



Saksframlegg

Saksnr:	Utval:	Dato
2	Heradsstyret	17.06.2021

Sakshandsamar:	Samfunnsutvikling			Berit Karin Rystad	
Avgjerslemynde:		Arkivnr.:	20/2824	Klassering:	

Rapport på investeringsprosjekt Kringastemma

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Heradsstyret tek saka til vitande

Saksopplysningar:

Prosjekt Kringastemma har ei lang historie og denne utgreiinga avgrensar seg til sjølve byggeprosjektet.

16.07.18 blei avtaledokumentet mellom Constructa AS og Osterøy kommune skreve under. Prosjektet var då rigga med kommunal prosjektleiar som rapporterte til leiar for prosjekteininga i kommunen. I tillegg var det engasjert ekstern konsulent med kompetanse og erfaring i rehabilitering av dammer og det var knytt til fagkonsulent frå Bergen Vann AS (noko som er eit krav i frå NVE i slike prosjekt).

Byggetid var satt til ca. 9 veker (01.08.2018-30.09.2018).

Denne utgreiinga visar kva som gjekk galt i prosjektet og kvifor dette skjedde. Utgreiinga er meint som eit læringsdokument i korleis Osterøy kommune kan gjennomføre investeringsprosjekt med betre økonomikontroll og unngå økonomiske overskridningar. I tillegg ynskjer rådmannen å setje fokus på korleis ein sikrar kvalitet i investeringsprosjekt, korleis ein kan følgje oppsatt plan og levere investeringsprosjektet innan tidsramma.

I dette prosjektet har det meste som kan gå gale, gått gale. Kort fortalt så har manglande styring av prosjektet ført til ein stor økonomisk overskriding, og prosjektet som skulle tatt 9 veker tok ca 2 og ½ år.

Rådmannen har fått utarbeidd eit notat frå advokat Åshild Fløisand i SANDS Advokatfirma DA. Fløisand har støtta og gitt råd til kommunen i dialogen med entreprenøren. Notatet går gjennom tidslina i prosjektet og dei ulike problema som dukka opp. Advokaten har vært ein sentral støttespillar i dialogen mellom Osterøy kommune og Constructa AS.

Det positive med prosjektet er at Osterøy kommune har fått ein framtidsretta og solid demning med høg kvalitet som tek i vare fisk og ål med etablering av fisketrapp med ålerenne.

Økonomisk oversikt:

Prosjektet går over fleire år og for å få oversikt over utgiftane presenterer rådmannen dette i tabeller:

Prosjekt Oversikt

Leverandør	2018	2019	2020	Totalsum
STEENSTRUP STORDRANGE		322 087,59	13 898,56	335 986,15
SIV.ING.TORE NYGÅRD AS	409 768,50	183 900,00	25 125,00	618 793,50
CONSTRUCTA ENTREPRENØR AS	2 107 738,40	5 653 498,75	1 420 702,85	9 181 940,00
M. THUNESTVEDT AS	858,05			858,05
EUROSKILT	-	1 805,60		1 805,60
DIHVA IKS	47 053,27	84 541,74	6 710,00	138 305,01
NORCONSULT	256 385,24	187 125,01		443 510,25
NORSK KOMMUNALTEKNISK FORENING		4 237,00		4 237,00
OSTERØY ENTREPRENØR AS			18 455,00	18 455,00
OSTERØY KOMMUNE	33 700,00			33 700,00
RÅDGIVENDE BIOLOGER AS	11 000,00	11 482,00		22 482,00
STANDARD ONLINE AS		5 200,00		5 200,00
VEVLE MEK. VERKSTAD AS	1 536,80		6 648,80	8 185,60
Totalsum	2 868 040,26	6 453 877,69	1 491 540,21	10 813 458,16

Når det gjeld tidslina i prosjektet visast det til vedlegg «KringastemmaNotat19.01.2021». Rådmannen vil med denne bakgrunnen vise kva som gjekk gale i prosjektet, kvifor det skjedde og trekke nokre konklusjonar på kva vi skal lære av dette.

Rådmannen tek utgangspunkt i kontrakten (NS 8406) som blei avtalt mellom Osterøy kommune og Constructa AS:

Arbeid	Sum
01 Tilbod 29.05.18 inkludert fisketrapp	2.848.612,-
02 Tillegg for riving gangbru	120.000,-
03 LPS	24.000,-
Sum eks mva.	2.992.612,-
25% merverdiavgift	740.765,-
Kontraktssum	3.740.765,-

Prosjektet sin kompleksitet

Etter rådmannen sitt syn så er det første som gjekk gale i prosjektet at ein tok for lett på prosjektet sin kompleksitet. På grunn av klimaendringer og ulykka med dammen i Munkebotn i Bergen kommune har NVE stramma inn på krava til kvaliteten på dammar. Dette var ikkje teke høgd for i prosjektet og gjorde at ein ikkje klarte å sjå kor krevjande slike prosjekt er. Rådmannen visar til notatet frå advokat Fløisand der ansvaret etter hennar vurdering i stor grad ligg på entreprenøren.

Mykje av forseinkingene i prosjektet skuldast fagleg/teknisk løysing knytt til botntappeluke. Dette førte med seg store utgifter til Norconsult (på vegne av NVE), ekstern konsulent Tore Nygård AS og Constructa AS.

Kontraktar

Val av kontraktsformar har ført til store kostnadsoverskridingar. Kommunen valgte NS 8406 som krev at kommunen føl prosjektet tett opp i fht endringsarbeid og godkjenning av dette. Leiar for prosjekteininga slutta i 2018 og kommunen sin prosjektleiar blei ikkje fulgt opp slik det burde vært forventa. Kommunal prosjektleiar var i tillegg nyleg tilsett og hadde lite erfaring. Behovet for

oppfølging var difor endå større. Det vart ikkje gjort vurderingar og teke avgjerder i prosjektet når det var stort behov for det. Kommunen sin prosjektleiar var uerfaren og hadde lite kompetanse i prosjektleiing.

Ekstern prosjektleiar hadde kontrakt etter NS8402. Ekstern prosjektleiar skulle gjere arbeidet etter timar på grunn av at kommunen hadde vurdert prosjektet som eit enkelt prosjekt å gjennomføre. Ekstern prosjektleiar hadde gjennomført fleire slike prosjekt før, og hadde mykje erfaring. Når prosjektet endar opp med å utbetale kr. 618 793,50 til ekstern prosjektleiar, så er dette etter rådmannen sitt syn eit klar tekn på feil val av kontrakt og manglande styring og oppfølging av ekstern prosjektleiar og rolla til ekstern prosjektleiar i prosjektet.

Hausten 2018 byrja problema knytt til mykje nedbør og førte til kraftig forseinking av prosjektet. Meininga var heile tida å bli ferdig med arbeidet før haustnedbøren satte inn. Det vart tidleg ein diskusjon mellom kommunen og Constructa kven som skulle ta ansvar for forseinkinga i prosjektet på grunn av mykje vatn i Kringastemma, og som gjorde at Constructa ikkje kunne utføre arbeid på prosjektet. Kommunen knytte difor til seg advokat Fløisand som kunne gi råd om korleis ein skulle handtere situasjonen og kva ein skulle si og skrive dialogen med Constructa.

Kommunalsjef Samfunnsutvikling kom inn i prosjektet i 2019. Då hadde prosjektet kjørt seg heilt fast og det var lite dialog mellom partane. Kommunen sin prosjektleiar og ekstern prosjektleiar hadde involvert seg i løysing knytt til bunnappeluke og forsterking av ledevegg (krav frå NVE/Norconsult), noko som advokat Fløisand mente var Constructa sitt ansvar i følge kontrakten. Kommunen vikla seg på denne måten inn i å ta ansvar for noko som vi etter rådmannen sitt syn ikkje skulle ha gjort. Grunngevinga har vært at kommunen ville bidra til å få prosjektet gjennomført så fort som mogleg.

Første prioritet for kommunalsjefen var å få bygget ferdig dammen og fisketrappa før haustnedbøren i 2019 satte inn. Dette viste seg å være svært vanskeleg å få til. Det gjekk mange runder før endeleg løysing på bunnappeluka var på plass. Den 27.09.19 er ventil til botnappeluke ferdig produsert og klar til levering. Den 12.11.19 var ventil og konsoll på plass. Norconsult AS ville på vegne av NVE heller ikkje godkjenne ledevegg mot brua. I byggemøte den 22.11.18 med NVE og Norconsult kjem det nye krav frå Norconsult om utforminga av ledemur, dekk til fisketrappa og sikring av fundament på brukaret.

Historia om gangbrua

Gang og sykkelbrua som var festa i den gamle dammen måtte fjernast når den nye dammen skulle byggast. Dette var i utgangspunktet Statens Vegvesen sitt ansvar sidan vegen er fylkesveg. I kommunen sin dialog med Statens vegvesen visar vegvesenet til at dei ikkje har budsjett til å bidra med utskifting av gangbrua i tråd med reguleringsplan for fylkesvegen. Kommunen vel difor å mellomlagre brua og sette den gamle gangbrua på plass når ny demning er ferdig.

Dette visar seg å være umogleg å få til fordi NVE/Norconsult godkjenner ikkje den gamle løysinga med feste/stag inn i sjølve dammen. Grunngevinga er at ved stor vassføring og oversvømming av dammen så kan trær, busker og anna biologisk materiale førast over dammen og henge seg fast i staget og gi for stor belastning på dammen. Dette kan føre til at dammen bryt saman. Prosjektleiar måtte difor gå i dialog med entreprenør og få ei endringsmelding på å lage ei midlertidig gangbru som ikkje hadde stag/feste i dammen. Ein vurderte det slik at ei permanent bru måtte komme når vegvesenet gjennomfører oppgraderinga av fylkesvegen som ligg i reguleringsplanen, men manglar finansiering. Dette førte til ein tilleggskostnad på ca 400.000,- (I tillegg til kostnadane med lysregulering i heile byggeperioden).

Konflikt med entreprenør – rettssak eller forlik?

Dialogen og samarbeidet med entreprenøren Constructa AS har vært anstrengende og konfliktfylt og

prega av manglande tillit. Dialogen har først og fremst gått gjennom faste byggemøte mellom kommunen sin prosjektleiar og ekstern prosjektleiar og representant for entreprenøren. Det har og vært møte mellom kommunen, entreprenør og NVE/Norconsult for å finne tekniske løysingar på botntappeluke, ledevegg, gangbrua og fundamentering mot brukara.

Sidan prosjektet trekk ut i tid på grunn av manglande løysing med botntappeluke så gjer haustregnet at den halvferdige fisketrappa får skadar hausten 2019. Mykje nedbør fører til at grus som er fyllt mellom fisketrappen og ledemur blir skylt vekk og steinar som ligg i elvebotn flyttar på seg. Vi får ei endringsmelding frå Constructa, som må gjere delar av jobben på nytt. Kommunen må kople på Rådgivende biologer og lokale entreprenører for å få fisketrappa i stand slik at den vil fungere etter føresetnadane. Det blei difor svært mykje ekstra utgiftar i prosjekt grunna tidsapektet. Økonomistyringa var heilt fråværande og det blei stilt alt for lite krav til entreprenør i forhold til dei rettane kommunen hadde i kontrakten. Prosjektet gjekk over fleire år sjølv om byggetida skulle vare i 9 veker. Prisstigning utgjør difor ein stor kostnad i prosjektet i forhold til budsjett.

Rådmannen tek utgangspunkt i kontrakten (NS 8406) som blei avtalt mellom Osterøy kommune og Constructa AS. I følgje kontrakten skulle dammen byggjast med laksetrapp for kr. 3.740.765,-. Totalsummen blei på kr. 9 181 940,-.

Denne summen er eit resultat av forhandlinger mellom Constructa og kommunen. Etter fleire møte vart partane einige om å dele summen som ein ikkje var einig om på to. Partane var ueinige om ca 8 millionar som Constructa hadde fakturert kommunen.

Constructa Kredit Notaer

Faktura	2019	2020	Totalsum
2180608 (KN2190595)	- 478 706,50	-	478 706,50
2180649 (KN2190593)	- 474 425,00	-	474 425,00
2190062 (KN2190592)	- 878 350,00	-	878 350,00
2190077 (KN2190602)	- 47 191,00	-	47 191,00
2190110 (KN2190591)	- 426 800,00	-	426 800,00
2190161 (KN2190590)	- 350 295,00	-	350 295,00
2190258 (KN2190589)	- 301 950,00	-	301 950,00
2190002 (KN2190597)	- 210 130,00	-	210 130,00
2190004 (KN2190601)	- 63 713,75	-	63 713,75
2190109 (KN2190111)	- 217 819,00	-	217 819,00
2190142 (KN2190532)	- 69 286,00	-	69 286,00
2190378 (KN2190572)	- 13 370,00	-	13 370,00
2190453 (KN2190533)	- 44 975,00	-	44 975,00
2190454 (KN2190573)	- 5 348,00	-	5 348,00
2190455 (KN2190516)	- 9 332,50	-	9 332,50
2190541 (KN2190599)	- 221 598,00	-	221 598,00
2190610 (KN2190708)	-	32 501,00	32 501,00
2190708 (KN2200033)	-	197 802,50	197 802,50
Totalsum	- 3 813 289,75	- 230 303,50	- 4 043 593,25

Bakgrunnen for at kommunen valgte denne løysinga var at vi ville unngå ein rettsak. Det er etter rådmannen sitt syn ein dyr løysing å gå i rettsak, og utfallet av ein rettsak var usikkert fordi kommunen ikkje hadde fulgt opp prosjektet så godt som ein burde gjort.

Bakgrunn

Det er arbeidd med sikring av Kringastemma og flaumsikring av Valestrandsfossen sidan tidleg på 2000 talet. I 2008 vedtok NVE å løyve ein stønad til flaumsikring av Valestrandsfossen og Kringastemma. Løyvinga skulle dekkje 50 % av kostnadene som den gang vart berekna til kr. 2 222 000,- inkl. mva til gjennomføring av rehabilitering og flaumsikring. Det tok fleire år før prosjektet kom i gang og i 2013 søkte Osterøy kommune Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) om løyve til å senke Kringastemma med to meter for å rive delar av dammen ved Kringastemma og å rehabilitere den. I tillegg la kommunen inn ein opsjon på å byggje ei fisketrapp inkludert ei ålerenne knytt til dammen. Fisketrappen skulle finansierast av midlar frå Miljødirektoratet. Prosjektet kom ikkje i gong før i 2018, og på grunn av auka omfang av prosjektet og prisstigning blei det satt av 5 millionar til prosjektet i investeringsbudsjettet til kommunen i 2018.

Vurdering

Kva kan vi lære av investeringsprosjekt Kringastemma?

Vi kan først og fremst ta læring av å ikkje undervurdere **kompleksiteten** i prosjektet. Det får mellom anna konsekvens i val av kontraktsform og organisering av prosjektet. Før ein set i gang investeringsprosjekt må ein ha ei tydeleg og gjennomtenkt tinging av prosjektet med klåre rammer. Då blir prosjekt lettare å styre og følgje opp.

Vi har og lært at vi må ha klare og tydelege **kontrollsystem** som tidleg fangar opp avvik i prosjektet. Vi skal og sørge for at ikkje ein enkel person kan ta viktige avgjerder ålena i prosjekt. Prosjekt skal ha **klar styring og ansvar**. Det skal være regelmessige løypemeldingar til politisk nivå som viser framdrift og økonomistyring i tillegg til praktisk gjennomføring og endringar som er gjort. Store avvik og endringar som får økonomisk konsekvens, skal avgjerdast av øverste administrativ leining som vurderar politisk handsaming av prosjektet.

Vi må ha tilstrekkeleg **kompetanse** i prosjekta. Dei siste halvanna året har ikkje Osterøy kommune hatt prosjektkompetanse, og det har vært uråd å rekruttere nye medarbeidarar. Kommunen har difor skaffa seg rammeavtalar knytt til prosjektleiing og byggeleiing. Sjøv med ekstern prosjektleiing er det mange oppgåver internt som må gjerast av folk som er tilsett i kommunen, mellom anna økonomistyring og politisk sakshandsaming.

Kommunen må prioritere **god dialog med entreprenør**. Dette gjeld ikkje berre gjennom dei formelle kanalane i kontrakten, men og at ein har god kontakt når ting skjer. På denne måten kan ein søkje å unngå at konflikthar førar til tvist og rettssak.

Manglande prosjektstyring og ansvarsfordeling er viktig å fokusere på. Kommunen må ha innarbeidd rutinar og klar fordeling av ansvar. Skjer det endringar i organiseringa, til dømes at nokon sluttar i kommunen, så må det ordnast opp i og ein må finne erstatning eller ei anna løysing (innleid personale) for å sikre at prosjektet blir gjennomført etter plan.

Uklar rolleforståing. Ekstern prosjektleiar i kommunen engasjerte seg i botntappeluka som Constructa hadde ansvar for. Prosjektet var ein totalentreprise der Constructa skal levere demning MED godkjent løysing for botntappeluke. Kommunen skal ha kompetanse nok i desse prosjekta til å være klar på rolla si.

Folkehelse

Miljø

Osterøy kommune har fått eit flott damanlegg med fisketrapp og ålerenne med gode kvalitetar som tålar endringar i klima.

Økonomi

Prosjektet har ein stor kostnadsprekk og Osterøy kommune må dra læring av korleis kommunen skal styre investeringsprosjekta sine.

Konklusjon

Erfaringa frå investeringsprosjekt Kringastemma er at Osterøy kommune må ha tilstrekkeleg prosjektkompetanse i investeringsprosjekta. Kommunen har i 2019 gjennomført kurs i prosjektleiing i regi av NHH til sentralt tilsette i organisasjonen.

Osterøy kommune må ha gode kontroll og styringssystem og ein «sikringsventil» for å kunne stoppe eller justere prosjekt viss det visar seg at det oppstår problem ein ikkje har kontroll på. Prosjekta gjennomførast innan rimeleg tid slik at ikkje prisstigning gjer prosjekta mykje dyrare.

Kommunen må og sikre god styring av prosjekta og løypemeldinger til politisk nivå. Rådmannen visar til sak 040/21 handsama i formannskapet, der rådmannen foreslår at «kostnadsprekk større enn 10% av samla løyving skal opp til politisk handsaming».

FS-vedtak:"

1. Øvre ramme for ordinære investeringar i 2021 vert sett til kr 58 650 000,-netto. Summen vert å finansiere med låneopptak.
2. Øvre ramme for sjølvkostinvesteringar vert sett til 20 950 000,-netto. Summen vert å finansiere med låneopptak.
3. Nye prosjekt som ikkje er budsjettert skal leggjast fram til politisk godkjenning før oppstart dersom kostnadsramma overstig kr 2 000 000,-.
4. Tidlegare vedtekne prosjekt skal leggjast fram til ny handsaming dersom forventta totalkostnad er 10 % eller meir over kostnadsramma, og kostnadsramma er over kr 2 000 000,-
5. Det skal rapporterast på framdrift i alle investeringsprosjekt i samband med tertialrapportering»

Ikkje vedlagte saksdokument:

Doknr	Type	Dato	Tittel på saksdokumentet
Doknr	Type	Dato	Tittel på journalpost

Vedlagte saksdokument:

KringastemmaNotat		302588	20.05.2021
19.01.2021			