

KONTROLLUTVALGET I ARENDAL KOMMUNE

UNDERSØKELSE, NORAC STADION

AUST-AGDER REVISJON IKS, FEBRUAR 2019

1.0 Innledning

Bakgrunn for rapporten

Aust-Agder Revisjon IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Arendal kommune utført en undersøkelse omkring oppgradering av Bjønnes stadion på Myrene i Arendal. Denne ble oppgradert i 2017, og skiftet samtidig navn til Norac stadion. Behov for oppgraderingen var en konsekvens av at Arendal Fotball rykket opp en divisjon, med økte krav til hjemmebane.

Aust-Agder Revisjon IKS har begrenset undersøkelsen til å omfatte de konkrete spørsmål kontrollutvalget la frem i møte 12. desember 2018 (saksnummer 69/18). Vi har heller ikke foretatt noen vurderinger knyttet til overholdelse av regelverket for offentlige anskaffelser.

For å gi en oversikt over saksgangen i prosjektet, vil vi først presentere en tidslinje for hvordan dette har blitt behandlet i formannskapet og bystyret, og deretter vil vi ta for oss fremdriften i prosjektet vurdert mot kontrollutvalgets spørsmål. Siste kapittel vil inneholde revisjonens oppsummering og anbefalinger.

Kort om prosjektet

Oppgraderingen av Bjønnes stadion ble vedtatt av Arendal bystyre i november 2016, med en utgiftsramme på kr 29,3 millioner, og hvor eksterne skulle bidra med en halvpart av prosjektets investeringsutgifter. Ved utgangen av 2018 viser kommunens regnskap at prosjektet totalt har kostet ca. kr 60 millioner. Dette er en dobling i forhold til estimatet når prosjektet ble vedtatt.

Formannskapet fikk i møte 6. april 2017 en muntlig orientering av rådmann om fremdriften ved Bjønnes stadion. Etter dette møtet ble det i løpet av 2017 gitt informasjon i form av én orientering, og én sak i formannskapet om overskridelser i forhold til opprinnelig investeringsramme. Første gang 26. april, og siste gang 23. august. Til den politiske saken 26. april, var det vedlagt en skriftlig forklaring og en justert beregning av totalutgift, mens orienteringen i august var kun muntlig. Det var kun etter formannskapets vedtak i april at bystyret justerte totalrammen på prosjektet med en økt bevilgning i bystyremøtet i juni¹.

Det har siden oppstart vært en forutsetning at andre eksterne har vært villig til å bidra økonomisk i oppgraderingen sammen med Arendal kommune. Løsningen har vært en avtale med Norac AS om salg av navnerettighetene til stadion. Dette betyr at tidligere Bjønnes nå heter *Norac stadion*. Rettigheten gjelder i 15 år, og Norac AS betaler en årlig sum for denne rettigheten. Dette innebærer at kommunen måtte finansiere hele prosjektet i forkant, men får inndekning av avdragsutgifter på tilhørende lån over avtaleperioden på 15 år.

Arendal, 22. februar 2019

Ketil Raknes, Aust-Agder Revisjon IKS

¹ Sak 17/194 22.juni 2017

2.0 Tidslinje

Tidspunkt	Utvalg	Beløp
24. november 2016	<u>Bystyret - sak 16/174</u> Vedtar utbygging av Bjønnes stadion - trinn 1 - totalramme på kr 29 350 000 inkl. mva.	
8. desember 2016	<u>Bystyret - sak 16/188</u> Ramme + kr 150.000 innarbeides i Budsjett 2017 - investering	29 500 000 inkl. mva.
26. april 2017	<u>Formannskapet - sak 17/35</u> Orientering om større kostnader enn forutsatt. To alternativer - "må" og "bør", hvor "bør-alternativet" velges. Ny totalramme presenteres som kr 46 587 500, dvs. en økning på kr 17 237 500. Det legges til grunn at Norac dekker en halvpart av økningen.	
22. juni 2017	<u>Bystyret - sak 17/194 (1. tertial - revidert budsjett 2017)</u> Vedtar en økning i totalrammen på kr 17 337 500 - til kr 46 687 500 inkl mva. Vedtar i utgangspunktet en utvidelse av rammen på kun 50 %, men totalt 100 % gjennom et tillegg til saken. Det presiseres at kommunen må forskuttere Noracs andel av antatt overskridelse.	17 337 500 inkl. mva.
23. august 2017	<u>Formannskapet - sak 17/69 (eventuelt)</u> Kommunegartner orienterte om status for prosjektet. Det ble også orientering om utfordringer knyttet til grunnforholdene. Alle orienteringene var kun muntlig.	
31. desember 2017	Total bevilgning fra bystyret for 2017 Medgått i følge årsregnskap 2017 Overskridelse utover bevilgninger 2017 (omtalt i årsberetning for 2017)	46 837 500 inkl. mva. 58 427 509 inkl. mva. -11 590 009 inkl. mva.
21. juni 2018	<u>Bystyret - sak 18/82 (1. tertial - revidert budsjett 2018)</u> Tilleggsbevilgning - for å dekke overskridelse 2017 og økte utgifter 2018 Justert utgiftsramme på prosjektet pr 2018 utgjør da kr 58.575.500.	11 738 000 inkl. mva.
29. november 2018	<u>Bystyret - sak 18/131 (melding til bystyret)</u> Orientering om prosjektet fra oppstart. Antyder en sluttsum på ca kr 61 mill. inkl. mva. (kr 48,8 mill. netto). Det antydes at Norac skal dekke 50 % av overskridelser på prosjektet. Total bevilgning fra bystyret for 2018 Merforbruk fra 2017 Medgått i følge årsregnskapet 2018 Merforbruk 2018	11 738 000 inkl. mva. -11 590 009 inkl. mva. -1 619 774 inkl. mva. -1 471 783 inkl. mva.

3.0 Spørsmål fra kontrollutvalget/ tema

3.1 Er regnskapet korrekt?

Vi forutsetter at spørsmålet knytter seg til medgåtte utgifter på investeringsprosjektet 4662 *Bjønnes stadion – Arendal fotball 2017*.

Alle kommunens prosjekter, som inngår i kommunens investeringsregnskap, inngår som ledd i den ordinære finansielle revisjonen av kommunen. I tillegg skal avsluttede investeringsprosjekter med tilhørende prosjektrekskap, som skal aktiveres i kommunens balanse, opp i bystyret som egen orienteringssak. Disse prosjektrekskapene blir gjennomgått av revisor i forkant.

Prosjektet på Bjønnes er ikke endelig ferdigstilt og avsluttet, og har dermed ikke vært gjenstand for revisors gjennomgang, som øvrige ferdigstilte investeringsprosjekter i kommunen. På dette grunnlaget har vi valgt å foreta kontroll av større inngående fakturaer som er registrert på prosjektet i perioden fra oppstart i 2017, og fram til utgangen av 2018².

Samtlige kontrollerte fakturaer er stilet til Arendal kommune, og er merket *Bjønnes stadion*. Dette indikerer at prosjektrekskapet, som viser en total investeringsutgift på ca. 60 mill., tilsynelatende viser faktiske utgifter på prosjektet.

3.2 Hva er avviksbeløpet fra opprinnelig budsjett?

Som det framgår av tidsoversikten under kapittel 2, vedtok bystyret dette prosjektet i november 2016, med en total utgiftsramme på kr 29.350.000 inkl. mva. Ved utgangen av 2018 var det totalt medgått kr 60.047.284 inkl. mva. på prosjektet ifølge kommunens regnskapssystem. Dette gir et totalt merforbruk på kr 30.547.284 i forhold til opprinnelig økonomisk ramme på prosjektet fra november 2016.

Den faktiske utgiften for kommunen, må beregnes etter fradrag for refusjon av betalt merverdiavgift gjennom kompensasjonsordningen for kommunal virksomhet, samt andre statlige tilskudd som kan relateres til byggeprosjektet (eks. spillemidler). Etter kommuneloven er det uansett den faktiske utgiften som må bevilges av bystyret, uavhengig av et nettosyn på faktisk utgift.

Vedrørende Norac AS sin andel av totale prosjektutgifter, er andelen basert på en netto kalkyle - etter fradrag for merverdiavgift og statlige tilskudd.

² Revisjonen har i denne gjennomgangen ikke sett på avtaler etc. som angår prosjektet.

3.3 Hva er årsaken til disse avvikene?

Revisjonen legger her til grunn tilgjengelig dokumentasjon og forelagt informasjon fra kommunen. Vi har ikke hatt anledning til å ta nærmere stilling til forholdene som omhandler årsaken til avvikene.

I følge tilbakemelding fra administrasjonen, var grunnlaget for bystyrets vedtak i november 2016 kun et økonomisk estimat basert på et skisseprosjekt utført av Asplan Viak. Endelige økonomiske kalkyler for prosjektet forelå ikke før i forkant av møtene i formannskapet i april. Dette tilsier at de økonomiske konsekvensene av prosjektet ikke var godt nok utredet til saken i november 2016.

Formannskapet ble forelagt saken om økningen av kostnadsrammen tilknyttet Norac stadion i møte 26. april 2017. Den økte kostnaden ble da knyttet til økning av tribunekapasiteten med det såkalte «bør» alternativet - et alternativ hvor utbyggingen kunne gjøres nå, i motsetning til på et senere tidspunkt. Formannskapet vedtok dette alternativet, og bystyret godkjente dette i sin behandling av tertialrapporten i møte 22. juni 2017.

I august 2017 ble formannskapet orientert muntlig om status for byggeprosjektet Bjønnes stadion under «Eventuelt». I følge protokollen fra formannskapsmøtet, orienterte overingeniør Arne Chr. Bentzen om grunnforholdene. Det følger ingen dokumentasjon i møteprotokollen på hvilken annen informasjon som her ble gitt.

Formannskapet vedtok i november 2018 en melding til bystyret om status på byggeprosjektet, en oversikt over kostnadene, samt en redegjørelse for utbyggingen. Dette ble lagt frem skriftlig i formannskapet og sendt videre for vedtak i bystyret 29. november 2018. I følge notatet som her ble lagt frem, blir det gjort rede for utvidelsen av den økonomiske rammen i følgende møter:

- Formannskapet april 2017. Kostnadsøkningen begrunnes med utvidelse av tribuneareal og de til da kjente entreprisekostnadene. Videre kommer det frem av notatet at formannskapet ble orientert om økte kostnader til prosjektet på bakgrunn av krevende grunnforhold i forbindelse med bygging og fundamentering av bakre vegg på tribuneutvidelsen, samt fjellsikring. Kostnadene på dette ble stipulert til 7,5 millioner eks. mva.
- I følge notatet ble det i samme møte orientert om at Arendal Fotball ønsket å foreta direkte bestillinger inn i prosjektet (asfaltering/ fundamentering etc.) som de skulle dekke til ca. 1,5 mill. eks. mva.
- Det ble også muntlig orientert om at Norac AS ønsket å bidra med en splitt på 50/50 av merkostnadene.
- I følge notatet ble det våren 2017, av miljøhensyn og av hensyn til driftskostnader, besluttet å erstatte den planlagte oljekjelen med en el-kjele. «Dette utgjorde en merkostnad på kr. 1.945.000».

Ifølge notatet som bystyret tok til etterretning, ville regnskapet til prosjektet «med stor sannsynlighet lande på 48.800.000 eks mva. hvorav ca. 50 % dekkes av kommunen og 50% av Norac/ Otterlei/ Arendal fotball».

3.4 Hvem har foretatt budsjettøkningene underveis, og på hvilket grunnlag?

Det er kun bystyret som har myndighet til å vedta kommunens drifts- og investeringsbudsjett for det kommende driftsåret, samt å foreta endringer i opprinnelig budsjett. I denne sammenheng er det viktig å være klar over at en bevilgning «går ut på dato» 31. desember i budsjettåret, da kommunens budsjett kun er ettårig. Samtidig er det viktig å være klar over at en årlig bevilgning på et investeringsprosjekt som går over flere år, i realiteten er en periodisering, eller fordeling av, en total økonomisk ramme på prosjektet. Endring av totalrammen på et prosjekt pga. tilleggsarbeid, må løftes til bystyret som egen sak, da alternativet er at prosjektet drives fram uten bevilgning. Administrasjonen har plikt til å holde seg innenfor den årlige bevilgningen, uavhengig av totalramme på prosjektet.

Av oversikten i kapittel 2, fremgår det at det er bystyret som har vedtatt opprinnelig økonomisk ramme på prosjektet gjennom opprinnelig budsjett for 2017, samt økningen i bevilgning og totalrammen i 2017. Økningen av totalrammen på prosjektet i juni 2017 til kr 46.837.500, kan også sees i sammenheng med den relativt grundige orienteringen i formannskapsmøtet i april i forkant.

I e-postkorrespondanse³ svarer kommunens administrasjon på våre spørsmål om bakgrunnen for de økte kostnadene:

Sak til formannskapet 26. april 2017 «Bjønnnes/Norac Stadion – økte kostnader» var basert på entreprisekostnadene som da var kjente og at det også forelå to alternativer for utbyggingen (omtalt som «må» og «bør»). Formannskapet valgte da å igangsette prosjektet med «bør» alternativet som hadde en ramme på ytterligere 17 mill. utover det som var i bystyresaken høsten 2016.

På spørsmål om hva som var forskjellen mellom disse to alternativene ut over det økonomiske, svarer kommunen at bør modellen innebar en økning av tribunekapasiteten på ca. 60% ut over de som lå i «må». I følge kommunen ville denne utvidelsen vært svært vanskelig å gjøre i ettertid, slik de fysiske forholdene var.

Det ble for øvrig gjort en muntlig orientering om ytterligere overskridelser i formannskapsmøtet i august samme år, men uten at bystyret fikk dette som egen sak. Det ble heller ikke foretatt noen tilleggsbevilgning på prosjektet. Basert på at prosjektet for 2017 fikk et merforbruk på kr 11.509.009 i forhold til justert totalramme, tilsier det at dette burde vært gjort.

Kommunen svarer følgende på spørsmål fra revisjonen tilknyttet denne orienteringen til formannskapet i 2017:

Høsten 2017 ble formannskapet muntlig orientert om overskridelser i prosjektet på 7,5 mill. Dette skyldes svært kompliserte grunnforhold i den utvidede delen av tribunen som lå i formannskapets bestilling 21. april og et utvidet behov for fjellsikring.

Revisjonen har i sin gjennomgang ikke funnet dokumentasjon på om bystyret ble orientert, og heller ikke at bevilgningen på prosjektet ble økt. Vi stilte derfor spørsmål til kommunen om

³ Svar fra kommunen 14. februar 2019

hvorfor ikke bystyret ble orientert og budsjettet justert i etterfølgende bystyremøte, hvor kommunen svarer følgende:

De kostnadsøkningene det her ble orientert om var allerede påløpt da orienteringen ble gitt ettersom problemet med grunnforholdene under den gamle tribunen måtte håndteres da de ble oppdaget i løpet av sommeren. Rådmannen tenkte ikke på at orientering til bystyret og endring av budsjettet var hensiktsmessig og / eller nødvendig. Bystyret ville ikke kunne påvirke resultatet, og å justere budsjettet ville i realiteten kamuflert budsjettsprekken og bidradd til at noen kunne få inntrykk av at prosjektet ble gjennomført i henhold til budsjett.

I ettertid er rådmannens vurdering at revisor burde vært orientert, og i denne sammenheng kunne vi ha avklart hva som ville være beste måte å handtere saken på.

Vi presiserer at det kun er bystyret som kan gi en bevilgning, jf. kommunelovens § 6. Etter reglementer for folkevalgte organer i Arendal kommune 2015/2019, skal bystyret behandle og treffe vedtak i alle saker så langt ikke annet følger av lov eller gyldig delegeringsvedtak. Dette innebærer at en bevilgning skal gis før utgiften pådras.

Bystyret vedtok en prosjektramme 24. november 2016, og en bevilgning på prosjektet i budsjett for 2017. Opprinnelig ramme ble økt i bystyremøte i juni, men ikke etter orienteringen om nye overskridelser i august 2017. Dette innebærer at prosjektets utgifter som påløp utover oppjustert ramme fra juni, ikke hadde bystyrets godkjenning siste halvår 2017.

3.5 Forelå det risikoopplysninger for eventuelle endringer allerede på opprinnelig vedtakstidspunkt?

Om det i november 2016 forelå dokumentasjon tilknyttet oppstart av prosjektet, og hvilke forutsetninger som lå til grunn for kostnadsanslaget, svarer kommunen dette:

Arendal kommune ved rådmannen inngikk avtale med Arendal Fotball slik at all prosjektering, beskrivelser, anbudsdokumenter og kostnadsestimat skulle utføres av Asplan Viak og bekostet av Arendal Fotball. Arendal kommune var representert i prosjektgruppa som var nedsatt i forbindelse med prosjektet. Avtalen var videre at AK skulle overta prosjektet etter anbudsrunden.

Anslaget som lå til grunn var basert på skisseprosjekt utført av Asplan Viak og bekostet av AF og som var en del av prosjekteringen.

Kommunen hadde i mars 2017 en anbudsprosess tilknyttet grunnarbeidene på Nordac stadion. En anbudskonkurranse for dette ble offentliggjort på doffin.no 9. mars 2017. På spørsmål fra revisjonen angående dette anbudet, og om det eventuelt ble gjennomført andre anbudsprosesser, svarer kommunen i epost av 15. februar 2019 at prosjektet bestod av 5 entrepriser i tillegg til grunnarbeidene. Ifølge kommunen var alle disse 5 ute på anbud og dannet grunnlaget for saken til formannskapet i april 2017.

Ut ifra informasjonen vi har fått tilgang til i dette prosjektet, er det kun prosjektskissen som ble levert av Asplan Viak, og som dannet grunnlaget for estimatet for utgiftene til utbygging

av Norac stadion. Det har ikke fremkommet noe annet kostnadsanslag for prosjektet ut over det som er nevnt her. Det økonomiske estimatet som bystyret bygget sitt vedtak på i november 2016, baserte seg på denne prosjektskissen. Det økonomiske avviket mellom denne skissen og endelig kalkyle i april 2017 (ca. 17 mill., avhengig av alternativ), tilsier at grunnlaget for vedtaket var mangelfullt.

3.6 Hva er kommunens andel av driftsutgiftene, og hvordan er dette gjort kjent?

Investering

Ved utgangen av 2018 finner vi følgende tall for prosjektet for perioden 2017 til 2018:

Faktisk byggekostnad (Xledger)	60 047 284
Kompensasjon av mva. (Xledger)	-11 863 165
Spillemidler (ikke mottatt)	-1 000 000
Refusjoner (Arendal fotball, VA)	-2 085 000
Netto totalutgift etter refusjon	45 099 119
Finansiering fra Norac AS - over 15 år	21 885 000
<u>Andel Arendal kommune</u>	<u>23 214 119</u>

Med unntak av skriftlig orientering i formannskapsmøtet i april 2017, hvor estimert totalutgift var justert opp til kr 46,7 millioner, samt melding til bystyret i november 2018, kan vi ikke se at formannskapet eller bystyret har fått annen skriftlig orientering om sluttsummer på prosjektet ved utgangen av 2018.

Drift

Totale driftsutgifter på prosjekt 7624 (Bjønnnes) utgjør netto kr 1,2 million ved utgangen av 2018, mens det var budsjettert med et forbruk på kr 1 million. Merforbruket skyldes i hovedsak økte strømutfgifter i forhold til budsjettert. Dette var for øvrig første driftsår for anlegget.

Når kommunen oppfører bygg og anlegg som ikke direkte skal benyttes i kommunens virksomhet, er det viktig at kommunen har eiendoms- og råderett over bygget/anlegget, samt ansvar for drift og vedlikehold. Dersom dette ikke er tilfelle, og noen eksterne har ytet økonomiske bidrag for å oppnå særskilte rettigheter, kan kommunen miste deler av sitt krav på kompensasjon av merverdiavgift som er betalt ved oppføring.

Norac AS sitt årlige økonomiske bidrag er betaling for en reklametjeneste, og påvirker i utgangspunktet ikke kommunens kompensasjonsrett ved oppføring av stadion. Vi er heller ikke kjent med at noen lag eller klubber betaler leie for bruk av banen, eller er pålagt vedlikeholdsarbeid uten økonomisk godtgjørelse fra kommunen. Dersom lag eller klubber er pålagt å utføre slike vedlikeholdstjenester uten vederlag fra kommunen, og disse klubbene får rettigheter i anlegget, kan disse tjenestene tolkes som motytelse for bruk av anlegget. Dette

kan bli tolket som *utleie* av anlegget, og ikke *utlån*. Det kan få betydning for kommunens rett på kompensasjon.

Vi kjenner ikke til at andre enn kommunen har særskilte drifts- og vedlikeholdsansvar. Det er m.a.o. kommunen som har det fulle ansvaret for drift og vedlikehold. Dette bekreftes også i epostkorrespondanse med kommunen, som beskriver at kommunen er fullt ut ansvarlig for løpende drift av anlegget. Unntak fra dette er VIP modul, mediabrakker/ skjermer, toalettbrakker og midlertidige tribuner som eies og er bekostet av AF.

Driftsutgiftene rapporteres under Ansvar Park-, idretts- og friluftsanlegg under Enhet for Kultur.

3.7 Hva er Noracs AS faktiske bidrag i prosjektet, og hvilken sikkerhet er knyttet til disse inntektene?

Det har tilsynelatende vært en forutsetning at halvparten av prosjektets utgifter skulle dekkes av eksterne – i realiteten Norac AS. Arendal Fotball har for øvrig bekostet prosjektering av prosjektet med ca. 2,5 mill.

Første utkast til økonomisk avtale mellom kommunen og Norac AS, ble signert 4. april 2017. Etter denne er det utarbeidet 2 tilleggssavtaler som omhandler økt pris på navnerettighetene for stadion – dvs. del-finansiering av prosjektet.

Opprinnelig avtale med Norac av 4. april 2017 - over 12 år	12 000 000
Tilleggssavtale 1 av 27. april 2017 - med forlenget periode til 15 år	6 135 000
<hr/>	<hr/>
Ny avtalesum 2017 med Norac over 15 år	18 135 000
<hr/>	<hr/>
Tilleggssavtale 2 av 16. november 2018 - periode på 15 år	3 750 000
<hr/>	<hr/>
Ny avtalesum 2018 med Norac over 15 år	21 885 000

Summen utgjør litt mindre enn halvparten av prosjektets totale nettoutgifter ved utgangen av 2018, jf. oversikt under punkt 3.7. Dette skyldes delvis at Arendal Fotball har bidratt med noen egne investeringer.

Otterlei Group AS, som er Norac AS sitt morselskap, har gjennom en egen erklæring stilt selvskyldnergaranti overfor Norac AS sine betalingsforpliktelser til kommunen i avtaleperioden.

Selvskyldnergaranti er en sterk form for garanti, da manglende oppgjør fra debitor utløser en plikt for garantisten, uansett årsak på debitors hånd. Garantisten har derimot også like rettigheter som debitor.

Når en *garantist* er organisert som et aksjeselskap med begrenset økonomisk ansvar, vil en konkurs føre til at *garantisten* opphører å eksistere. Kommunens risiko vil derfor være knyttet til om begge selskapene skulle gå konkurs i løpet av avtaleperioden.

4.0 Innspill til kontrollutvalget

- *Det vil alltid være forhold som kan påvirke prosjekter i denne størrelsesorden. Det er imidlertid avgjørende at det i forarbeidet til vedtaket er sikret tilstrekkelig kompetanse som på en tilfredsstillende måte kan skissere hvilken økonomisk risiko politikerne tar når slike prosjekter vedtas. Helt sentralt ved en kjent økonomisk risiko, er hvilke tiltak som settes inn for å redusere denne risikoen, og hvem som er ansvarlig for å måle effekten av disse tiltakene.*
- *Vedtaket om prosjektstart i november 2016, bygget kun på et skisseprosjekt, da endelig prosjektkalkyle ikke forelå før flere måneder senere. Dette tilsier at prosjektet ble vedtatt på et mangelfullt grunnlag, og med desto høyere økonomisk risiko.*
- *Skriftlighet omkring løpende informasjon til formannskapet og bystyret kunne vært bedre. Skriftlighet gir bedre etterprøvbarehet og samtidig bidrar til mer transparens i de prosesser som har foregått.*
- *Med bakgrunn i prosjektets negative økonomiske utvikling, kan det stilles spørsmål om rapportering til bystyret burde vært hyppigere.*
- *Bystyret er kommunens øverste organ og er den bevilgende myndighet overfor administrasjonen. Orienteringer knyttet til overskridelser på inneværende års budsjett, bør således også gis til bystyret i samme detaljeringsgrad som til formannskapet.*
- *Administrasjonen har i utgangspunktet ikke anledning til å overskride en bevilgning som bystyret har vedtatt. Dersom det er signaler i prosjektet om at det vil påløpe tilleggsarbeider i forhold til først antatt, må en økning av en bevilgning vedtas i forkant av når utgiften pådras.*