra kommuneadvokaten til formannskapet 3.1.2018 og 20.3.2018

Saksfremlegg og formannskapets vedtak

Formannskapet behandlet saken om mulig heving av kontrakt 10. april 2018 (sak 13/18). Formannskapet ga rådmannen fullmakt til å heve kontrakten med entreprenøren, dersom de videre forhandlingene skulle vise at rådmannen ikke kan ha den nødvendige tillit til at entreprenøren kan ferdigstille på de vilkår som kommunen finner akseptable. Rådmannen ble også gitt fullmakt til å ferdigstille prosjektet med inngåelse av nye kontrakter innenfor den kostnadsrammen som var gitt i vedtaket av 14.3.16. Vedtaket var enstemmig.

Assisterende kommunedirektør forteller i intervju at det verken ble informert om, eller diskutert, muligheten for at kommunen kunne overta bygget, og eventuelt gå til sak mot entreprenøren i etterkant. Han legger til at det ikke var lange diskusjoner i saken.

I saksfremlegget kommer det frem at formannskapet gjennom vinteren har blitt orientert om utviklingen av prosjektet, som skulle vært ferdigstilt til 1. desember 2017. Det står videre;

Med tanke på de vesentlige forsinkelsene som nå har oppstått og omfanget av de til dels svært alvorlige mangler må Frogn kommune vurdere å heve kontrakten.

Denne saken fremmes slik at rådmannen kan gis fullmakt til å heve kontrakten med [entreprenør] dersom det skulle vise seg å bli nødvendig.

Saken fremmes med to alternative vedtak, ett som ville gi rådmannen fullmakt slik som beskrevet over, og ett som foreløpig ikke ville gi en fullmakt til å heve kontakten.

I saken orienteres det om status for økonomien i prosjektet som omfatter entreprenørens krav til kommunen, beløp som forfaller ved overtagelse og gjenstående beløp fra vedtatt kostnadsramme jf. kommunestyrets vedtak 14.3.2016. Saksfremlegget viser også til pågående prosesser med entreprenør for å rette opp feil som kommunen har påpekt, jf. brev til entreprenøren 14.3.18 (vedlagt saken). Dette brevet har et vedlegg på mer enn 900 sider (ikke vedlagt saken). Ifølge saksfremlegget er de mest alvorlige manglene er knyttet til brannsikkerheten. Det vises til at bygningsmyndigheten ikke har utstedt midlertidig brukstillatelse, og at en midlertidig brukstillatelse ikke vil komme på plass før det er gjennomført en utvidet uavhengig kontroll, og avvik er lukket. Det kommer også frem at det er avtalt med entreprenør å gjennomføre en ny og grundig gjennomgang av brannsikkerheten i bygget med entreprenørens og kommunens rådgivere.

Videre står følgende:

Dersom det viser seg etter denne gjennomgangen og den uavhengige kontrollen knyttet til byggesaken, at [entreprenør] fortsatt ikke innretter seg etter de mangelanførsler som foreligger og

- 23. mars 2018**
Kommunen sender epost med forbud mot å utføre endringer som entreprenør anser som tilleggsarbeider
- 6. april 2018**
Møte mellom kommune og entreprenør
- 10. april 2018**
Formannskapet gir rådmannen fullmakt til å heve kontrakt med entreprenør
- 12. april 2018**
Kommunen sender brev med varsel om heving av kontrakt
- 20. april 2018**
Entreprenør sender brev med sitt tilsvaret til hevingsvarsel
- 26. april 2018**
Kommunen sender brev om heving av kontrakt

gjennomfører nødvendig utbedring på de vilkår kommunen finner akseptable må Frogn kommune heve kontrakten. Begrunnelsene fremgår av utkast til brev om varsel om heving av kontrakt utarbeidet av kommunens advokat.

Det kommer videre frem at dersom kontrakten heves, må nye kontrakter inngås for å kunne ferdigstille prosjektet. Saksfremlegget beskriver ikke hvilke sannsynlige konsekvenser dette vil få for bygget, verken når det gjelder økonomi eller fremdrift.

Konklusjonen i saken er at rådmannen gis fullmakt til å heve kontrakten gitt visse forutsetninger, og deretter inngå nye kontrakter for å ferdigstille.

Saken ble lagt frem med tre vedlegg; utkast til brev om varsel av heving av kontrakt, brev til entreprenør 14. mars 2018 og purring fra entreprenør 8. mars 2018. Utkastet til varsel er skrevet av en ekstern advokat som kommunen hadde rammeavtale med.

I purring av 8. mars har entreprenør listet opp grunnlaget for et krav overfor kommunen på i overkant av 51,3 MNOK.

I brev til entreprenør av 14. mars 2018 viser kommunen til overtagelsesforretningen som entreprenør har innkalt til 16. mars. Det vises til undersøkelser kommunen har utført, som foreløpig utgjorde mangelanførsler med tilhørende dokumentasjon fra fagområdene. Det vises også til at undersøkelsene har ført til at kommunen har gjenåpnet "et høyt antall avvik fordi det viser seg at manglene ikke er utbedret."

I utkast til brev – varsel om heving, oppsummerer kommunen sitt syn på situasjonen, og varslers om mulig heving av kontrakt. Brevet beskriver flere forhold som etter kommunens vurdering oppfyller vilkår for heving, samt grunnlag for brudd.⁴³ Kommunens begrunnelser for brudd og grunnlag for brudd presenteres i kapittel 4.3.2.

Møter mellom partene før heving

Det ble gjennomført et møte med representanter fra øverste nivå 6. april. Ifølge en oppsummering i e-post, har det vært en gjennomgang av både kommunens og entreprenørens ståsted. Det er enighet om å gjennomføre et møte mellom kun rådgiverne for byggherre og entreprenør innenfor områdene

⁴³ Kommunens viktigste argumenter for å varsle heving av kontrakt er følgende: forsinkelse (viser til kontrakt med entreprenør, punkt 11), tekniske forhold (viser til kontrakt med entreprenør, byggets kvalitet og tekniske spesifikasjoner, jf. NS 8407 punkt 36.1), leverandørens opptreden, vesentlig mislighold av kontrakt (viser til NS 8407 pkt 1, første ledd), forventet vesentlig mislighold (viser til NS 8407 pkt 1, første ledd, annet punktum) og kommunens manglende tillit til entreprenør. Utkastet til varsel beskriver også etter kommunens vurdering er andre vesentlige forhold hvor entreprenøren ikke oppfyller sine plikter etter kontrakten. Dette gjelder brann, midlertidig brukstillatelse, romakustikk, dokumentasjon, oppføring uten byggesøknad (ikke vesentlig forhold), manglende etterlevelse av tekniske krav samt høyt antall registrerte feil og mangler.

brann, sprinkel og ventilasjon. Hensikten er å avklare graden av faglig uenighet, og om mulig drøfte tiltak som kreves for å imøtekomme kravene i Tek 10⁴⁴ og funksjonskravene i kontrakten.

I e-post 9. april sender kommunen innkalling til et slikt møte 11. april. Entreprenør og byggherre stiller med en rådgiverrepresentant hver for de tre fagområdene. En representant for prosjektledelsen hos byggherre og entreprenøren deltar også på gjennomgangen. Disse skulle ha en lyttende rolle for å høre på rådgivernes synspunkter. Møtet gjennomføres som planlagt, men fører ikke frem. Av dommen fremgår det at flere av de eksterne rådgivere som deltok i møtet oppfattet møtet som fastlåst og lite konstruktivt.

Orientering fra advokat

Ifølge møteprotokollen etter formannskapetets behandling av saken om mulig heving av kontrakt 10. april 2018, sak 13/18, orienterte advokat om saken.⁴⁵ Etter det revisjonen kjenner til er det ingen skriftlig dokumentasjon av advokatens vurderinger, verken fra orienteringen eller andre dokumenter. Prosjektleder opplyser i intervju at advokaten hadde vært engasjert i prosjektet tidligere, blant annet i forbindelse med diskusjonen rundt grunnforholdene i november 2015 og i diskusjonene om feil ved bygget i sluttfasen av prosjektet.

I intervjuene er det flere som forteller om hvordan de oppfattet orienteringen fra advokaten. Ifølge tidligere ordfører la advokaten vekt på at en eventuell heving ble gjort på riktig juridisk og formell måte. Flere oppfattet at advokaten uttrykte tydelig at kommunen kunne heve kontrakten, ettersom kriteriene for heving var oppfylt. Ifølge tidligere ordfører viste advokaten til feil og mangler som hadde blitt påvist og dokumentert. Assisterende kommunedirektør legger til at det ikke ble informert om, eller diskutert, muligheten for å la kommunen overta bygget og deretter gå til sak mot entreprenøren. Flere forteller også at det ikke ble aktuelt å få en annen jurist til å vurdere saken.

Ifølge tidligere ordfører tok formannskapet hensyn til anbefalingene fra advokaten og uttalelser fra eksterne konsulenter i sine vurderinger i saken.

Politisk behandling av saken unntatt offentlighet

Da formannskapet behandlet saken om mulig heving av kontrakt 10. april 2018, sak 13/18, ble den klassifisert som unntatt offentlighet, jf. offentleglova § 23. 1. ledd.⁴⁶ Dette henviser til muligheten for å unnta opplysninger fra offentligheten av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon.

⁴⁴ Byggteknisk forskrift, veiledning om tekniske krav til byggverk.

⁴⁵ Advokat fra et advokatfirma som kommunen har rammeavtale med, og samme advokat som skrev utkast til varsel om heving.

⁴⁶ Jf. offentleglova.

Saken ble behandlet for lukkede dører, jf. den tidligere kommunelovens § 31 nr. 5.⁴⁷ Dette henviser til muligheten for å lukke møter når det vil komme fram opplysninger i møtet som kunne ha vært unntatt offentlig innsyn etter offentleglova dersom de hadde stått i et dokument.

Protokollen fra møtet er senere åpnet. Det er ikke gitt noen forklaring i saken til hvorfor saken ble holdt unntatt offentlighet, eller møtet ble lukket, utover dette.

Det er ordfører som har ansvaret for dagsorden i politiske møter. Tidligere ordfører forteller i intervju at han hørte på anbefalingen til tidligere rådmann om å unnta saken offentlighet, og behandle den i et lukket møte. Tidligere rådmann begrunner anbefalingen av hensyn til kommunens forhandlingsposisjon. Kommuneadvokaten støtter opp om denne beslutningen. Hun understreker at det er viktig at motparten ikke får informasjon om hvordan kommunen forholder seg og/eller vurderer slike type saker, eller får innsikt i opplysninger som kan brukes mot kommunen senere.

Rådmannens vurdering om heving av kontrakt

Tidligere rådmann forteller i intervju at han vurderte argumenter for å heve kontrakten opp mot argumenter for ikke å heve kontrakten etter at han fikk fullmakt fra formannskapet.

Etter hans vurdering var risikoen ved å videreføre kontrakten hovedsakelig knyttet til økonomi og fremdrift. Han viser til at det kunne bli høye kostnader ved å rette opp alle feilene. I tillegg kunne usikkerhet og diskusjoner om hva som var mangler forhindre framdrift i prosjektet. Videre ville det være nødvendig for kommunen å etablere en omfattende kontrollorganisasjon for å følge opp leveransen. Han trekker også frem at det var manglende tillit mellom partene. I tillegg oppfattet han at advokaten vurderte at kommunen hadde hjemmel for heving, og en god sak. Tidligere rådmann mener også at det var en risiko ved heving, knyttet til å slutføre bygget i form av en byggherrestyrt entreprise. Etter en samlet vurdering valgte rådmannen å anbefale heving.

Ifølge assisterende kommunedirektør var det ingen egne diskusjoner i ledergruppen om kommunen skulle heve kontrakten. Han oppfattet fullmakten fra formannskapet som en forventning om å heve kontrakten. Han legger til at det kun i motsatt tilfelle ville være aktuelt at rådmannen kom tilbake til formannskapet med en ny sak.

4.3.2 Varsel om heving og heving av kontrakt

12. april 2018 sendte advokaten et varsel om heving av kontrakt til entreprenøren. Varselet er i all hovedsak likelydende med utkastet som ble forelagt formannskapet to dager tidligere.

Begrunnelser for heving av kontrakt

Tabellen under oppsummerer kommunens hovedargumenter og grunnlag for heving.

⁴⁷ Jf. kommuneloven.

Tabell 9: Kommunens hovedargumenter for grunnlaget for heving

Forhold	Forankring	Begrunnelser
Tid	Kontrakt med entreprenør, punkt 11	Bølgen og treningssenteret (opsjon A) skulle ha vært overlevert 1.12.2017, mens Frognhallen og kontordelen (opsjon B) skulle ha vært overlevert 6.4.2018 som også var kontraktens sluttfrist. Hent rigget ned sin kontorrigg 1.12.2017 og har deretter ikke hatt stedlig byggeledelse på prosjektet. I dag er situasjonen at ingen arbeider er overlevert. Brukstillatelse og ferdigattest mangler. Bygningsmyndighetene har pålagt utvidet uavhengig kontroll av brann. Endelig rapport fra uavhengig kontrollør forventes ferdigstilt i slutten av april 2018. Det er uvisst når kontraktsarbeidene kan forventes ferdigstilt.
Tekniske forhold	Kontrakt med entreprenør, byggets kvalitet og tekniske spesifikasjoner, jf. NS 8407 punkt 36.1	Ikke god nok utførelse og mangelfull oppfølging av kontraktens krav til dokumentasjon, testprosedyrer, faktisk testing av tekniske anlegg, rapportering av at tekniske anlegg innfrir kontraktens krav, FDV-dokumentasjon osv. Ifølge entreprenør har virksomheten levert dokumentasjon og bygget holder god kvalitet. Kommunen er ikke betrygget av entreprenørens svar, og viser til flere påviste feil som betyr at kontraktens krav ikke er oppfylt. Feilene er knyttet til; • lyd/akustikk (påvist i en totaltest 4.12.2017) • takoppbygget over bassengene (påvist av ekstern konsulent og beskrevet som vesentlige feil og mangler) • andre feil og mangler, blant annet brann, akustikk, ventilasjon, og tak på bassengområdet (påvist av kommunen og oversendt entreprenøren 14.3.2018). Estimert kostnad for å rette opp utgjør mellom 60 og 80 MNOK, og kommer i tillegg til dagbøter. Ifølge utkastet til varselet er omfanget av feil og mangler så stort at det utvilsomt foreligger vesentlige feil og mangler ved kontraktsarbeidene.
Ansvar		Omfang og karakter er så alvorlig at det kun kan skyldes forhold som må karakteriseres som grovt uaktsomme. Det vesentligste av kontraktsarbeidene er mer enn 120 dager forsinket, og det vil antagelig koste nærmere en 1/3 av kontraktsum å

Tabell 9: Kommunens hovedargumenter for grunnlaget for heving

		slutføre. I tillegg vil antagelig byggetiden bli forlenget med ytterligere fire til seks måneder, hvilket bringer forsinkelsene opp i mer enn ni til ti måneder.
Vesentlig mislighold av kontrakt	NS 8407 punkt 46.1, første ledd.	Vilkår for heving grunnet vesentlig mislighold av kontrakt hva angår feil/mangler og forsinkelse.
Forventet vesentlig mislighold	NS 8407 punkt 46.1, første ledd, annet punktum.	Forventet vesentlig mislighold da kommunen ikke har noen rimelig forventning om at entreprenøren vil eller kan ferdigstille arbeidene på en slik måte at kontraktens krav til kvalitet og funksjonalitet innfris, og man forutser at ferdigstillelsen vil bli ytterligere forsinket med mange måneder.
Manglende tillit		Erfaringer med entreprenøren. Entreprenøren har ikke ferdigstilt/utbedret det aller meste av mangelsanførselene, selv om kommunen har gitt flere muligheter. Kommunen har i stedet fått fornyede varsler om fristforlengelse og vederlagsjustering.

I tillegg til hovedargumentene presentert i tabellen over, påpeker kommunen også flere andre forhold som etter kommunens vurdering er vesentlige pliktbrudd fra entreprenøren. Tabellen under oppsummerer disse andre forholdene.

Tabell 10: Kommunens øvrige argumenter for heving av kontrakt

Forhold	Argument
Brann	Entreprenøren har endret brannkonseptet ni ganger, hvorav fem versjoner er utarbeidet siden desember 2017. Brannvesenets behov for vann til slukking, biloppstillingsplass og tilkomst til det ferdige bygget ved en eventuell brann er ikke ivaretatt. Brannstrategi om samtidig bruk av bygget er ikke i samsvar med kommunens forventninger og behov. Ifølge entreprenør er brannstrategien i tråd med kontrakten.
Midlertidig brukstillatelse	Entreprenør har søkt om midlertidig brukstillatelse. Entreprenør har unnlatt å informere bygningsmyndighetene om avvik som kommer frem av en ekstern konsultants gjennomgang av branntekniske løsninger på kontraktsarbeidene. Avvikene er av særlig sentral betydning for brukernes liv og helse. Entreprenør har også avvist å trekke søknaden om midlertidig brukstillatelse.
Romakustikk	Entreprenør har søkt om dispensasjon fra myndighetskrav til etterklangstid uten å

Tabell 10: Kommunens øvrige argumenter for heving av kontrakt

	innhente kommunens samtykke, eller informere kommunen.⁴⁸ Dette skjedde i samme periode som entreprenøren ønsket å få på plass midlertidig brukstillatelse, og på et tidspunkt hvor entreprenøren visste at kommunen ikke ville akseptere avvik.
Dokumentasjon	Entreprenør har bevisst gitt bygningsmyndighetene uriktige opplysninger. Bygningsmyndighetene har ført tilsyn med entreprenør på bakgrunn av innsendte samsvarserklæringer mv. Entreprenør har i den forbindelse krevd samsvarserklæringer fra sine underentreprenører, selv om mange av disse ikke var ferdige med sine arbeider. I flere tilfeller endret også entreprenør status på ferdigstillelsesgraden som enkelte underentreprenører hadde oppgitt på sine erklæringer ved overføring av opplysninger til entreprenørens eget samleskjema for innsendelse til bygningsmyndighetene. Ifølge kommunen kan ikke dette ha blitt gjort i andre hensikter enn å få utstedt en midlertidig brukstillatelse på uriktig grunnlag.
Oppføring uten byggesøknad	Statuen foran anlegget ikke er byggesøkt. Forholdet er ifølge kommunen ikke av vesentlig karakter, men et ytterligere eksempel på at entreprenørens prosjektgjennomføring har vært svært mangelfull.
Tekniske krav	Manglende etterlevelse av NS 8407 punkt 3 6.1 og kontraktens krav mht. alle tekniske anlegg. Entreprenør mener at alle tekniske krav tilfredsstiller funksjonskravene. Kommunen og entreprenør er uenige om all nødvendig dokumentasjon er på plass.
Feil og mangler	Høyt antall registrerte feil og mangler, i tillegg til at disse har blitt oppdaget i flere runder.

Etter kommunens vurdering er det ingen tvil om at hevningsvilkårene er oppfylt, jf. NS 8407 punkt 46.1.

Det står videre at kommunen ber om en tilbakemelding fra entreprenøren. Deretter vil kommunen ta stilling til om entreprenøren skal få mulighet til å ferdigstille kontraktsarbeidene. Kommunen forutsetter at entreprenøren innretter seg slik at tilliten kan reetableres. Dette innebærer følgende:

⁴⁸ Krav om romakustikk har som formål at brukerne ikke opplever plagsom etterklang, eller problemer med å forstå tale, viktige meldinger eller lydsignaler.

- entreprenøren aksepterer feil og mangler som er beskrevet i varselet, med særlig vekt på forhold som er beskrevet i kommunens brev datert 14.3.2018
- kommunen involveres i prosjektering og planleggingsarbeidet som må gjøres før ferdigstillings-/utbedringsarbeidet starter. Entreprenøren skal likevel ha fullt ansvar og risiko for valg og beslutninger som tas.
- Det må lages en fremdriftsplan som sikrer at alt er komplett ferdig, og alle tekniske anlegg testet av partene i fellesskap med et vellykket resultat. Sluttfristen skal være senest uke 39, og må være dagmulktbelagt.
- kommunen forutsetter at entreprenørens byggeplassledelse bemannes med andre personer enn de som har vært ansvarlige frem til nå.

Kommunen ber om en tilbakemelding fra entreprenøren innen 23. april 2018.

Svarbrev fra entreprenør

I svarbrevet datert 20. april 2018 kommer det frem at entreprenøren mener at virksomheten har svart ut mange av endringsmeldingene tidligere, og venter på svar fra kommunen. Entreprenøren skriver også at det er kommunens ansvar å fremskaffe vannforsyning som er riktig dimensjonert frem til tomtegrensen. Entreprenøren viser til prosjekteringen, og skriver at virksomheten ikke kan holdes ansvarlig for forhold som enheten mener at kommunen har ansvar for. Videre besvares spørsmål til brannkonseptet. Entreprenøren viser til tidligere korrespondanse om brannkonsept. Entreprenøren mener at i henhold til kontrakten skal den maksimale personbelastningen under normal bruk være 600 personer.

Tidligere ordfører forteller i intervju at tilbakemeldingen fra entreprenøren ikke var slik kommunen ønsket, og at situasjonen virket fastlåst.

26. april 2018 sender advokaten på vegne av Frogn kommune brev til entreprenøren hvor kontrakten heves.

4.3.3 Revisjonens vurderinger og konklusjon

Revisjonen forventer at kommunen utarbeider forsvarlige saksfremlegg. Dette innebærer at saksfremleggene inneholder beskrivelser relevant regelverk, vurdering av konsekvensene av og forhold som taler for og imot kommunedirektørens innstilling, tilstrekkelig informasjonsgrunnlag, og faglig grunnlag for kommunedirektørens innstilling.

Saksfremlegget som ligger til grunn for formannskapetets vedtak om å gi rådmannen fullmakt til å heve kontrakten, er etter revisjonens vurdering ikke fullt ut i tråd med forventninger til forsvarlige saksfremlegg. Revisjonen vurderer at saksfremlegget ikke i tilstrekkelig grad beskriver noen av punktene beskrevet over.

Undersøkelsen viser at saksfremlegget ikke beskriver relevant regelverk for å kunne heve kontrakten. Grunnlaget for å heve kontrakten kommer frem som begrunnelser og vurderinger fra advokat i et vedlegg til saksfremlegget, utkast til varsel for heving av kontrakt. Utkastet henviser også til hvilke

punkter i alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser (NS 8407) og/eller kontrakten med entreprenøren som gir grunnlag for heving. Ifølge utkastet er det vesentlige pliktbrudd fra entreprenøren på flere områder, slik at hevningsvilkårene er oppfylt. Formannskapet fikk i tillegg en orientering fra advokaten i møtet da saken ble behandlet, men ingen skriftlig redegjørelse utover vedlegget. Selv om vedleggene til saken henviser til relevant regelverk og/eller bestemmelser i kontrakten, mener revisjonen at det kunne vært fordelaktig om også saksfremlegget berørte dette temaet.

Ifølge saksfremlegget er saken fremmet slik at rådmannen kan gis fullmakt til å heve kontrakten med entreprenør, dersom det skulle vise seg å bli nødvendig. Etter revisjonens vurdering beskriver saksfremlegget til en viss grad forhold som taler for denne beslutningen. Dette kommer frem gjennom beskrivelser av risiko og mulige konsekvenser av å videreføre kontrakten med entreprenøren. Formuleringen om at kommunen *må* heve kontrakten dersom gitte vilkår ikke oppfylles, styrker revisjonens oppfatning av at saksfremlegget ikke var tilstrekkelig balansert.

Saksfremlegget beskriver derimot ikke forhold som taler mot kommunedirektørens innstilling, for eksempel risiko knyttet til å heve kontrakten. Dette gjelder blant annet en eventuell rettssak og/eller risiko knyttet til å inngå avtaler med en ny entreprenør. Det er heller ingen beregninger av mulige økonomiske konsekvenser. Saksfremlegget beskriver heller ikke andre alternativer, for eksempel muligheten for å overta bygget og kreve feil og mangler utbedret gjennom reklamasjoner.

Det er ingen informasjon i saksfremlegget om hvordan kommunen skal følge opp prosjektet videre dersom kommunen velger å heve kontrakten, utover at det må inngås nye kontrakter. Revisjonen vil understreke at kan være utfordrende å inngå nye kontrakter i et byggeprosjekt som har kommet langt i prosessen, og som har flere påviste feil.

Videre beskriver saksfremlegget i liten grad økonomiske konsekvenser. Saksfremlegget presenterer status for økonomien i prosjektet. Det beskriver ikke beregnede fremtidige kostnader, verken dersom kommunen hever kontrakten eller dersom kommunen ikke hever kontrakten. Forventet sluttdato kommer heller ikke frem, utover sluttfristen som er stilt til entreprenøren. Saksfremlegget redegjør heller ikke for aktuelle planer for foretaket frem til ferdigstilling.

Det at saksfremlegget ikke beskriver flere forhold som etter revisjonens vurdering er relevante for de ulike alternativene, gjør at revisjonen oppfatter saksfremlegget hadde flere mangler.

Konklusjonen til rådmannen kommer etter revisjonens vurdering tydelig frem. Rådmannen viser til advokatens vurderinger som kommer frem i utkastet til varsel om heving av kontrakt. Det at rådmannen bygger konklusjonen på juridiske vurderinger fra advokat, gjør at konklusjonen har en faglig forankring. Heving av kontrakt er en alvorlig sanksjon, og kan få betydning for både kommunen og entreprenøren. Revisjonen stiller spørsmål ved om det hadde vært hensiktsmessig med en enda sterkere juridisk forankring, for eksempel ved å be om vurderinger fra minst to advokater, i slike spørsmål.

Revisjonen legger også til grunn at kommunen dokumenterer vurderinger når dokumenter unntas offentlighet og saker behandles i lukkede møter. Etter revisjonens vurdering har ikke kommunen dokumentert vurderingene eller beslutningen om å unnta saken offentlighet og lukke møtet ved formannskapetets behandling. Vurderingen bygger på at kommunen ikke har noen dokumenter hvor disse vurderingene og beslutninger er begrunnet. Fravær eller mangelfulle dokumenterte vurderinger, gjør det mer krevende dersom det blir aktuelt å etterprøve avgjørelsen og/eller svare på innsynsbegjæringer.

Slik revisjonen oppfatter saken, var beslutningen om å unnta saken offentlighet i samsvar med bestemmelsene i offentleglova om at saker som berører kommunens forhandlingsposisjon kan unntas offentlighet. Når en sak er unntatt offentlighet, kan det være nødvendig å lukke møtet for å sikre at den sensitive informasjonen som blir diskutert, ikke blir tilgjengelig for offentligheten. Dette betyr at når man behandler saker som inneholder informasjon unntatt offentlighet, vil møtet ofte bli lukket.

Revisjonens konklusjon er at kommunen hevet kontrakten i tråd med begrunnelsene og prosessen som er beskrevet i kapittelet.

4.4 Ressursbruk etter heving av kontrakt

Kapittelet beskriver ressursbruk etter at kommunen hevet kontrakten med entreprenøren 26. april 2018. Bølgen bad og aktivitetssenter ble åpnet 8.6.2019.

Revisjonen oppfatter problemstillingen som deskriptiv, og har ikke utarbeidet revisjonskriterier.

4.4.1 Reviderte prosjektdirektiv og organisering av arbeidet etter heving

Kommunen utarbeidet nye prosjektdirektiv 25. mai, 1. juni og 4. september 2018, samt 13. februar 2019. De tre førstnevnte hadde samme struktur som det opprinnelige prosjektdirektivet fra 2015, men organisasjonen ble supplert med egen bygge- og anleggsledelse og advokatbistand. I tillegg ble den faglige referansegruppen erstattet med brukere (brukerrepresentanter).⁴⁹

Videre ble det utarbeidet en ny PA-bok for ferdigstillelsesarbeidet. Kommunens utgangspunkt for ferdigstillelsesarbeidet var funksjonsbeskrivelsene fra kontrakten med tidligere entreprenør.

Ifølge rettssaken engasjerte kommunen flere konsulentfirmaer til prosjektadministrativ bistand. Det kommer frem at det ble engasjert et firma til projekteringsledelse og byggeledelse fra kontrakten ble hevet til slutten av november 2018. Begrunnelsen var et ønske om å få nye øyne inn i prosjektet. Etter at dette konsulentfirmaet trakk seg ut, overtok konsulentfirmaet som tidligere hadde hatt

⁴⁹ Byggelederne ble omdøpt til byggherreombud, og det ble supplert med assisterende byggherreombud for fagene. I februar 2019 ble organisasjonen endret ved at byggherreombud ble tatt ut, eller slått sammen med operative byggeledelsen.

byggelederfunksjonen og oppgavene med prosjekteringsledelse og byggeledelse. Tidligere rådmann forteller i intervju at det var behov for en ny prosjektering i dette prosjektet.

4.4.2 Kontrakt med ny entreprenør og andre fag

Kommunen lyste ut anbudskonkurranser for selve utførelsen og flere fag. Prosjektleder opplyser at enkelte virksomheter som hadde vært benyttet i gjennomføringsfasen, og som kommunen hadde rammeavtale med, ble engasjert i det videre arbeidet.⁵⁰ Noen av underleverandørene som entreprenøren hadde benyttet ble også engasjert, blant annet arkitekt. Prosjektleder forteller at de ønsket å fortsette arbeidet med arkitekten på grunn av kjennskap til prosjektet og et ønske om å fortsette det samme arkitektoniske inntrykket. Det kom inn nye aktører når det gjelder prosjektering på de ulike fagene. Tidligere prosjektleder opplyser at etter heving ble alle entrepriser byggherrestyrte.

Arbeidet ble fakturert etter timepris. Byggeleder II forklarer at timepris ble vurdert som mest hensiktsmessig, da omfanget av arbeidet var usikkert. Alternativet med å inngå en avtale til fastpris ville for entreprenøren innebære en stor risiko, mens for kommunen kunne det medføre arbeid knyttet til å håndtere tillegg og endringer. Byggeleder I mener at det å lyse ut et anbud kunne blitt billigere. Han legger til at dette mest sannsynlig ville forsinket åpningen ytterligere, noe som ikke var ønsket. Han trekker også frem at garantiansvaret ville innebære en risiko for den nye entreprenøren.

Tidligere ordfører forteller at kommunen regnet med at kostnadene ikke ville overstige beløpet som var opprinnelig vedtatt. Kommunen hadde holdt tilbake deler av betalingen til entreprenøren, og forventet at entreprenøren dekket eventuelle ekstra kostnader til ferdigstillelsen.

4.4.3 Arbeid med å ferdigstille prosjektet

Dokumentasjonen som revisjonen har fått oversendt viser at endringer, feil og mangler er fulgt opp gjennom oversikter over endringsmeldinger, avvikslister og mangellister. Mangellistene viser oversikt over totalt antall avvik, og hvor mange av avvikene som er åpne, lukket, påbegynt, utbedret og avvist. Driftsleder forteller i intervju at kommunen engasjerte mellom åtte og ti konsulenter som bidro med å registrere feil og mangler. Feil og mangler ble dokumentert gjennom bilder, og lagret i et eget program.

PA-boken legger opp til flere faste ukentlige møter, der entreprenører og prosjektadministrative rådgivere skal delta. Dette gjelder felles befaringer på byggeplassen, to byggemøter og fremdriftsmøter. Ifølge PA-boken skal møtene være korte og effektive. Ifølge rapporten fra konsulentfirmaet WSP datert 20.8.2020 ble møtene gjennomført som planlagt (WSP 2020). Byggeleder II forteller i intervju at det ble utarbeidet ukeplaner som beskrev prioriterte oppgaver og hva som skulle bli ferdig kommende uke. Det ble også utarbeidet en skisseplan for påfølgende uke. Han forteller at fremdriften var viktig i denne perioden.

⁵⁰ Gjelder tekniske rådgivende fag.

Ifølge byggeleder II hadde prosjektgruppen en tett dialog i denne perioden. Driftsleder legger til at nye løsninger ble vurdert fortløpende, da det dukket opp flere feil når man åpnet bygget. Han trekker frem ventilasjon, brannkonsept og vifter i taket som eksempler på områder som de måtte finne løsninger på. Det er også flere andre som trekker frem utfordringer med ferdigstillelsen.

Det er ulike oppfatninger av ressursbruken. I intervjuene er det flere som forteller at det var nødvendig å engasjere flere konsulenter for å ferdigstille prosjektet slik at det var forsvarlig å brukes. I dommen er det tatt inn uttalelser fra to av leverandørene som var engasjerte for å slutføre prosjektet. Begge er kritiske til ressursbruken. De peker særlig på ineffektive møter og utfordringer med prosjektering.

4.4.4 Kostnader etter heving av kontrakt

Denne delen beskriver regnskapsførte kostnader og kostnader knyttet til ferdigstillelsesarbeider som er beregnet av byggeleder. Etter det revisjonen har fått opplyst, er det ikke utarbeidet noen endelig sluttrapport for prosjektet. Det foreligger heller ingen samlet oversikt over hvordan kostandene fordeler seg på de ulike delene av Bølgen og Seiersten idrettsanlegg.

Revisjonen har gått gjennom regnskapsførte kostnader for perioden fra mai 2018 til juli 2019.⁵¹ Regnskapet viser at det er bokført i underkant av 189 MNOK. Beløpet er fordelt på i alt 70 leverandører. Ny entreprenør har fakturert det høyeste beløpet med i alt 63,6 MNOK. Tabellen under viser regnskapsførte kostnader fordelt på konti for de største beløpene.

Tabell 11: Regnskapsførte kostnader etter heving av kontrakt

Konto	Beløp
Nybygg og anlegg	122 248 092
Konsulenttjenester	62 861 877
Juridiske tjenester	2 464 479
Lønn vedlikehold	547 356
Diverse avgifter og gebyrer	296 901
Beverting	134 980
Totalt	188 553 685

Kilde: Regnskapet for prosjektet

⁵¹ Konsulentbruk, deriblant ekstern byggeleder, for å bistå kommunen under arbeidet mot en rettssak inngår ikke i fremstillingen. Kostnader utbetalt til opprinnelig entreprenør i denne perioden inngår heller ikke fremstillingen.

Tabellen viser at kommunen har regnskapsført over 122 MNOK til nybygg og anlegg på prosjektet etter heving av kontrakt. Videre har kommunen ført nesten 63 MNOK på konsulenter i denne perioden. Tabellen viser også at kommunen har ført nesten 135 tusen kroner på bevertning.

Regnskapet viser videre at det er ført 963,2 MNOK på prosjektet fra 2015 til 2023. Budsjettet var 866,9 MNOK, slik at kommunen hadde et samlet merforbruk på over 96,2 MNOK.

I avsnittene under viser revisjonen til en rapport fra WSP som har vært tett på prosessen gjennom byggeperioden etter heving.⁵² Første rapport er datert 26.4.2019. Rapporten er senere oppdatert 29.10.2019⁵³ og 21.8.2020⁵⁴. De to første rapportene er lagt fram for formannskapet. Endelig rapport fra august ble presentert for kommunestyret i august 2020. Formålet med rapporten var bl.a. å presentere kommunens motkrav mot entreprenør. Tallene i denne rapporten tar også med seg kostnader som er påløpt etter at badet åpnet. Rapportens kostnadsbilde gir et oppdatert bilde av de totale kostnadene som er påløpt under ferdigstillingen av badet enn det som kommer frem i regnskapet.

Pr. august 2020 ble kostnader til ferdigstilling beregnet til 214,8 MNOK. Tabellen under viser beregnede kostnader fordelt på ulike poster i forbindelse med ferdigstillingen av badet.

Tabell 12: Kostnader i forbindelse med ferdigstillingen⁵⁵

Område	Beløp
Entreprenørkostnad	137 816 349
Gjenstående arbeid	1 200 000
Analyse og prosjektering	32 436 708
Prosjekt- og byggeledelse	43 385 702
Totalt	214 838 759

Tabellen viser blant annet at konsulentbruken knyttet til arbeidene analyse og prosjektering samt prosjekt- og byggeledelse utgjorde 75,8 MNOK. Dette utgjør 35 prosent av den samlede kostnaden knyttet til ferdigstillingen og 54 prosent av entreprenørkostanden.

⁵² Rapport – Bølgen Ferdigstillelsesarbeider, Frogn kommune – Kostnader i forbindelse med ferdigstillelsesarbeidene, WSP, datert 26.04.2019

⁵³ Rapport - Bølgen Bad Ferdigstillelsesarbeider, Frogn kommune – Økonomirapport, WSP, datert 29.10.2019

⁵⁴ Rapport - Bølgen Bad Ferdigstillelsesarbeider, Frogn kommune – Økonomirapport, WSP, datert 20.08.2020

⁵⁵ Beregnet ut 2020. Eventuelle kostnader påløpt senere år inngår ikke.

Av rapporten framgår det at det med bakgrunn i feil og mangler som ble oppdaget, ble det etablert et jobbordresystem.⁵⁶ Hensikten med jobbordrene var å knytte kostnader, både materiell og timeforbruk, til de forskjellige manglene.

Det er utarbeidet 222 jobbordre som bygger på feil- og mangelliste fra registreringsforretning, tilstands- og sakrapporter, befaringer, byggherrekrav og behov som har oppstått underveis i ferdigstillelsesarbeidene. De 50 største jobbordrene utgjør mer enn 80 prosent av det totale beløpet, og beskrives med hva som er utbedret og påløpt kostnad.⁵⁷ Det er også utarbeidet jobbordre for tilleggsarbeider.⁵⁸

4.4.5 Rapportering

Prosjektleder har delt presentasjoner som er holdt for formannskap, kontrollutvalg og prosjektstyre. Tabellen under oppsummerer hva som er rapportert på områdene fremdrift og økonomi, samt behov for ekstra bevilgninger.⁵⁹

Tabell 13: Rapporteringer etter heving av kontrakt

Dato	Mottaker	Ferdigstillelse ⁶⁰	Økonomi	Ekstra bevilgninger
24.8.2018	Prosjektstyre	15.1.2019	84,6 MNOK	26,8 MNOK
21.11.2018	Formannskapet	-	145,8 MNOK	
4.3.2019	Kontrollutvalget	29.4.2019	132,9 MNOK	
3.4.2019	Formannskapet	8.6.2019	138,8 MNOK	
9.4.2019	Formannskapet	8.6.2019	144,2 MNOK	
14.10.2019	Formannskapet	8.6.2019	223,5 MNOK	74,3 MNOK

Kilde: Rapporteringer til formannskapet, kontrollutvalget og prosjektstyret

Grafen under viser kostnadsutviklingen etter heving av kontrakt i henhold til rapporteringene over.⁶¹

⁵⁶ Omfattet både arbeid som ble prosjektert og utført.

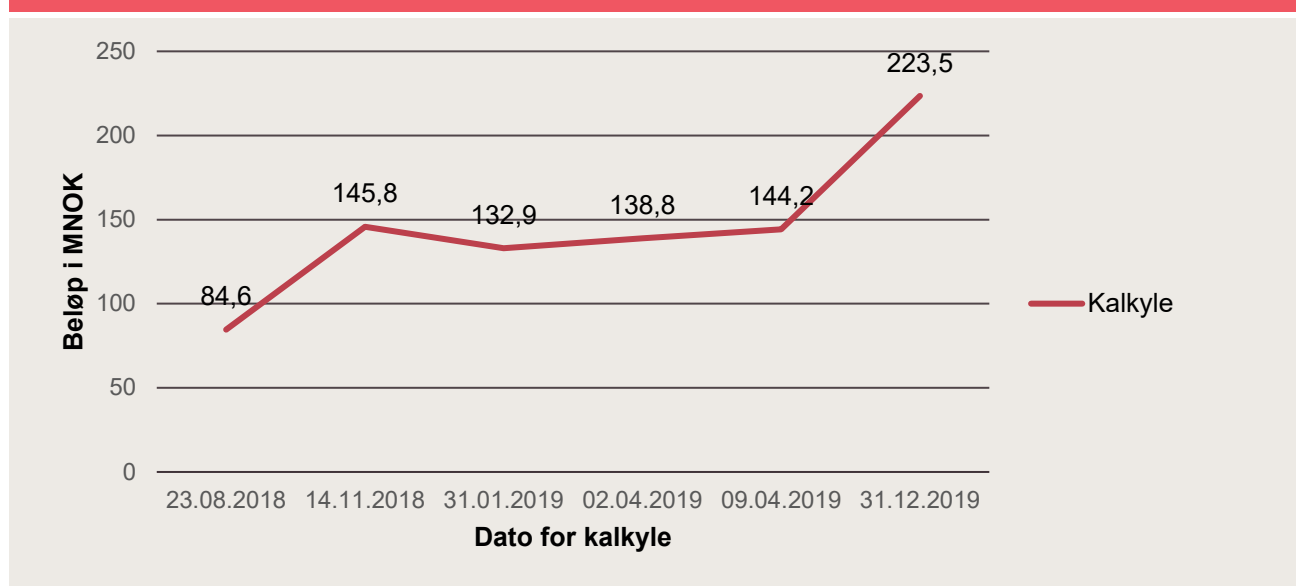
⁵⁷ Entreprenørene og rådgiverne har fordelt sine kostnader fra fakturaer samt time- og materialister på de enkelte jobbordrene. Fordelingen er gjort i etterkant av den enkelte entreprenør og rådgiver, og at det dermed er noe usikkerhet knyttet til tolkning av jobbordrebeskrivelse og tilhørende arbeider og mangler.

⁵⁸ Jobbordrene som tilhører kategorien ferdigstillelsesarbeider er inkludert i motkravet, mens tilleggsarbeider ikke er det.

⁵⁹ Det ble rapportert mer utfyllende enn det som kommer frem i denne oppsummeringen. Blant annet ble det rapportert om i overkant av 2000 avvik i hele perioden.

⁶⁰ Gjelder badeanlegg.

⁶¹ Rapporteringene 23.8.2018 og 14.11.2018 presenterer kalkyle. Rapporteringen 31.1.2019 presenterer status. Rapporteringene 2.4.2019, 9.4.2019 og 14.10.2019 presenterer økonomiske konsekvenser. Rapporteringen 14.10.2019 presenterer økonomiske konsekvenser per 31.12.2019.

Figur 3: Kostnadsutvikling etter heving av kontrakt

Kilde: Rapporteringer til formannskapet, kontrollutvalget og prosjektstyret

Figuren over viser at de rapporterte kostnadene har økt fra 84,6 MNOK 23.8.2018 til 223,5 MNOK 31.12.2019. Dette utgjør en økning på 138,9 MNOK i denne perioden. Videre viser grafen at det var en økning på 79,3 MNOK fra 9.4.2019 til 31.12.2019.⁶²

Presentasjonen til formannskapet 14.10.2019 beskriver flere årsaker til merkostnadene. Dette gjelder blant annet høy kompleksitet og stort omfang av feil og mangler, krevende prosjektering, følgekonskvenser av feil og mangler, flere stans og oppstarter i arbeidene, forlenget byggeperiode, utfordringer i forbindelse med å kjøre i gang tekniske anlegg samt at prøvedriften av tekniske systemer som opprinnelig var en del av kontrakten med entreprenør ble endret til å inngå i prosjektet.

Flere forteller i intervju at politikken fikk orienteringer om fremdriften og økonomien i prosjektet, på samme måte som andre investeringsprosjekter. Tidligere rådmann legger til at kostnadsbruken ble presentert i tertialrapporter, blant annet gjennom endringer i investeringsbudsjettet. Ifølge assisterende kommunedirektør ble politikken også orientert i egne saker. Han forteller videre at det var beregnet at kommunen ville få 200 MNOK etter å ha vunnet rettssaken, og dette beløpet ble tatt inn i regnskapet som en fordring. Han forteller også at prosjektleder og driftsleder (teknisk) ble opptatt med rettssaken i lengre perioder, noe som førte til forsinkelser i enkelte andre prosjekter.⁶³

⁶² Ifølge rapporteringen 14.10.2019 var det tre til fire advokater og seks til åtte konsulenter som jobbet med grunnlaget til kommunens motkrav.

⁶³ Kostnader knyttet til forsinkelser i andre prosjekter inngår ikke beskrivelsene i denne rapporten.

4.4.6 Revisjonens oppsummering og konklusjon

Revisjonens konklusjon er at kommunen har brukt betydelige ressurser for å ferdigstille prosjektet etter heving av kontrakt. Kostnadene for ferdigstillelse ble først anslått til 84,6 MNOK. Ifølge en rapport fra et konsulentfirma fra august 2020 er kostnadene til ferdigstillelse beregnet til 214,8 MNOK. Dette utgjør en økning på 154 prosent. Samlet brukte kommunen 75,8 MNOK på konsulentbruk til prosjektering, analyser og prosjektadministrativ bistand, noe som utgjør over 1/3 av samlede kostnader til ferdigstillelsen.

Flere sentrale aktører har uttrykt tydelig og samstemt at ressursbruken var nødvendig for å ferdigstille prosjektet til en tilfredsstillende kvalitet. Dette gjelder også bruken av konsulenter. Flere viser til at det var flere feil og mangler enn de som var registrert ved overtakelsen av bygget. Det ble oppdaget flere feil etter at bygget ble åpnet, og man oppdaget feil som fikk konsekvenser for noe man tidligere hadde rettet. Enkelte har også forklart at det var behov for å få inn nye øyne. Samtidig er det enkelte andre som har vært kritiske til ressursbruken.

Gjennomgangen viser at det var omfattende møtevirksomhet med flere personer i ferdigstillelsesarbeidet, blant annet i forbindelse med prosjekteringen. Selv om kommunen innledningsvis tok seg tid til å planlegge og organisere arbeidet, var det ifølge flere personer behov for møter for å planlegge og avklare forhold underveis. Det var også flere faste ukentlige møter for å følge opp prosjektet.

Undersøkelsen viser at kostnader og omfanget av arbeidene ble vurdert kort tid etter heving av kontrakt. Senere viste det seg at arbeidet var mer omfattende, og tok lenger tid, enn først anslått. Undersøkelsen viser også at det har blitt jevnlig rapportert til politisk nivå etter at kontrakten ble hevet. Rapporteringene omfatter blant annet økonomi, fremdrift og avvik. Regnskapsført beløp på prosjektet var 963,2 MNOK ved utgangen av 2023, noe som utgjør et samlet merforbruk på over 96,2 MNOK i forhold til revidert budsjett.

5 OPPRETTELSE AV FORETAKET

Kapittelet beskriver begrunnelser og prosessen knyttet til etablering og ansettelser i foretaket. Revisjonen oppfatter problemstillingen som deskriptiv, og har ikke utarbeidet revisjonskriterier.

5.1 Vedtak om å etablere et kommunalt foretak

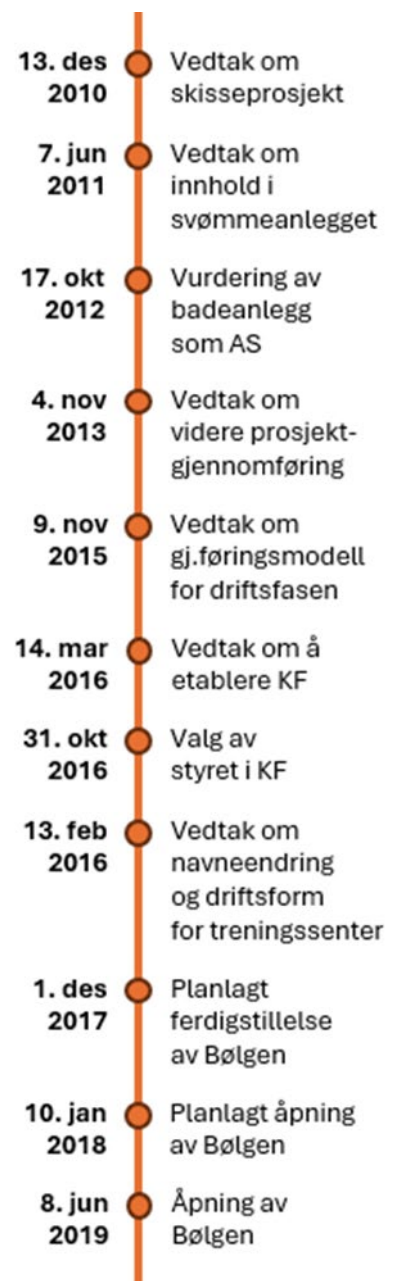
9. november 2015 vedtok kommunestyret, sak 170/15, at det skulle etableres et kommunalt foretak for å ivareta den kommersielle og operative driften av Drøbaksbadet og Frognhallen. Foretaket skulle være operativt senest 1. januar 2017. Videre ble rådmannen bedt om å legge frem vedtekter og øvrige formelle dokumenter for kommunestyrets godkjenning i løpet av første kvartal 2016. I samme sak ble det vedtatt at byggeprosjektet skulle gjennomføres, se beskrivelser i kapittel 4.1.6.

Saksfremlegget hadde to alternative løsninger, å opprette et kommunalt foretak og å drifte badeanlegget i kommunal regi. Rådmannen innstilte på å opprette et kommunalt foretak.

Kommunestyrets vedtak var i tråd med rådmannens innstilling, og bygget på en rapport fra konsultentselskapet Rambøll utarbeidet i september 2015. Rapporten drøfter to alternative måter å drifte svømme- og badeanlegget på, drift i kommunal enhet og drift i et kommunalt foretak (KF). Rapporten henviser også til en tidligere vurdering av både å gå inn i et offentlig/privat samarbeid gjennom et aksjeselskap, deleid av kommunen og eventuelt ekstern investor. Dette var tidligere blitt forkastet som alternativ. Rapporten beskriver også gjennomføringsmodell for oppføring av Drøbaksbadet og rehabilitering av Frognhallen.

Rapporten redegjør for bruken av byggene, og diskuterer forutsetninger for god og integrert drift av Drøbaksbadet og Frognhallen. Badet skal drives på forretningsmessig grunnlag, og kommunen vil stå som byggeier av Drøbaksbadet. Kapitalkostnadene bæres av kommunen, som også har ansvaret for teknisk drift og vedlikehold, samt reinvesteringer og finansiering på disse områdene. Uavhengig av organisasjonsmodell, vil kommunestyret være øverste beslutningsorgan.

Videre beskriver rapporten drift, økonomi, juridiske forhold og organisering for hver av modellene. Tabellen under oppsummerer fordeler og ulemper ved de to modellene, slik de er presentert i rapporten.



Tabell 14: Argumenter for valg av organisasjonsform

	Kommunal regi	Kommunalt foretak (KF)
Fordeler	Tydelig struktur som gir liten risiko forbundet til ansvarsfordeling og roller Lave transaksjonskostnader Personalets rettigheter som ansatte i kommunen	Vanlig organisasjonsform når forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas Eget regnskap som synliggjør forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn Betaling for administrative tjenester synliggjør faktiske kostnader Profesjonelt styre med komplementær kompetanse som daglig leder kan støtte seg på
Ulemper	Vanskelig å måle om anlegget drives økonomisk bærekraftig med vekt på kommersiell drift, når dette er en del av og det ikke benyttes internfakturering Behov for profesjonell drift, for eksempel når det gjelder markedsføring Målkonflikter med kommunens ordinære tjenester	Usikkerhet med ny organisasjonsform Noe dublering av oppgaver Høyere oppstartskostnader. Administrativ styring fra kommunen blir mindre enn ved en kommunal enhet

Rapporten anbefaler å etablere et kommunalt foretak som driftsorganisasjon for å ivareta driften av Drøbaksbadet og Frognhallen. Begrunnelse er at driftsorganisasjonen skal:

- Sikre både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn
- Understøtte kommunens overordnede mål
- Bygge opp under de definerte suksesskriteriene for god drift
- Være mest fordelaktig sett ut fra identifiserte fordeler og ulemper med de ulike driftsformene medfører

Rapporten understreker at organisasjonen bør etableres i god tid før anlegget åpnes. Rapporten foreslår følgende tidsplan:

- Organisasjonsform besluttet i kommunestyret 9. november 2015
- Kommunalt foretak etableres i 2016
 - Det utarbeides vedtekter og øvrige formelle dokumenter i løpet av første kvartal 2016
 - Bestemmelser for sammensetning av styret defineres i vedtektene – kommunestyret utpeker styret i henhold til disse
 - Styret har ansvaret for å ansette daglig leder når dette er valgt – prosessen bør starte våren 2016 for å sikre at man gjennomfører en grundig ansettelsesprosess der den beste kandidaten kan ansettes senest fra og med 1. januar 2017
- Driftsorganisasjon er operativ senest 1. januar 2017
 - Daglig leder tiltreder senest 1. januar 2017

- Forretningsplan utarbeides av daglig leder i kommunalt foretak og fremmes for kommunestyrets godkjenning innen 30. juni 2017
- Rekruttering av øvrig bemanning av driftsorganisasjon ferdigstilles innen 31. juli 2017
- Opplæring av personell gjennomføres høsten 2017 frem til åpning
- Innledende markedsarbeid startes senest høsten 2017
- Anlegget åpnes senest i begynnelsen av desember 2017

Rapporten bygger på tallgrunnlag og erfaringer fra andre sammenlignbare badeanlegg. Den berører ikke risikoen for en mulig forsinket åpning av anlegget. Den spesifiserer ikke behovet for, eller gir et anslag på, antall ansatte eller årsverk.

Revisjonen er ikke kjent med at kommunen vurderte å søke om tilskudd til idrettsanlegg, jf. pengespilloven. Svømmeanlegg er blant anleggene som kan få støtte fra spillemidler (Kultur- og likestillingsdepartementet 2023).

14. mars 2016, sak 28/16, vedtok kommunestyret på nytt at Drøbaksbadet KF etableres med virkning fra 1. januar 2017. Kommunestyret vedtok også foretakets vedtekter. Videre vedtok kommunestyret at styret skal bestå av fem medlemmer og to varamedlemmer, at det skal velges et interimsstyre, og at endelig styre skal velges av kommunestyret i løpet av andre kvartal 2016. Ifølge vedtaket får interimsstyret fullmakt til å ansette daglig leder i foretaket. Drøbaksbadet KF skal ikke bygge opp dublerende tjenester administrasjonen i kommunen kan og bør betjene.

Vedtaket er i all hovedsak i tråd med rådmannens innstilling. Saksfremlegget beskriver ingen alternative forslag til vedtak. Saksfremlegget beskriver dermed heller ikke fordeler, ulemper, risiko og/eller mulige konsekvenser for ulike løsninger.

5.2 Ansettelser

Tidligere daglig leder opplyser i intervju at hun ble ansatt i stillingen i desember 2016. Hun forteller videre at hun utarbeidet en strategi- og handlingsplan med budsjett, i tett samarbeid med styret vinteren 2017.⁶⁴ Hun utarbeidet også ulike rutiner og stillingsbeskrivelser.

Tidligere daglig leder opplevde at det var gjort nøye vurderinger av organiseringen av driften av Bølgen. Som grunnlag for strategi- og handlingsplanen benyttet de blant annet rapporten fra Rambøll fra september 2015. Hun viser også til vurderinger fra konsultentselskapet Multiconsult, som hadde analysert behovet for ansettelser. Hun legger til at det ble gjennomført møter med representanter fra andre badeanlegg for å utveksle erfaringer fra driften av badeanlegg, treningssentre og kafé.

⁶⁴ Kommunestyret satte opprinnelig premisser for åpningstid. Bølgen skulle være åpent fra kl. 06.00 til kl. 22.00 hver dag. I budsjettprosessen for 2017 ble åpningstiden justert ned flere ukedager.

Bemanningsbehov ble også diskutert. Bølgen ble også medlem av Badelandene⁶⁵. Medlemskapet gir tilgang til nøkkeltall for badelandene.

Tidligere daglig leder forteller i intervju at lederne ble ansatt sommeren 2017, slik at de kunne involveres i videre ansettelse. Hun anslår at 60 prosent av de ansatte startet i november 2017, resten startet i desember. Tidligere daglig leder forteller videre at hun samarbeidet med styret rundt ansettelse, og alle ansettelse var forankret hos styret.

Tabellen under viser utvikling i antall ansatte, årsverk og salgs- og leieinntekter for Bølgen bad og aktivitetssenter i perioden fra 2018 til 2023.

Tabell 15: Antall ansatte og årsverk i Bølgen bad og aktivitetssenter⁶⁶

Årstall	Ansatte	Årsverk	Innleide PT-er, instruktører og terapeuter	Salgs- og leieinntekter ⁶⁷
2018	50	Ca. 22	20	6 928
2019	60	40,6	20	11 062
2020	57	43,9	22	15 536
2021	33	30	22	17 782
2022	28	23,6	25	26 068
2023	27	19,8	25	28 519

Kilde: Årsrapporter for Bølgen bad og aktivitetssenter fra 2018 til 2023

Tabellen viser at antall ansatte økte med ti fra 2018 til 2019. Deretter har det vært en nedgang i antall ansatte, til 27 ansatte i 2023. Når det gjelder antall årsverk har det vært en økning fra om lag 22 årsverk i 2018 til 43,9 årsverk i 2020. Deretter har antall årsverk blitt redusert årlig, til 19,8 årsverk i 2023. Tabellen viser også at salgs- og leieinntekter har økt årlig, fra over 6,9 MNOK i 2018 til over 28,5 MNOK i 2023.

⁶⁵ Badelandene er en bransjeorganisasjon for badeland i Norge. Organisasjonen samler årlig inn nøkkeltall fra medlemmene, for eksempel innen energi, vannforbruk, snittpriser, omsetning osv. Medlemmene får tilgang til nøkkeltallene.

⁶⁶ Per 31.12.

⁶⁷ Tall i tusen kroner. Salgs- og leieinntekter for 2018 gjelder Bølgen Aktiv mens vi venter, salg av catering / mat og salg av arbeidskraft til kommunen. 5,3 MNOK er knyttet til arbeid for kommunen og 1,6 MNOK er salg av mat og Aktiv mens vi venter-produktene. For de øvrige årene er det inntekter for Bølgens aktiviteter innen trening, bad og kafévirksomhet.

Revisjonen har gått gjennom årsrapportene fra 2018 til 2023. Årsrapportene beskriver ikke bemanningsbehovet, eller forklarer hva som er årsakene til nedbemanningen.

I styrets beretning for 2018 framgår det at det var utfordrende å ivareta de ansatte da badet ikke kunne åpnes som planlagt. I samarbeid med kommunen ble det vurdert ulike løsninger, blant annet permitteringer og oppsigelser. Det kom frem at det ikke var lovhemmel for permitteringer. Oppsigelser var en mulighet, men en konsekvensanalyse viste at det kunne medføre en stor belastning for organisasjonen. Dette gjaldt blant annet tap av kompetanse, utfordringer med å ansette nytt personell innen oppstart samt kostnader ved oppsigelser og nyansettelser.

Frem til åpningen av badet har det vært ulike tiltak og aktiviteter for de ansatte som faste allmøter, avdelingsmøter, sosiale sammenkomster og opplæringstiltak. De ansatte har også fått alternative oppgaver. Dette gjelder blant annet oppgaver for kommunen⁶⁸, drift av Seiersten bad⁶⁹ og drift av kaféen på Helsebygget og catering. Ifølge årsrapporten har foretaket solgt tjenester for sju MNOK i løpet av 2018, og spart over en million kroner i reduserte driftskostnader. Kommunestyret bevilget ekstra midler slik at foretaket kunne fortsette sine ekstraordinære tiltak, herunder sikre oppgaver til de ansatte.

5.3 Revisjonens oppsummering og konklusjon

Dette kapittelet har tatt for seg begrunnelse og prosess knyttet til beslutningen om å etablere og foreta ansettelser i foretaket som skulle drifte badet.

Når det gjelder etableringen av foretaket, konkluderer revisjonen med at beslutningen bygger på to vedtak av kommunestyret, 9. november 2015 og 14. mars 2016, og ble begrunnet som den mest fordelaktige organisasjonsformen.

Vurderingene bygger blant annet på en ekstern rapport som anbefalte å etablere et kommunalt foretak, fremfor å drifte badeanlegget i kommunal regi. På dette tidspunktet var det lagt til grunn at anlegget skulle åpnes senest i begynnelsen av desember 2017. Videre inneholdt rapporten en tidslinje for ulike milepæler. Tidslinjen skisserte blant annet frister for å etablere foretaket, sikre at driftsorganisasjonen er operativ, samt ansette daglig leder og øvrig bemanning.

I saksfremlegget til kommunestyrets møte 9. november 2015 presenterte rådmannen to alternative forslag: å etablere et foretak eller å drifte badeanlegget i kommunal regi. Fordeler og ulemper ved de to alternativene ble beskrevet i den eksterne rapporten som var vedlagt saken. Kommunestyrets vedtak 14. mars 2014 følger opp vedtaket fra 9. november 2015, blant annet ved å bemanne interimsstyret og forankre vedtekter for foretaket.

⁶⁸ Blant annet oppgaver knyttet til barnehager, parkanlegg og kantiner og renhold av kommunale bygg.

⁶⁹ Et mindre badeanlegg.

Når det gjelder ansettelser, konkluderer revisjonen at prosess og begrunnelser i all hovedsak fulgte planer for å kunne åpne som planlagt. Undersøkelsen viser at alle ansatte var på plass innen desember 2017, i tråd med den anbefalte tidslinjen. På tidspunktet for ansettelsene hadde ikke foretaket informasjon om forsinkelser i prosjektet. Det hadde heller ikke sikker informasjon om bygget ville være klart til åpning som planlagt. Ifølge påstander fra intervjudata bygget beslutningen om antall ansatte og årsverk på vurderinger til et eksternt konsulentselskap og erfaringer fra sammenlignbare badeanlegg. Selv om omsetningen har økt fra 2018 til 2023, har det vært en nedbemanning i denne perioden.

6 LITTERATURLISTE

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 19.5.2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)

For 19.2.2016 nr. 184 Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)

Litteratur

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2018): *Veileder til utredningsinstruksen – instruks om utredning av statlige tiltak.*

Finansdepartementet (2008): *Kostnadsestimering.* Veileder nr. 6. 11.3.2008.

Finansdepartementet (2023): *R-108/19 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten.*

Justis- og beredskapsdepartementet (2019): *NOU 2019:5 Ny forvaltningslov.*

KS (2020): *Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll.*

Kultur- og likestillingsdepartementet (2023): *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet – 2023. For tildelinger i 2024. 06-2023.*

NOU 2016:4: Ny kommunelov.

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

Rambøll AS (2015a): *Gjennomføringsmodeller Drøbaksbadet og Frognhallen.* September 2015.

Rambøll AS (2015b): *Økonomiske virkninger treningssenter og kontorfløy.* Notat. 15.8.2015.

Welde, Aksdal og Grindvoll (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.* Concept-rapport nr. 45.

WSP (2020): *Bølgen Bad Ferdigstillelsesarbeider, Frogn kommune – økonomirapport.* 20.8.2020.

Årsrapporter Bølgen bad og aktivitetssenter fra 2018 til 2023.

Dokumenter fra kommunen

Frogn kommune (2015a): Prosjektdirektiv – Prosjekt 8509 Svømme-/badeanlegg. 16. mars 2015.

Frogn kommune (2015b): *Konkurransegrunnlag. B4. PA-bok for utførelsesfasen. Drøbaksbadet og Frognhallen – Totalentreprise, Åpen anbudskonkurranse*. 15. desember 2015.

Frogn kommune (2015c): *SHA plan fra forprosjekt*. 1.12.2015.

Frogn kommune (2016): *Drøbaksbadet og Frognhallen PA-bok for prosjektering*. 8.9.2016.

Frogn kommune (2018): *PA-bok*. 29.11.2018.

Frogn kommune (2023): *Dom Frogn heving av entreprisekontrakt*. 21.6.2023.

Politiske saksfremlegg med vedlegg samt vedtak fra 2006 til 2018.

Øvrige relevante dokumenter som er lastet ned og/eller sendt til revisjonen.

Informasjon fra nettsider

Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) (2024): Prosjektveiviseren <https://prosjektveiviseren.digdir.no/> [1.8.2024].

Direktoratet for økonomistyring og forvaltning (DFØ) (2024): Anskaffelser <https://anskaffelser.no/> [1.8.2024].

Statens prosjektmodell (KS ordningen): <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/id2523818/>

7 VEDLEGG

7.1 Vedlegg 1: Kommunedirektørens høringssvar

Kommunedirektør tilslutter seg rapportens observasjoner og konklusjoner. Disse er i samsvar med de observasjoner administrasjonen har gjort og som sammen med andre erfaringer har ligget til grunn for de endringer vi har gjort for at tilsvarende ikke skal skje igjen.

Med vennlig hilsen
Georg Smedhus
Kommunedirektør
Mobil: 970 63 808
E-post: georg.smedhus@frogn.kommune.no

Frogn kommune
Rådhusveien 6, Drøbak, Pb 10 1441 Drøbak
Sentralbord 64 90 60 00
[Frogn kommune](#) | [Facebook](#) | [Instagram](#) | [Snapchat](#)

7.2 Vedlegg 2: De politiske vedtakene i bestillingen av undersøkelsen

Her gjengis vedtakene i de politiske sakene som ledet frem til bestilling av undersøkelsen.

Ekstraordinært kommunestyret – 31. juli 2023, sak 80/23

KST 80/23 Sak om Bølgen - kommunestyret 31.07.23

Kommunestyrets vedtak

- 1) Dommen ankes ikke.
- 2) Kommunedirektøren gjennomfører det praktiske oppgjør av dommen. Beløpet finansieres med 30 mill. kroner fra «disposisjonsfond» ved overføring fra driftsbudsjettet til investeringsbudsjettet, og for øvrig ved låneopptak.
- 3) Kommunedirektøren innarbeider de økonomiske realiteter i budsjett og handlingsplan 2024 – 2027. inntil dette er behandlet av kommunestyret, får kommunedirektøren fullmakt til, innenfor lovens rammer, å holde igjen ansettelser samt utsette investeringer i den grad han finner det formålstjenlig
- 4) Kommunedirektøren får i oppdrag å fremme sak i første møterunde om hvordan en evaluering av byggeprosjektet Bølgen / Seiersten idrettspark kan gjennomføres

Formannskapet – 30. august 2023, sak 39/23.

FSK 39/23 Evaluering av prosessen rundt Bølgen/Seiersten idrettspark

Formannskapets vedtak/innstilling

- 1) Kommunestyret ber Romerike revisjon IKS i samarbeid med kommunedirektøren foreta en grundig gjennomgang av prosessene rundt byggingen av Seiersten Idrettspark generelt og Bølgen-anlegget spesielt fra 2010 og frem til rettssaken. Alle vesentlige beslutningspunkter og organisering av arbeidet knyttet til selve byggeprosjektet samt regulering, opprettelse av KF, og andre forhold knyttet til prosjektet skal omfattes av evalueringen.
- 2) Romerike revisjon IKS og kommunedirektøren utformer detaljert opplegg for evalueringen og fremlegger dette for formannskap til godkjenning i oktober 2023. Evalueringen skal fullføres i løp av første halvår 2024.
- 3) Evalueringsrapporten skal være offentlig.
- 4) Evalueringsrapporten skal behandles i kontrollutvalg, formannskap og kommunestyre.
- 5) Formannskapet delegeres myndighet til å håndtere eventuelle erstatningsmessige spørsmål i sakens anledning.
- 6) Økonomiske konsekvenser til nødvendig ekstern bistand innarbeides i tertialrapport 2.

Kommunestyret – 4. september 2023, sak 88/23

KST 88/23 Evaluering av prosessen rundt Bølgen/Seiersten idrettspark

Kommunestyrets vedtak

- 1) Kommunestyret ber Romerike revisjon IKS i samarbeid med kommunedirektøren foreta en grundig gjennomgang av prosessene rundt byggingen av Seiersten Idrettspark generelt og Bølgen-anlegget spesielt fra 2010 til rettssaken, samt perioden rettssaken pågikk. Alle vesentlige beslutningspunkter og organisering av arbeidet knyttet til selve byggeprosjektet samt regulering, opprettelse av KF, og andre forhold knyttet til prosjektet skal omfattes av evalueringen. I tillegg skal beslutningen om å la saken være unntatt offentlighet og å utelate kommunestyret fra beslutningsprosessen samt oppfølging av ressursbruken i prosessen etter kontraktsheving omfattes av evalueringen
- 2) Romerike revisjon IKS og kommunedirektøren utformer detaljert opplegg for evalueringen og fremlegger dette for formannskap til godkjenning i oktober 2023. Evalueringen skal fullføres i løp av første halvår 2024.
- 3) Evalueringsrapporten skal være offentlig.
- 4) Evalueringsrapporten skal behandles i kontrollutvalg, formannskap og kommunestyre.
- 5) Formannskapet delegeres myndighet til å håndtere eventuelle erstatningsmessige spørsmål i sakens anledning.
- 6) Økonomiske konsekvenser til nødvendig ekstern bistand innarbeides i tertialrapport 2.

Formannskapet – 1. november 2023, sak 47/23

FSK 47/23 Evaluering av prosessen rundt Bølgen/Seiersten idrettspark - prosjektplan, finansiering og videre behandling

Formannskapets vedtak/innstilling

- 1) Formannskapet slutter seg til prosjektplanen for evaluering av Bølgen.
- 2) Økonomisk ramme settes til 1. mill kr. (eventuelt tillegg; herav xxx kr. fra midler avsatt i fri ramme til bruk av kommunerevisjon til forvaltningsoppdrag i 2024)
- 3) Evalueringsrapporten fremlegges for kontrollutvalg, formannskap og kommunestyre. I tillegg til rapporten utarbeider revisjonen og administrasjonen i fellesskap saksfremlegg samt en presentasjon som kan brukes i forhold til politiske organer samt befolkningen.

Kommunestyret – 6. november 2023, sak 123/23

KST 123/23 Evaluering av prosessen rundt Bølgen/Seiersten idrettspark - prosjektplan, finansiering og videre behandling

Kommunestyrets vedtak/innstilling

1. Kommunestyret slutter seg til prosjektplanen for evaluering av Bølgen med en noe nedtonet prioritet i problemstilling 1 om idefasen, beslutningsgrunnlaget for politisk behandling.
2. Økonomisk ramme settes til 750 tusen kr. som innarbeides i HP 2024 til 2027.
3. Det rettes forespørsel til kontrollutvalget med henstilling om at dette oppdraget kan være minst en av forvaltingsoppdrag i 2024. Deler av forslag til midler avsatt i fri ramme i HP 2024 til 2027 på 500 tusen vil da inngå som delfinansiering av totalbeløpet på 750 tusen. Kontrollutvalget avklarer før endelig vedtak om HP 2024 til 2027
4. Evalueringsrapporten fremlegges for kontrollutvalg, formannskap og kommunestyre. I tillegg til rapporten utarbeider revisjonen og administrasjonen i fellesskap saksfremlegg samt en presentasjon som kan brukes i forhold til politiske organer samt befolkningen.