



BÆRUM KULTURHUS

MERKOSTNADER – SVAKHETER OG ERFARINGER

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

INNHold

SAMMENDRAG

1	INNLEDNING	1
1.1	AVGRENSINGER.....	1
1.2	DATAINNSAMLING.....	1
1.3	KORT HISTORIKK.....	2
2	MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET	3
3	BEVILGNINGER OG KOSTNADER	4
3.1	VEDTATTE BEVILGNINGER.....	4
3.2	DE SAMLEDE KOSTNADENE TIL BYGGINGEN.....	6
4	ANSVARS- OG ROLLEFORDELING	8
4.1	VURDERINGSKRITERIER.....	8
4.2	VIKTIGE VALG TIDLIG I PROSJEKTET.....	8
4.3	ANSVARS OG ROLLEFORDELING I BYGGEFASEN.....	10
5	ENDRINGER UNDERVEIS	12
5.1	VURDERINGSKRITERIER.....	12
5.2	ENDRING AV TEGNINGENE FRA FORPROSJEKT TIL ANBUDSTEGNINGER.....	12
5.3	ENDRING ANBUDSTEGNINGER TIL FERDIG BYGG.....	13
5.4	OPPGRADERINGER OG TILLEGG.....	14
6	ØKONOMISTYRING	15
6.1	VURDERINGSKRITERIER.....	15
6.2	VAR DE ANGITTE BUDSJETTENE REALISTISKE?.....	15
6.3	ANBUD OG KONTRAKTER.....	19
6.4	RAPPORTERINGEN I PROSJEKTET.....	22
6.5	PROSJEKTSTYRING.....	24
7	SAKSFREMLEGGENE TIL POLITIKERNE	26
7.1	VURDERINGSKRITERIER.....	26
7.2	VEDTAK OM BYGGING AV KULTURHUSET.....	27
7.3	ØKONOMISK RAPPORTERING TIL POLITIKERNE.....	29
7.4	SAKSFREMLEGG OM BRUK AV FRIKJØPSMIDLER TIL PARKERING.....	31
8	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	34
8.1	KONKLUSJON.....	34
8.2	ANBEFALINGER.....	37

LITTERATUR OG KILDEHENVISNING

VEDLEGG 1: DEN POLITISKE GANGEN I SAKEN
VEDLEGG 2: REGNSKAP KULTURHUSET PR 31.12.05
VEDLEGG 3: ENDRING AV BYGGET
VEDLEGG 4: KOSTNADER AV ENDRINGENE
VEDLEGG 5: PARKERING OG BRUK AV FRIKJØPSMIDLER
VEDLEGG 6: HØRINGSSVAR FRA RÅDMANNEN

SAMMENDRAG

Målsetting med prosjektet

Kontrollutvalget vedtok desember 2005 at *revisjonen skulle gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt om Bærum kulturhus*. Målsettingen med prosjektet er å *avdekke årsaker og svakheter i forbindelse med overskridelsene for kulturhuset*.

Vi har søkt å besvare målsettingen ved å dele undersøkelsen inn i følgende tema:

- Bevilgninger og kostnader
- Ansvars- og rollefordeling
- Endringer underveis
- Økonomistyring
- Saksfremleggene til politikerne

Revisjonen har lagt kommunens vedtatte retningslinjer til grunn for våre vurderinger.

Arbeidets omfang og begrensninger

1998 vedtok kommunestyret bygging av et kulturhus i Sandvika til 75,0 millioner. 2001 vedtok formannskapet endelig prosjektbudsjett på 96,8 millioner. I 2006 er samlet kostnad 139,7 millioner.

Revisjonen har gjennomgått alle saksfremlegg og vedtak om Kulturhuset og de viktigste dokumentene knyttet til byggingen. Vi har gjennomført intervjuer og samtaler med de sentrale personene knyttet til prosjektet og hatt fire befaringer i Bærum kulturhus. Revisjonen har også hatt samtaler og e- postutveksling med en rekke ansatte ved ulike tjenestesteder i kommunen, samt leverandører til prosjektet.

Samlet vurdering og konklusjon

Revisjonen mener at det er flere direkte og indirekte årsaker til merkostnaden.

Kulturhuset var et vanskelig og komplekst prosjekt. Flere beslutninger i tidlig fase medførte en mer kompleks prosjektorganisasjon, mindre forutsigbarhet i byggeprosessen og stor usikkerhet omkring den økonomiske utviklingen i prosjektet.

Revisjonen mener det var uklare ansvarsforhold og rollefordeling i prosjektet., og svak prosjektstyring. Det manglet kontrakter bl.a. med prosjektledelsen og byggeleder, og det var uklart hvem som hadde ansvar for hva. Det ble ikke etablert faste skriftlige rapporteringsrutiner og dette vanskeliggjorde effektiv løpende økonomikontroll. Det ble gjort flere fordyrende endringer av tegningene fra forprosjekt ble vedtatt av formannskapet til anbudstegningene og fra anbudstegningene til ferdig bygg. Det knappe budsjettet ble omtalt da forprosjektet ble vedtatt og det er etter revisjonens vurdering påfallende at det ble godkjent fordyrende endringer etterpå. Dette forklarer etter revisjonens vurdering noe av merkostnaden.

Revisjonen mener at romprogrammet var realistisk budsjettert, men at arkitekten underbudsjetterte sitt byggeforslag både i prosjekteringen og i anbudsmaterialet. Dette

forklarer en stor del av merkostnaden og tyder på at kvalitetssikringen av anbudstegningene fra prosjektledelsens side ikke var god nok.

Retningslinjene tilsa at 5-15 prosent av byggekostnadene skulle settes til marginer og reserver, men for Kulturhuset ble de satt til 3 prosent. I et så komplisert bygg mener revisjonen at dette er et klart brudd på retningslinjene. Dersom marginene var satt til 15 prosent ville budsjettforslaget blitt vesentlig høyere.

Den politiske behandlingen av investeringsprosjekter skulle i følge dagjeldende retningslinjer behandles tre ganger. Etter revisjonens vurdering ble kulturhusprosjektet det. Den siste behandlingen skulle *gjøres* når innkomne anbud *gjør det mulig å presentere et bearbeidet og fullstendig prosjektbudsjett*. Revisjonen mener denne saken ikke ble forsvarlig utredet og at dette var et brudd på kommunens retningslinjer. Det hevdtes dessuten i saken at besparelser på 4 millioner i forhold til tilbudet er oppnådd. Det ble ikke informert om at det samtidig var lagt til merkostnader i samme størrelsesorden.

Underbudsjetteringene fra arkitekten burde vært etterkontrollert og korrigert før de ble fremstilt for politisk behandling. Etter revisjonens vurdering ble heller ikke kommunestyret tilstrekkelig informert eller hadde grunnlag for å se, at de lave marginene normalt ville føre til overskridelser. Revisjonen mener at de økonomiske rammene ikke ble forsvarlig utredet og at politikerne ikke fikk tilstrekkelig saksunderlag. I en rekke saksfremstillinger til politikerne er 2,8 millioner utelatt fra den rapporterte totale prosjektramme. Dette mener revisjonen burde inngått i en forsvarlig utredning. Revisjonen vil påpeke at Kulturhusprosjektet har vært belastet utgifter uten at det i forkant har vært sørget for budsjettmessig dekning. Det bør alltid sikres vedtak om bevilgninger i forkant av utgiftene.

Det har vært flere uklarheter vedrørende kommunens bruk av frikjøpsmidler til parkering i Bærum kulturhus. Revisjonen mener det ikke er redegjort for hvorfor det er valgt å bruke frikjøpsmidler til Kulturhuset. Revisjonen mener at forholdet må avklares, da det knytter seg usikkerhet til om parkeringsplassene tilhører Kulturhuset, eller er offentlig tilgjengelige plasser.

De retningslinjene som gjaldt i kommunen, ved oppføringen av Kulturhuset, var etter revisjonens vurdering uklare på hva som skal legges frem for politisk behandling. Rådmannen har siden utarbeidet nye retningslinjer og disse er etter revisjonens vurdering mer presise. Det legges her opp til en politisk behandling i fire faser og det fremgår klart hva de politiske vedtakene innebærer. Etter revisjonens vurdering kunne de nye retningslinjene vært klarere på hva de ulike sakene til politisk behandling skal inneholde av informasjon.

Det var Eiendomsforvaltningen som hadde ansvar som byggherre for Kulturhusprosjektet. Rådmannen la 2003 frem forslag til omorganisering av Eiendomsforvaltningen¹. Rådmannen mente organiseringen kunne forbedres. Rådmannen mente det var nødvendig å klargjøre skillet mellom politikk og administrasjon, og understreket betydningen av at byggeprosjekter ble organisert, planlagt og gjennomført innenfor vedtatte rammer. Behov for kompetanse på disse områder måtte sikres. Rådmannen mente det var viktig å fokusere sterkere på den rådgivende funksjonen overfor politiske og administrative beslutningsorganer.

Rådmannen foreslo å opprette en enhet for eiendomsutvikling som skulle jobbe med investeringsprogram og strategier i nært samarbeid med rådmannen. Enheten skulle ha

¹ Kommunestyre sak 062/03 *Organisering av eiendomsforvaltningen og interne bedrifter*, møte 18.06.03

ansvar for rådgivning og støtte til strategisk ledelse på fagområdet eiendomsutvikling, herunder bl.a. forslag om og oppfølging av investeringsprogram. Kommunestyret vedtok² at kommunens eiendomsfunksjon skulle organiseres i samsvar med fremlagt forslag. I følge kommunens intranett har *Avdeling for eiendomsutvikling* i dag fem ansatte og skal bistå med beslutningsgrunnlag, dvs. analyser, prognoser og nøkkeltall.

Kulturhusprosjektet viser etter revisjonens mening at det er behov for bedre kvalitetssikring og overordnet styring med investeringsprosjekter. Den nye enheten for eiendomsutvikling med ansvar bl.a. for rådgivning overfor rådmannen og støtte til oppfølging av investeringsprogram, kan etter revisjonens vurdering være et godt tiltak for i fremtiden å unngå de fleste av manglene denne undersøkelsen avdekker. Dette forutsetter at enheten har en klar tredjepartfunksjon. Revisjonen vil spesielt fremheve rollen som nøytral rådgiver med kontrollansvar for kalkylegrunnlag, stipulerte budsjetter og at det blir lagt frem fullstendige oversikter over hva som er bevilget og brukt, samt å få frem konsekvenser av ulike valg.

Anbefalinger

1. Rådmannen bør sørge for at det i fremtiden settes av realistiske reserver og marginer i byggeprosjekter. De folkevalgte må bli tydelig informert om lave marginer og reserver og faren dette medfører for overskridelser.
2. Rådmannen bør vurdere om de nye retningslinjene for investeringsprosjekter bør bli klarere i hva de ulike sakene til politisk behandling skal inneholde av informasjon.
3. Rådmannen bør avklare bruken av frikjøpsmidler til Kulturhuset.
4. Avdeling for eiendomsutvikling bør få et ansvar for tredjemannskontroll av kalkylegrunnlag og prosjektert materiale.
5. Avdeling for eiendomsutvikling bør få et ansvar for kontroll av saksopplysninger om byggeprosjekter før rådmannen legger dem frem for politisk behandling.

Mars 2006

Per-Martin Svendsen
revisjonssjef

Morten Mjøltnes
fagansvarlig for forvaltningsrevisjon

² Kommunestyre protokoll møte 18.06.03.

1 INNLEDNING

Sektorutvalg Levekår vedtok på møte 05.10.04 ved behandlingen av sak om merforbruk i forhold til budsjettet for Bærum kulturhus:

1. *Rådmannens redegjørelse for merforbruk i forhold til budsjett for Bærum kulturhus tas til orientering.*
2. *Sektorutvalg levekår ber administrasjonen om å sørge for en revisjonsrapport som avdekker svakheter og erfaringer i forbindelse med overskridelsene for kulturhuset³.*

Kontrollutvalget vedtok 15.11.04⁴ å sette i gang et forvaltningsrevisjonsprosjekt om Kulturhuset. I desember ble det varslet en mulig rettstvist med entreprenør, og kontrollutvalget ba derfor revisjonen legge saken i bero inntil utfallet av eventuelle krav var avklart⁵.

Da det var inngått forlik med entreprenøren, vedtok Kontrollutvalget 12.12.05 under sak 79/05 *Forvaltningsrevisjonsprosjekt Kulturhuset*:

1. *Kontrollutvalget ber revisjonen starte opp forvaltningsrevisjonsprosjektet om Bærum kulturhus og ber om å få rapporten til behandling i utvalgets møte 13.03.06.*
2. *Målsettingen med prosjektet er å avdekke årsaker og svakheter i forbindelse med overskridelsene for kulturhuset.*

Innledningsvis i rapporten kartlegges overskridelsene. Revisjonen har gjennomgått og presentert de samlede bevilgningene og kostnadene til Kulturhuset. Vi vil så forsøke å belyse årsakene og erfaringene.

1.1 Avgrensinger

Prosessene rundt byggeprosjektet har vært kompliserte og omfattende, og det har ikke vært mulig for revisjonen å vurdere alle forholdene. Vi vil bl.a. ikke vurdere funnene knyttet til Kulturhuset med gjennomføring av andre investeringsprosjekter i kommunen.

Vi ser ikke på de rent bygningsmessige (byggetekniske/byggefaglige) eller bruksmessige sidene av Kulturhuset, eller på erfaringen med byggingen av andre bygg tegnet og prosjektert av Snøhetta, eller på grunnlaget for forliket med entreprenøren.

1.2 Datainnsamling

Forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært ressurskrevende for revisjonen. Revisjonen har engasjert to midlertidig ansatte, og leid inn bistand til de bygningsmessige vurderingene fra HolteProsjekt og Asplan Viak.

Revisjonen har gjennomgått alle saksfremlegg og vedtak om Kulturhuset, som har vært behandlet i politiske utvalg fra 1994 og fremover. Vi har forsøkt å innhente de viktigste dokumentene knyttet til byggingen av Kulturhuset, herunder anbud, tilbud, tegninger,

³ Sektorutvalg Levekår sak 071/04 *Bærum kulturhus – merforbruk i forhold til vedtatt budsjett*, møte 05.10.04.

⁴ Kontrollutvalget sak 71/04 *Aktuelle saker*, møte 31.4.04

⁵ Kontrollutvalget sak 05/05 "Orienteringssak" i møte 31.01.05

kontrakter, regnskap og bilag. Oversikt over dokumenter er listet opp i kildehenvisningene bakerst i rapporten.

Revisjonen har gjennomført intervjuer og samtaler med de sentrale personene knyttet til prosjektet. Følgende er blitt intervjuet:

- Rådmannens kontor: Lars Bjerke og Bjørn Røed,
- Byggherre: Jon Hveem, Eiendomsforvaltningen
- Byggherrerepresentant: Flemming Lykke, Eiendomsforvaltningen
- Prosjektleder: Erik Einerkjær, Sohlberg og Toftenes AS
- Brukerne: Aksel Erling Sinding, Torborg Storaas og Ove Borgersen, Kulturarena Bærum

Revisjonen har også hatt samtaler og e-postutveksling med en rekke ledere, saksbehandlere og konsulenter ved ulike tjenestesteder i kommunen, samt med leverandører til prosjektet for å få klarhet i prosessen. I tillegg har revisjonen hatt fire befaringer i Bærum kulturhus.

1.3 Kort historikk

Ambisjonene om et kulturhus i Sandvika oppstod for mange år siden, og debatten har pågått siden 60-tallet. I vedlegg 1 gis en kronologisk oversikt over den politiske gangen i saken fra 1994 til 2006.

Høsten 1998 ble det i Økonomiutvalgets forslag til handlingsprogram, satt som et resultatmål: *Kulturhuset i Sandvika skal tas i bruk i løpet av år 2001*⁶, og det foreslås å sette av 75,0 millioner på kapitalbudsjettet til realisering av bygget. Forslaget ble vedtatt i kommunestyret⁷.

I januar 2001 ble Forprosjektet med forslag til program, fysisk utforming og kostnadsoverslag behandlet i formannskap og kommunestyre⁸. Kommunestyret vedtok å videreføre prosjektet med en kostnadsramme på 84 millioner.

I september 2001 behandlet formannskapet⁹ notat om innkomne anbud og prosjektkalkylen, som viste en merkostnad på 10 millioner. Kulturhuset ble vedtatt bygget med endelig prosjektbudsjett på 96,8 millioner¹⁰.

Byggingen av Kulturhuset startet i november 2001, og i september 2003 stod Kulturhuset ferdig. Samlet kostnad er i dag 139,7 millioner.

⁶ Økonomiutvalgets forslag til handlingsprogram 1999 – 2002, side 40

⁷ Protokoll Kommunestyret sak 115/98 *Handlingsprogram 1999-2002* og *Vedtatt handlingsprogram*, side IV

⁸ Sak 028/01 i formannskapet 24.01.01 og sak 014.01 i kommunestyret 31.01.01

⁹ Rådmannens notat 12.09.01, unntatt offentlighet

¹⁰ Tallet er de samlede bevilgningene, oppsummert av revisjonen. Det er ikke samsvar med tallet oppgitt i saken.

2 MÅLSETTINGEN MED PROSJEKTET

Målsettingen med prosjektet er å avdekke årsaker og svakheter i forbindelse med overskridelsene for Kulturhuset.

For å avdekke årsaker og svakheter ved kulturhusprosjektet, har vi belyst ulike forhold som kan ha medført økte kostnader. Det er mange faktorer som griper inn i hverandre.

I forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi søkt å besvare målsettingen ved å dele undersøkelsen inn i følgende tema:

- Bevilgninger og kostnader
- Ansvars- og rollefordeling
- Endringer underveis
- Økonomistyring
- Saksfremleggene til politikerne

Revisjonen har lagt kommunens vedtatte retningslinjer, spesielt kommunens retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter, til grunn for våre vurderinger.

3 BEVILGNINGER OG KOSTNADER

3.1 Vedtatte bevilgninger

I *Handlingsprogram 1996 – 1999* ble det bevilget 10 millioner til å utrede byggingen av et kulturhus. Denne bevilgningen ble redusert til 5 millioner gjennom *Økonomimelding II-1996*. Av denne bevilgningen ble det brukt 2,2 millioner i perioden frem til 31.12.98, slik at det kun er 2,8 millioner disponible til kulturhusprosjektet¹¹. I en rekke sakspapirer fremkommer ikke denne reduksjonen i den totale prosjektrammen.

I *Handlingsprogram 1999 – 2002* vedtok kommunestyret å bygge et kommunalt kulturhus, og 75 millioner ble bevilget til formålet.

I februar 2000 vedtok formannskapet, på grunnlag av programkomiteens arbeid, at Kulturhuset skulle bygges innenfor en bevilget ramme på 81,5 millioner¹². De 6,5 millionene som gikk over rammen på 75 millioner ble foreslått dekket inn med 4 millioner i parkeringsmidler og 2,5 millioner i statlige overføringer. De to siste beløpene var kun nevnt som mulige inntekter og ble ikke politisk bevilget eller tatt med i prosjektrammen før senere.

I januar 2001¹³ vedtok kommunestyret å videreføre alternativ A i forprosjektet med en kostnadsramme på 84 millioner. En bevilgning på 4 millioner til parkering fremkommer i saken. I tillegg ble det gitt en bevilgning på 5 millioner for å utrede et restaurantkonsept, bygge en heis til scenen fra kjeller, innredning av arbeidsplasser og innredning av kjeller. Inndekning av den utvidede investeringsrammen og driftsbudsjett ble vedtatt av kommunestyret i *Økonomimelding I-2001*¹⁴ i juni. Etablering og drift av restaurant skulle skje på privat initiativ¹⁵, men restauratør som inngikk en intensjonsavtale om driften, trakk seg fra avtalen¹⁶.

I september 2001 fikk formannskapet et notat fra rådmannen¹⁷, der det var redegjort for anbudsprosessen og for valg av entreprenør. På grunn av prisstiging ble det foreslått 10 millioner mer til prosjektet. Bevilgningen ble vedtatt i kommunestyremøte i november¹⁸, og prosjektbudsjettet viste nå 96,8 millioner.

I juni 2002¹⁹ ble det bevilget 800.000 kroner til kunstnerisk utsmykning av huset. Til samme formål ble det i budsjettet også inkludert 260 000 kroner i form av statlig støtte.

I november 2002 vedtar formannskapet å bevilge ytterligere 7,5 millioner kroner til byggingen²⁰ fordi forenklingene som ble gjennomført i anbudsfasen ikke hadde gitt forventede besparelser. I *Økonomimelding II - 2002* blir Kulturhuset tilført 7,5 millioner ved overførsel av midler fra Nadderudhallenprosjektet.

¹¹ Sak 094/97 i Kommunestyret - Økonomimelding I-97

¹² Formannskapet sak 033A/00, møte 02.02.00.

¹³ Sak 014.01 i kommunestyret 31.01.01.

¹⁴ Kommunestyret sak 059/01, møte 21.06.01,

¹⁵ Formannskapet sak 130/01.

¹⁶ Asker og Bærums Budstikke, 22.06.01.

¹⁷ Formannskapets møte 12.09.01.

¹⁸ Kommunestyret sak 106/01 Økonomimelding II-2001, møte 28.11.01.

¹⁹ Økonomimelding I – 2002,

²⁰ Formannskapet sak 187/02, møte 13.11.02

I desember 2002 vedtok formannskapet²¹ at det: *investeres i utstyr med inntil 12 millioner kroner i tillegg til tidligere bevilgning. Investeringen finansieres med statlig tilskudd til regionalt kulturhus²², og resterende med låneopptak.* Denne bevilgningen skulle dekke innkjøp av sceneteknisk utstyr. I mai 2003 vedtok kommunestyret²³ fullmakt til å ta opp lån på 9,5 millioner til innkjøp av utstyr.

I juni 2004 behandlet kommunestyret *Tertialrapport 1/2004²⁴*. I følge saken var siste bevilgning 111 millioner kroner, mens det per 30.04.04 var påløpt ca. 125,8 millioner. Dette innebar en merutgift på 14,8 millioner. Videre ble det opplyst at de 2,5 millionene som det var budsjettert med i statlige overføringer så langt var utbetalt med kun 1,5 millioner.

Tertialrapport 2/2004²⁵ nevner merforbruk på 14,8 millioner. Det ble vedtatt at dette beløpet skulle dekkes inn av ubrukte lån. Som følge av dette vedtaket ble det overført 7 374 000 kroner og 9 876 000 kroner (totalt 17 250 000) til Kulturhuset.

I juni 2005²⁶ vedtok kommunestyret å overføre 2,5 millioner fra Sandvika Vest prosjektet, til dekning av utgifter som var belastet Kulturhuset.

Tabellen på neste side viser Kulturhusets totale budsjetterramme.

²¹ Formannskapet sak 214/02

²² Formannskapets vedtak i februar 2000, sak 033A/00, *anbefaler at prosjektet Kulturhuset bearbeides videre basert på alternativ 4.* I følge Programkomiteens innstilling, side 3, forutsetter dette alternativet at budsjettet bl.a. tillegges 2,5 millioner kroner for offentlige tilskudd.

²³ Protokoll kommunestyret sak 031/03, 15.0503.

²⁴ Kommunestyret sak 047/04 møte 16.06.04

²⁵ Kommunestyret sak 083/04 møte 08.12.04

²⁶ *Tertialrapport 1/2005*

Tabell 1 Oversikt over budsjettrammen.

Tekst	Politisk vedtak	Beløp
Rest fra tidligere bevilgning	Øk. Meld. II-1996	2 804 000
Hovedbevilgning Kulturhuset	HP 1999 - 2002	75 000 000
Tilleggsbevilgning I	Øk. Meld. I-2001	5 000 000
Frikjøp parkering	KS sak 014/01	4 000 000
Tilleggsbevilgning II	Øk. Meld. II-2001	10 000 000
Kunstnerisk utsmykking	Øk. Meld. I-2002	1 060 000
Overføring fra Nadderudhallen	Øk. Meld. II-2002	7 500 000
Overført bevilgning, korreksjon fra 2002		199 000
Overført, fond D+K	Øk. Meld. II/2003	76 000
Utstørsbevilgning	KS sak 031/03	12 000 000
Tillegg merutgifter	Tertialrapport II-2004	7 374 000
Tillegg merutgifter	Tertialrapport II-2004	9 876 000
Sandvika Vest, overføringer	Tertialrapport I-05	2 500 000
Merverdiavg., tildeling		10 000
Totalt		137 399 000

3.2 De samlede kostnadene til byggingen

Budsjetterte og regnskapsførte midler fordelt på inntekter og utgifter vises i tabellen nedenfor:

Tabell 2 Oversikt over budsjettrammen og regnskapstallene.

	Budsjett	Regnskap	Avvik
Utgifter	137 399 000	139 729 000	2 330 000
Inntekter	5 260 000	2 991 000	2 269 000
Netto utgift	132 139 000	136 738 000	4 599 000

Beløpene i kolonnen *Avvik* er negative og viser at det fortsatt er knapt 4,6 millioner som står udekket.

Kulturhuset viser et totalt utgiftsbudsjett på 137,4 millioner og et inntektsbudsjett på 5,3 millioner fra eksterne kilder. I budsjettallet for inntekter på 5,3 millioner, antas tilskuddet fra fylkeskommunen budsjettert to ganger med 2,5 millioner.

Regnskapet viser totale utgifter på 139,7 millioner og totale inntekter på knapt 3,0 millioner.

Forliket med hovedentreprenør Lønnheim Entreprenør AS ble en utgift på 5,3 millioner. Beløpet er utgiftsført i regnskapet for 2005, og inngår i utgiftene på 139,7 millioner. Entreprenørens opprinnelige krav var på 19 millioner.

Tabell 3 Utgifter og inntekter for årene 1999 – 2005.

År	Utgifter	Inntekter	Netto
1999	862 950	-	862 950
2000	2 772 177	-	2 772 177
2001	20 173 300	25 000	20 148 300
2002	52 379 640	2 000	52 377 640
2003	46 093 053	-	46 093 053
2004	8 006 544	1 912 998	6 093 546
2005	9 441 491	1 050 999	8 390 492
Sum	139 729 156	2 990 998	136 738 158

Hovedbevilgningen på 75 millioner til bygging av kulturhus ble gitt i 1999. Utgiftene er relativt beskjedne de to første årene i perioden og tar seg følgelig opp under selve byggeperioden.

Bygget ble tatt i bruk høsten 2003. Utgiftsmessig har det påløpt over 25 millioner etter at bygget ble tatt i bruk.

Vedlegg 2 viser en samlet oversikt over kulturhusets utgifter og inntekter fordelt etter art, i henhold til kommunens økonomisystem.

4 ANSVARS- OG ROLLEFORDELING

4.1 Vurderingskriterier

Bærum kommune har utformet *Retningslinjer for investeringsprosjekter i kommunen*²⁷. Retningslinjene er utarbeidet for å legge til rette for en god kommunikasjon og nært samarbeid i prosjektene og for å klargjøre roller og ansvarsfordeling. Retningslinjene tar for seg alle faser av et investeringsprosjekt, og setter konkrete krav til de ulike fasene.

Eksempler på slike krav er at bruk av ekstern prosjektstyringskompetanse skal klareres på direktørnivå. Prosjektleders ansvar for gjennomføring av oppdraget og opptreden på vegne av byggeleder skal være regulert i avtale, og det skal utarbeides avtale mellom byggherre og prosjektleder. Videre står prosjektleder ansvarlig for å avslutte oppgavene fra prosjekterings- og produksjonsfasen, og eventuelle endringer i reklamasjonsfasen som må bekostes av kommunen, skal godkjennes av byggherren.

Revisjonen velger å dra sammen kravene til følgende kriterium:

⇒ Aktørene i alle prosjektets faser skal være inneforstått med ansvars- og rollefordelingen

4.2 Viktige valg tidlig i prosjektet

Valg av arkitekt

Prosessen for valg av arkitekt var noe uvanlig, og er senere blitt kalt ”Sandvika modellen” blant arkitekter. Modellen gikk ut på at vinneren av konkurransen ble valgt på grunnlag av *konsept og ide* snarere enn et mer ferdig produkt. Fordelen med dette anbudskonseptet var et tettere samarbeid med arkitekt under utformingen. Men modellen stiller større krav til samarbeid mellom aktørene, og en har ikke like stor oversikt over arkitektens planer. Risiko er knyttet til at en ikke vurderer et ferdig tegnet produkt med pris. Kostnadene knyttet til arkitektens arbeid er mer usikre, og avhenger av samarbeidet mellom kommunen og arkitekten. I pkt. 6.2 vil vi vurdere arkitektens prosjektering.

I intervjuer er det kommet frem ulike oppfatninger av samarbeidet mellom arkitektfirmaet og kommunen. Entreprenør har uttalt at de hadde et greit forhold til Snøhetta og at Snøhetta var løsningsorientert²⁸. Likevel var hovedgrunnlaget for entreprenørens krav mot kommunen begrunnet i mangler i arkitektens tegninger. Bærum Kulturarena har oppfattet at arkitekten bestemte for mye og hindret enkelte løsninger²⁹. Prosjektleder og byggherre har uttalt at forhold som var uteglemt i tegninger og beskrivelser, samt dårlige anslag, har medført økte kostnader³⁰. Arkitekten selv hevder at det ikke var et misforhold mellom tegninger og beskrivelser, og at uteglemte forhold ikke var en viktig grunn til merforbruket. Arkitekten opplevde at samarbeidet med prosjektledelse og entreprenør var bra, men at dette ikke var det enkleste prosjektet de hadde jobbet med³¹.

²⁷ *Retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter i Bærum kommune – roller og ansvar*, gjeldende fra 26.11.1999

²⁸ E-post fra Jenny Ulvan, 15.02.06.

²⁹ Intervju 22.12.05

³⁰ Intervju med prosjektleder 27.01.06 og byggherre 08.02.06

³¹ Samtale 16.02.06.

Valg av organisasjonsform

I februar 1999³² ble det redegjort for prosjektorganiseringen, og det ble vedtatt at den operative delen av byggherrefunksjonen skulle konkurransesutsettes.

Den operative delen av prosjektgjennomføringen består som regel av en prosjektleder og en byggeleder som på vegne av byggherren forestår den daglige ledelsen av prosjektet. I arbeidet skulle følgende inngå:

- Bistå med tjenester i forhold til de oppgaver som ligger i den strategiske byggherrefunksjonen
- Bestille prosjekteringstjenester og engasjere prosjekterende konsulenter
- Utarbeidet anbudsmateriale og kontrahere entreprenører (bestille entreprenørtjenester)
- Påse at prosjektets fremdrift, økonomi og kvalitet til enhver tid er i henhold til beskrivelser
- Rapportere avvik
- Utøve kontroll på byggeplass og attestere for leveranser

Oppdraget ble tildelt på bakgrunn av en utlyst anbudsrunde. Deling av byggherrefunksjon og prosjektledelse stilte større krav til samarbeid enn når kommunen selv tar seg av oppgavene. Prosjektleder satt ikke med et prosjektstyringsverktøy som var koblet til det kommunale økonomisystemet. I en slik situasjon var det ekstra viktig med klar rollefordeling, god kommunikasjon og tett samarbeid mellom prosjektleder og byggherre.

I et møte i Sektor levekår i oktober 2004³³ ble det redegjort for merforbruket ved Bærum kulturhus:

Byggeprosessen har vært problematisk å styre, og det har vært behov for å gjøre endringer underveis. Organiseringen av selve byggeprosessen har ikke vært spesiell, og entreprisformen er velkjent. Men byggeentreprenøren ble i enkelte tilfelle tillagt prosjekteringsansvar for del-leveranser, og tolkning av ansvar for dette har ikke alltid vært lik hos partene³⁴.

Valg av entreprenør

I 1999³⁵ ble det utlyst anbudskonkurranse i EØS-området for byggingen av Kulturhuset. Revisjonen har fått opplyst at det var en vanskelig markedssituasjon på den tiden. Kun ett tilbud kom inn på oppdraget som entreprenør. Tilbudet var ufullstendig og ble forkastet³⁶. Det ble så forhandlet direkte med 5-6 utvalgte entreprenørfirmaer, noe en har adgang til når anbudsrunder feiler. I følge et notat til formannskapet³⁷, var det tre firmaer som ønsket å levere tilbud, men kun to (Lønnheim Entreprenør AS og Knut Skutle AS) leverte innen fristens utløp. Lønnheims tilbud var 10 millioner kroner lavere enn tilbudet fra Knut Skutle AS, eksklusiv mva. Oppdraget ble gitt til Lønnheim.

Revisjonen har bedt om å få se tilbudene, vurderinger som ble gjort av tilbudene og grunnlaget for at Lønnheim ble valgt. De opprinnelige tilbudene er ikke blitt fremlagt. Dokumentsenteret i kommunen har gått igjennom arkivet på Eiendomsforvaltningen og har ikke funnet tilbudsdokumentene. Revisjonen får opplyst at rutiner er at tilbudene bare

³² Formannskapssak 54/99 – Kulturhus – konkurransesetting av byggherrefunksjonen.

³³ Sektorutvalg levekår, sak 071/04. Møtedato: 05.10.2004.

³⁴ Sektorutvalg levekår, sak 071/04. Møtedato: 05.10.2004.

³⁵ Notat til formannskapet fra rådmannen, 12.09.99, unndratt offentligheten. (uten saksnr.).

³⁶ Byggherre opplyser at tilbudet manglet stålarbeider i råbygget.

³⁷ Notat til formannskapet fra rådmannen, 12.09.99, unndratt offentligheten. (uten saksnr.).

arkiveres til klagefristen er gått ut. I samtaler med byggherre, byggherrerepresentant og prosjektleder kommer det frem at det ikke finnes noen annen vurdering enn på basis av pris.

Per i dag har Lønnheim Entreprenør mottatt 11,4 millioner kroner utover kontraktsbeløp på 59,8 millioner. I intervjuer og samtaler er det kommet frem at det har vært en rekke feil og mangler ved bygget. Noe av ansvaret blir lagt på entreprenøren. Det ble også uttalt at entreprenøren hadde liten erfaring med denne typen bygg, og at det burde vært lagt mer vekt på kompetanse ved valg av entreprenør. Revisjonen får opplyst at den andre entreprenøren heller ikke hadde slik erfaring og det ikke var lagt inn andre kriterier enn pris i anbudsutlysningen. Det opplyses også at enhetsprisene til entreprenør ble gjennomgått uten at en fant grunn til å tro at disse ikke var reelle. Det ble nevnt at en i større grad skulle sørget for kvalitetssikring eller tredjemannskontroll av produkter og tjenester.

4.2.1 Revisjonens vurdering

Kulturhuset var et vanskelig og komplekst prosjekt, og en type prosjekt kommunen hadde liten erfaring med. Flere revisjonen har snakket med har påpekt at forhold tidlig i prosjektet har ført til merkostnader³⁸, og at et mer grundig planleggingsarbeid ville redusert kostnadene.

Revisjonen mener at flere beslutninger tidlig i prosjektet har medført en mer kompleks prosjektorganisasjon, mindre forutsigbarhet i byggeprosessen og større usikkerhet omkring den økonomiske utviklingen i prosjektet.

”Sandvika-modellen” for valg av arkitektfirma innebar bl.a. større usikkerhet om pris og endelig produkt og forutsatte godt samarbeid med arkitekten. Den forutsatte også at kommunen var en ”god kjøper” idet arkitektens ideer skulle omsettes i konkrete tegninger, beskrivelser og priser. Konkurransetutting av prosjektledelsen innebar at en ekstern aktør uten kommunens økonomistyringsverktøy ble sentral i prosjektet. Pristilbudet fra entreprenøren var svært lavt³⁹, 10 millioner lavere enn neste tilbud. Det gir i alle fall grunn til å spørre om tilbudet var realistisk, og om entreprenøren kan ha lagt seg lavt for å få kontrakten. Revisjonen mener også prisforskjellen burde gitt grunn til å vurdere tilbudene ut fra flere kriterier enn pris og at dette burde fremgått av anbudsutlysningen.

Det er revisjonens vurdering at det tidlig i prosjektet skulle vært lagt mer vekt på å vurdere tilbyderes/ utføreres kompetanse, og en skulle i større grad sørget for kvalitetssikring eller tredjemannskontroll.

4.3 Ansvars og rollefordeling i byggefasen

I følge kommunens retningslinjer, regulerer avtalene mellom avdeling og byggherre, og mellom byggherre og den som skal bistå med prosjektstyringsassistanse, *vesentlige forhold ved prosjektet*⁴⁰. Det ble ikke etablert skriftlig avtale med prosjektlederen for selve byggeprosessen, og heller ikke med byggeleder for byggelederfunksjonen. Dette medførte at vesentlige forhold i prosjektet ikke var avtalefestet. For entreprenørfunksjonen var det skrevet kontrakt. Revisjonen har imidlertid fått forståelse av at det har vært uenighet om tolkningen av denne, underveis og i ettertid⁴¹.

³⁸ Intervju med prosjektleder, byggherre og byggherrerepresentant

³⁹ I sak 071/04 i Sektorutvalg levekår, 05.10.2004, står det også at *...prisene fra byggentreprenøren har vært presset.*

⁴⁰ Retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter i Bærum kommune – roller og ansvar (1999), s. 4

⁴¹ Både tvisten og intervjuer tyder på dette

Det har vært hyppig utskiftning av ansatte i Eiendomsforvaltningen underveis i prosjektet, både på ledernivå og blant saksbehandlere. Personer som har vært engasjert på prosjektet har også byttet roller underveis. I undersøkelsen av merutgiftene ved Kulturhuset har revisjonen hatt problemer med å spore ansvarsforhold. Dette kan tyde på at ansvarsforholdene på enkelte områder har vært uklart også for aktørene i byggeprosjektet, noe som kan ha medført utglidninger.

Revisjonen har også sett eksempler på ansvarsområder som ikke er blitt fulgt opp og mangel på rapportering. Dette gjelder ansvar i forhold til kontrakter, myndighet til å ta beslutninger som har konsekvenser for byggets utforming, myndighet med konsekvenser for økonomi og klarheter i forbindelse med bl.a. administrasjon og anvisning av kommunenes frikjøpsmidler. Byggherre var i intervju overrasket over at det ikke fantes en ny skriftlig avtale med prosjektleder. Han var ikke klar over at avtalen fra forprosjektet ikke ble fornyet, selv om dette var hans ansvar. Han var heller ikke klar over at byggeleder og entreprenøren som kom inn i slutfasen av prosjektet, ikke hadde kontrakt. I følge byggherre var det prosjektleder som hadde ansvar for øvrige kontrakter. Prosjektleder bekrefter at det ikke ble skrevet kontrakt med byggeleder og entreprenøren som kom inn i slutfasen av byggeprosessen. Kontraheringen ble gjort på bakgrunn av inngitt tilbud og timepris.

Når det gjelder endringer som er utført i Kulturhusets kjeller *etter* de siste arkitekttegningene, har ikke byggherre, byggherreprerentant, ei heller prosjektleder, kunnet opplyse revisjonen om hvem som har gitt godkjennelse. Byggherre kjenner ikke til disse endringene.

Det er byggherres ansvar å sørge for at prosjektet til enhver tid har nok tilgjengelige midler. På et tidspunkt overstiger utgiftene tilgjengelige midler uten av byggherre har sikret midler. Byggherre har på denne tiden ikke bedt om rapport på situasjonen fra prosjektleder. Situasjonen er ikke blitt rapportert til politikerne, og det ble ikke bedt om flere midler⁴². Det ble derimot tatt en avgjørelse om å ferdigstille bygget, og ordne opp i eventuelle økte overskridelser når bygget stod ferdig.

Det gjenstår per 01.01.06 fortsatt en del viktig etterarbeid på bygget, og siste faktura er ikke mottatt. Garantitiden for bygningsmessige arbeid går ut den 7. april 2006, mens den for tekniske fag går ut den 1. september 2006. Det er feil i bygget som må sikres, og det er ikke funnet dekning for alle byggekostnadene.

4.3.1 Revisjonens vurdering

Det er etter revisjonens vurdering flere tegn på uklare ansvarsforhold og rollefordeling. Dette gjelder ansvar i forhold til kontrakter, myndighet til å ta beslutninger som har konsekvenser for byggets utforming, myndighet med konsekvenser for økonomi, og klarheter i forbindelse med bl.a. administrasjon og anvisning av kommunenes frikjøpsmidler.

⁴² På grunn av tvistesak med entreprenør var det på dette tidspunkt vanskelig å forutsi hva merkostnadene kom til å bli.

5 ENDRINGER UNDERVEIS

5.1 Vurderingskriterier

I kommunens *Retningslinjer for investeringsprosjekter* fremgår det at ...*endelig prosjektbudsjett utarbeides. Avviker det i forhold til kostnadsoverslag som har vært politisk behandlet, skal det legges frem for politisk behandling på nytt. Endringer i romprogram og lignende som medfører ekstrakostnader, skal alltid forelegges til ny politisk behandling*⁴³.

Revisjonen velger å legge følgende kriterium til grunn for vurderingene:

⇒ Byggeleder skal forholde seg til de vedtatte rammer for prosjektet

5.2 Endring av tegningene fra forprosjekt til anbudstegninger

Tegningene fra forprosjektet⁴⁴, ble endret på flere punkter frem til anbudstegningene⁴⁵. De største endringene er opplistet i vedlegg 3. Noen av disse endringene var foreslått i saksfremlegget og vedtatt i formannskapet. Det ble gjort flere endringer som medførte økte kostnader for bygget. Bl.a. ble gulvet i rommet under scenen og orkestergraven senket med ca. 2,5 meter på ca. 220,5 m². Nesten hele førsteetasje er utvidet mot kinobygget med ca. 2 meter og forlenget mot vest med 12 meter. Dette medførte en utvidelse av bygget på ca. 93 m². Det ble satt inn trapp fra sal til galleri ved scenen. Dessuten ble andre og tredje etasje utvidet på baksiden mot vest med 2 meter i 20 meters lengde, noe som utgjør ca. 80 m².

Det ble også vedtatt og gjort endringer fra tegningene i forprosjekt til anbudstegningene, som medførte reduserte kostnader for bygget (se vedlegg 3). Bl.a. ble stollager i kjeller tatt bort, og tilhørende heis for publikumsstoler til scenen ble sløffet. I andre etasje ble en utvendig gang langs sørveggen tatt bort.

Kapittel 6.2 viser revisjonens beregning av kostnadene på bygget og viser at det skjedde en betydelig kostnadsøkning fra forprosjektet til anbudstegningene. En vesentlig andel av dette skyldtes endringer i selve bygget. I intervju med prosjektledelsen blir det hevdet at merforbruket i stor grad skyldes Snøhetta, som hadde gitt fra seg mangelfulle beskrivelser av tegninger. Prosjektlederen mente Snøhetta hadde liten erfaring med å detaljere og at de ikke var veldig realistiske i sine tegninger⁴⁶. Prosjektleder sier at *det var elementer som verken var tegnet eller beskrevet* og at det i byggeperioden *rant inn så mye tillegg at jeg måtte be arkitekten gå igjennom materialet*⁴⁷. Det ble derfor avholdt et møte med arkitekten og Byggeanalyse⁴⁸. Byggherrerepresentant og byggherre uttrykker lignende misnøye med Snøhetta. Byggherre sier seg imidlertid enig i at man, på det tidspunktet hvor det ble klart at mangelfull detaljprosjektering medførte merutgifter, burde de ha bedt om en større ramme fra politikere.

⁴³ 3.2 Programmerings- og prosjekteringsfasene, side 3

⁴⁴ *Kulturhus i Sandvika - Forprosjekt 01.11.00*

⁴⁵ Anbudstegninger datert 01.05.01

⁴⁶ Prosjektleder nevner at det var løsninger som ikke passet et norsk klima, og at det var tegnet ting som var umulig å bygge.

⁴⁷ Intervju 27.01.06.

⁴⁸ Snøhetta hadde brukt firmaet Byggeanalyse AS til å lage beskrivelsene. Byggherrerepresentant mener Snøhetta burde informert om dette. Selv sier Snøhetta at de hadde avklart dette med prosjektleder.

5.2.1 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener det ble gjort flere endringer av tegningene fra forprosjekt til anbudstegninger, som samlet medførte økning i kostnadene til bygget utover vedtatt ramme. Flere av disse endringene var ikke fremlagt for og vedtatt av formannskapet. Etter revisjonens vurdering burde disse endringene vært unngått, da prosjektledelsen allerede her var klar over at budsjettammen var stram.

Revisjonen mener også at byggherre burde ha avdekket hvor mangelfull detaljprosjektering var. Dette burde byggherre enten fått korrigerert fra Snøhettas side eller informert politikerne om at dette ville medføre merutgifter og bedt om en større ramme.

5.3 Endring anbudstegninger til ferdig bygg

Det ble også gjort flere endringer etter at anbudstegningene var laget, som medførte økte kostnader for bygget⁴⁹ (se vedlegg 3 og 4). Det er bl.a. bygget to kjellerrom, et mot kinoen og et mot kommunegården, på til sammen 165 m². Rommene er uten vinduer, ventilasjon eller innredning og antakelig av begrenset bruksverdi. Det er videre satt inn en rekke dører som ikke fremgår av tegningene, og det er laget en garderobe i kjelleren med dusj og toalett.

De største fysiske endringene er langs begge sidene i kjelleren. Det var planlagt at mellomrommet mellom Kulturhuset og Sandvika kino skulle være fylling. Fra Kulturhuset til Kommunegården på den andre siden skulle det bare gå en underjordisk korridor, mens resten av mellomrommet skulle være fylling. Dette ble endret under byggingen slik at det ble laget to lange rom.



Figur 1: Bilde av det nye rommet bygget mot kinoen

Basert på enhetskostnadene fra HolteProsjekts erfaringsbank, vil ekstrakostnadene for de samlede endringene i kjelleren være ca. 800 000 kroner (se vedlegg 4). De to ekstra rommene har også gitt noen innsparinger i kostnader. En sparte gulv i etasjen over, det ble dessuten lettere å legge kabler og rør med denne løsningen, og det ble lavere utgifter til bl.a.

⁴⁹ Registrert under befaringer i bygget 22.12.04, 21.12.05 og 12.01.06

fyllmasser. Revisjonen anslår at dette kan ha medført ca. 300 000 kroner i besparelser, og at den samlede ekstrakostnaden med endringene da blir ca. 500 000.

Av ting som har redusert kostnadene, er det i andre etasje sløyfet skillevegg/foldevegg med dører mellom øvingssal og foajé. Det var planlagt beplantning, lyssetting og dekke av betong på gangveien som går mellom Kulturhuset og Kino 1 på nordsiden av bygget. Dette er ikke utført. Byggherre opplyser at disse kostnadene aldri var medtatt. Det er så langt revisjonen kan se ikke gjort andre vesentlige endringer som kan ha redusert kostnadene for bygget.

5.3.1 Revisjonens vurdering

Fra anbudstegningene til ferdig bygg ble det gjort flere endringer som har økt byggekostnadene. Dette gjelder i all hovedsak kjelleren, mens det i de andre etasjene bare er mindre endringer. Etter revisjonens vurdering har endringene i kjelleren ført til ca. 500 000 kroner i økte byggkostnader. Det er etter revisjonens vurdering påfallende at de ansvarlige for bygget ikke har reagert på de fordyrende endringene. Ingen involverte har overfor revisjonen påtatt seg ansvaret for å godkjenne disse endringene.

5.4 Oppgraderinger og tillegg

Underveis i prosjektet har det vært en rekke små og større oppgraderinger i forhold til romprogrammet. Den største oppgraderingen har vært på teknisk utstyr til lyd, lys og scene. For å sikre god inntjening og driftsøkonomi i Kulturhuset, ble det vedtatt å investere i utstyr inntil 12 millioner kroner i tillegg til tidligere bevilgninger⁵⁰.

Innkjøp av flygel er et annet tillegg som er kommet i ettertid, og som ikke var inkludert under projekteringen. I Sektorutvalg levekårs møte i oktober 2004, ble noe av merforbruket forklart ved at flygel var blitt dyrere enn budsjettet og at kortvegger til scenen og tilrettelegging for kunstutstillinger var gjennomført uten at det først ble sørget for nødvendige økninger av budsjetttrammen⁵¹.

5.4.1 Revisjonens vurdering

Det er ikke uvanlig med oppgraderinger og tillegg i slutten av prosjekter. Det er naturlig at endringer finner sted etter hvert som prosjektet materialiserer seg. Idé- og utredningsfasen er imidlertid viktig for avklaring av målsetninger, behov, funksjonalitet og kostnader. I følge kommunens retningslinjer er det en viktig suksessfaktor i et prosjekt at alle involverte parter er innforstått med hva som er prosjektets mål⁵². Et godt startgrunnlag og en god beskrivelse i idé- og utredningsfasen vil gjøre det lettere å forutse slike ekstra kostnader tidlig i prosessen, og vil redusere sjansene for at slike oppgraderinger og tillegg må påplusses i slutfasen.

⁵⁰ Formannskapet sak 214/02, Utstyr til kulturhuset.

⁵¹ Møte i Sektorutvalg levekår 05.10.04, sak 071/04 – Bærum kulturhus – merforbruk i forhold til vedtatt budsjett.

⁵² Retningslinjer for investeringsbygg (1999), s 7.

6 ØKONOMISTYRING

6.1 Vurderingskriterier

Kommunen hadde utarbeidet *Retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter Bærum kommune – roller og ansvar*⁵³. I disse retningslinjene står det om reserver og marginer:

Reserver avsettes til kostnader som man erfaringsmessig vet vil inntreffe internt i prosjektet. ...

Marginer avsettes til usikkerhetsfaktorer som knytter seg til eksterne forhold, For å få tilstrekkelig finansiell trygghet bør man i budsjettsammenheng operere med marginer på 5-15% av byggekostnadene. ... Prosentatsen i forhold til prosjektkostnad (før tillegg av reserver og marginer) skal synliggjøres, slik at det blir mulig for andre å kontrollere / vurdere⁵⁴.

Investeringer skal vedtas av kommunestyret og politikerne er avhengige av gode saksfremlegg fra rådmannen. Av kommuneloven § 23 om administrasjonssjefens oppgaver og myndighet følger det i andre ledd at administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.

I følge kommunens retningslinjer har byggherre det endelige ansvar for at det aktuelle prosjekt gjennomføres innenfor vedtatt investeringsramme. Endring av økonomiske rammer skal vedtas politisk⁵⁵.

6.2 Var de angitte budsjettene realistiske?

For å belyse om budsjetttrammene som ble fremstilt i saksfremleggene var realistiske, har revisjonen fått bistand fra Ibistic Technologies AS med underleverandør HolteProsjekt Innovation AS⁵⁶. De har laget tre budsjetter på grovt nivå for følgende faser:

- a) Det politiske beslutningsgrunnlag – romprogrammet (våren 2000),
- b) Vurdering av Snøhettas prosjektering (høsten 2000)
- c) Vurdering av anbudsmaterialene (våren 2002)

Budsjetteringen i det politiske beslutningsgrunnlag – romprogrammet (våren 2000) som ble laget av konsultentselskapet Pabas – virker etter HolteProsjekts vurdering nøkternt og rimelig. HolteProsjekts beregning nedjustert til 18. april 2000, er 72 millioner og vedtatt budsjett var da 75 millioner. Dette virker rimelig sammenlignet med et kostnadsoverslag ut fra et ”ordinært” kulturhus, med et noe mer komplisert og påkostet bygg i Bærum. Underlaget viser også en nøkternhet med hensyn til hva en ønsket, men valgte å ikke ta med, eller finne alternativ finansiering for. Noe skyves i budsjettet over i driftskostnader, som fortsatt rimer brukbart med sammenlignbare kulturhus. Det er ingen synlige indikasjoner på underbudsjettering på dette stadiet i prosessen, slik det er beskrevet mht. prosjektets målsetting, størrelse, kvaliteter og kapasiteter rundt drift av kulturhus.

⁵³ Dok nr.: Aa1-2.1.3. Bærum kommune 1999

⁵⁴ Retningslinjene 1999, side 9 og 10

⁵⁵ Retningslinjene 1999, side 12

⁵⁶ Dette er et konsultentselskap som bl.a. driver med prosjektanalyser

Snøhetta⁵⁷ prosjektering høsten 2000 mener HolteProsjekt er underbudsjettet. Snøhetta beregnet kostnadene til forprosjektet til 79 millioner. HolteProsjekt kommer frem til at rammekostnaden på utkastet er 84,8 millioner. Prosjekteringen viser kostnadstall for Snøhetta's vinnerutkast, basert på grove skisser av 01.11.2000. Den eneste forskjellen i beregningen er at HolteProsjekt har lagt inn egne tall vedrørende forventede tillegg og sikkerhetsmargin, derav et noe høyere tall enn det Snøhetta har kommet frem til. HolteProsjekt mener den løsningen Snøhetta skisserer ikke er spesielt komplisert, men den har en del utfordringer når det gjelder stålkonstruksjoner og skrå/buede vegger. Særlig de skrå/buede veggene vil være kostnadsdrivende i et prosjekt, siden de krever spesielle tiltak på flere områder, bl.a. stillaser og forskalinger. Snøhetta kunne derfor ha tatt høyde for noe høyere forventede tillegg og sikkerhetsmargin.

Anbudsmaterialet (våren 2002) mener HolteProsjekt er betydelig underbudsjettet fra Snøhetta's side. HolteProsjekt beregner kostnaden til 107,1 millioner. Den politisk vedtatte rammen for prosjektet var fortsatt 84 millioner. Denne beregningen baserer seg på utsendt anbudsmateriale og Norsk Standard 3451/53. HolteProsjekt har vurdert den nye kompleksiteten og utformingen som har fremkommet i perioden, fra Snøhetta vant konkurransen til alle tegninger var tegnet, ut mot egne nøkkeltall. Kostnadsberegningen tar ikke hensyn til påløpte endringer forbundet med feil i prosjekteringsgrunnlag, utvidelser mm. Den betydelige økningen i kostnader tyder på at det må ha vært en betydelig underbudsjettering fra Snøhetta's side. Som vi så i kapittel 5 om *fordyrende endringer*, ble det gjort flere endring av tegningene fra forprosjekt var vedtatt til anbudstegninger. Det er ikke gjort politiske vedtak i denne perioden som skulle ha endret forutsetningene fra behandlingen av forprosjektet til anbudsgrunnlaget ble utarbeidet.

⁵⁷ Snøhetta hentet her inn bistand fra andre, som sammen inngikk i en prosjekteringsgruppe.

Tabell 4 Oversikt over beregnet byggebudsjett⁵⁸.

	Romprogram PABAS	Endr.	Forprosjekt Snøhetta	Endr.	Budsjett iht tegn, anbud	Avvik tot.	
	Bruttoareal m2 BTA	4 200	3 672		3 672		
1	Felleskostnader	3 057 702	46 %	5 611 100	32 %	8 303 321	63 %
2	Bygning	24 315 962	12 %	27 607 000	28 %	38 445 057	37 %
3	VVS	13 312 158	-69 %	7 867 000	-74 %	4 532 868	-194 %
4	Elkraft	3 644 046	-22 %	2 995 000	38 %	4 840 000	25 %
5	Tele og automatisering	2 022 444	-64 %	1 230 000	12 %	1 404 633	-44 %
6	Andre inst.	1 518 132	-12 %	1 350 000	-16 %	1 163 254	-31 %
	Huskostnad (1-6)	47 870 444	-3 %	46 660 100	20 %	58 689 133	18 %
7	Utendørs	1 800 000	-2 %	1 770 000	2 %	1 810 000	1 %
	Entreprisekostnad (1-7)	49 670 444	-3 %	48 430 100	20 %	60 499 133	18 %
8	Generelle kostnader	7 224 566	10 %	8 000 000	0 %	8 000 000	10 %
	Byggekostnad (1-8)	56 895 010	-1 %	56 430 100	18 %	68 499 133	17 %
9	Spesielle kostnader	13 654 802	19 %	16 891 224	16 %	20 159 792	32 %
	Grunnkalkyle (1-9)	70 549 812	4 %	73 321 324	17 %	88 658 925	20 %
0.1	Forventede tillegg	3 527 487	4 %	3 666 063	59 %	8 928 407	60 %
	Forventet prosjektkostnad	74 100 000	4 %	77 000 000	21 %	97 700 000	24 %
0.2	Sikkerhetsmargin	7 507 332	4 %	7 802 253	17 %	9 434 355	20 %
0.3	Avsetning første driftsår						
	Rammekostnad	81 600 000	4 %	84 800 000	21 %	107 100 000	24 %
	Styringsmål (forv. prosjektkost)	74 100 000	4 %	77 000 000	21 %	97 700 000	24 %

Tabellen viser en betydelig økning i rammekostnader fra 84,8 millioner til 107,1 millioner i budsjettene når Snøhetta spesifiserer grunnlaget.

Sektorutvalg levekår behandlet den 05.10.2004⁵⁹ brev fra rådmannen vedrørende *Bærum kulturhus – merforbruk i forhold til vedtatt budsjett*, hvor rådmannen opplyser at prosjektet har hatt stramt budsjett: *Kulturhuset har hatt et stramt budsjett, med mindre marginer enn normalt for så store prosjekter.*

Byggherre og byggherrerepresentant sier i intervju at det var politikerne som bevilget pengene til Kulturhuset og at reservene og marginene ble satt i forhold til politikernes bevilgninger. Det blir påpekt at det i saksinnstillingene er kommet frem at reservene er lave⁶⁰. Revisjonen har sett at dette bl.a. ble opplyst i *sak 14/01* til Formannskapet. Da forprosjektet ble behandlet i kommunestyret⁶¹ stod det i saksfremstillingen at merkostnader på 1,2 millioner til to endringer foreslås tatt fra reservene. I vedlegget til saken står det på side 15: *Kalkylen i forprosjektet inneholder kun 5% reserver og 4% marginer ... Litt lenger ned står det: Etter at forprosjektet ble trykket er reservene ytterligere redusert (fra 5% til*

⁵⁸ HolteProsjekts beregning av kostnadene

⁵⁹ Sak 074/04

⁶⁰ Intervju med representant for byggherre 24.01.06

⁶¹ Kommunestyret sak 014/01 *Sandvika kulturhus* møte 31.01.01

3%)... Det ble bedt om en økning i rammen fra 79 millioner til 84 millioner for å dekke inn tilleggfunksjoner, ikke for å øke reservene.

Halvveis i byggeprosessen, i 2002, blir det lagt frem sak som sier at alle reservene er oppbrukt⁶². Rådmannen skriver i redegjørelsen det ikke har vært avsatt vanlige økonomiske marginer og reserver.

Da det ble bygd kulturhus i Oppegård – også dette med overskridelser – var en av årsakene at reservene var urealistisk budsjettert⁶³. *Et enkelt bygg kan klare seg med reserver på 5-10 prosent, men vanligvis vil man trenge mer til marginer på et stort og komplisert bygg.* Overskridelsene i Oppegård tilsvarte en reserve på 7,3 prosent.

6.2.1 Revisjonens vurdering

Gjennomgangen viser etter revisjonens syn at romprogrammet som ble laget av konsultentselskapet Pabas, var realistisk budsjettert, men at Snøhetta underbudsjetterte bygget både i prosjekteringen høsten 2000 og i anbudsmaterialene våren 2002. Det er etter revisjonens vurdering klart at den løsning og design Snøhetta prosjekterte, måtte bli dyrere og at Snøhetta burde tatt hensyn til dette. Det er grunnlag for å stille spørsmål ved hva Snøhetta overså i sin budsjettvurdering. Hvorfor var det så stort samsvar mellom Snøhettas vurdering og vedtatt budsjett? Revisjonen mener det kan være grunn til å anta at Snøhettas vurdering var tilpasset opprinnelig budsjett. Denne underbudsjetteringen forklarer en stor del av påløpte merkostnader.

En kan også stille spørsmålstegn ved om ikke prosjektledelsen burde sett dette. Alle de sentrale i prosjektledelsen anbefaler for fremtiden bedre kvalitetssikring og tredjemannsvurdering av kalkylegrunnlag og prosjektert materiale tidlig i prosjektet. Revisjonen vurderer at kvalitetssikringen av anbudstegningene fra byggherrens eller prosjektledelsens side ikke var god nok.

En viktig del av underbudsjetteringen er lave marginer. Revisjonen mener at å sette marginene til 4 prosent og reservene til 3 prosent i et så komplisert bygg, er et klart brudd på retningslinjene. Dersom marginene var satt til 15 prosent i samsvar med retningslinjene, istedenfor 3, ville dette utgjøre ca. 10 millioner. Dette er etter revisjonens mening en av de viktige forklaringene på merforbruk.

⁶² Formannskapet sak 187/02

⁶³ Artikkel Østlandets blad *Formannskapet ble villedet* 25.10.05 basert på rapport fra Follo distriktsrevisjon

6.3 Anbud og kontrakter

6.3.1 Vurderingskriterier

Någjeldende lov om offentlige anskaffelser trådte i kraft 1. juli 2001. Før det tidspunktet var det ikke lov eller forskriftsbestemmelser som regulerte kommuners anskaffelser av varer og tjenester under bestemte terskelverdier⁶⁴. Det var opp til hver enkelt kommune hvilke retningslinjer eller lokale instruksjoner for innkjøp de ønsket å etablere. EØS-forpliktelser ga imidlertid klare føringer også for kommunale anskaffelser under terskelverdiene, ved å ivareta kravene til åpenhet, likebehandling, konkurranse på like vilkår, ikke-diskriminering mv.

Revisjonen har fått opplyst fra Anskaffelsesavdelingen at Bærum kommune hadde utarbeidet interne instruksjoner og retningslinjer for anskaffelser som var gjeldende ved oppstarten av oppføringen av Kulturhuset.

Hensynene bak reguleringen av offentlige anskaffelser er i korthet å bidra til økt verdiskapning ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk basert på forretningsmessighet og likebehandling. Reglene skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.

Regelverk og rutiner for anskaffelser forutsetter at det inngås kontrakt med den leverandøren som velges. Det stilles også krav om kontraktsinngåelser i kommunens *retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter*. Kontrakter skal gi notoritet for partenes forutsetninger og for at regler for anskaffelser er fulgt.

Revisjonen vil i dette avsnittet vurdere funnene opp mot følgende kriterier:

- ⇒ Anbudsregelverket bør ligge til grunn for alle anskaffelser.
- ⇒ Det bør foreligge kontrakt med alle tjenesteytere og leverandører.

6.3.2 Funn/fakta

Revisjonen har forsøkt å samle dokumentasjon for anbudsprosessene for Kulturhuset, men det har ikke latt seg gjøre å fremskaffe en samlet, systematisk oversikt. Prosjektleder og byggherre opplyser i intervju at anbudsrunder og konkurranser i hovedsak skal ha foregått etter de retningslinjer som gjaldt under byggingen. Den dokumentasjon revisjonen har fremskaffet, viser at det med noen unntak har vært gjennomført anbudsprosesser ved anskaffelsene i prosjektet.

Ved anskaffelser innen bygg- og entrepriser, er det nedfelt i Bok 0⁶⁵ at NS 3400 skulle gjelde som generelle anbudsbestemmelser i prosjektet. Etter det revisjonen har erfart, synes det som om disse anbudsreglene i hovedsak er fulgt. Ved andre typer anskaffelser til Kulturhuset, fremgår det av de dokumentene revisjonen har innhentet, at det jevnt over har vært foretatt ulike utlysingsformer, eller at rammeavtaler har vært benyttet.

⁶⁴ Jf. Ot.prp. nr. 3 (2000-2001)

⁶⁵ Bærum kommune, Eiendomsavdelingen – generelle bestemmelser ved byggingen av Kulturhuset

Prosjektleder har opplyst i intervju at alle anskaffelser tilknyttet prosjektet ikke ble lagt ut på anbud, enten fordi det ikke var mange nok reelle aktører på markedet, eller at det var ikke forventet at kontraktene ville overstige gjeldende terskelverdier.

Når det gjelder kontrakter, har revisjonen sett at det ikke ble inngått kontrakt med sentrale tjenesteytere i prosjektet:

Tabell 5 Utbetalinger til sentrale tjenesteytere uten kontrakt:

Rolle	Firma	Utbetalt totalt
Prosjektleder	Sohlberg & Toftenes AS	2 818 933
Byggeleder	ByggeAdministrasjon AS	2 345 347
Entreprenør	Böhmer Entreprenør AS	3 416 166
Totalt		9 780 446

Prosjektlederfunksjonen ble lyst ut på anbud og Sohlberg & Toftenes AS vant med sitt tilbud. Arbeidet skulle honoreres etter medgått tid, med timesats per mai 1999 på 550 kroner⁶⁶. Det ble skrevet kontrakt⁶⁷ med dem for fase 1. I avtaleteksten står det at det skulle skrives ny avtale mellom partene for gjennomføringen av selve byggeprosjektet – fase 2 dersom prosjektet ble videreført. Dette ble ikke gjort⁶⁸.

ByggeAdministrasjon AS ble leid inn som byggeleder. Deres tilbud⁶⁹ om å utføre oppdraget lød på 900 000 kroner, men ble senere⁷⁰ oppjustert til ca. 1 million. Ved utgangen av desember 2005 hadde de fakturert for over 2,3 millioner. Dette er 134 % mer enn deres tilbud. Byggeleder vil i løpet av våren 2006 gjøre garantibefaringer og skrive rapport, og vil også fakturere for tiden de bruker på dette⁷¹.

Revisjonen har ikke kunnet oppspore noen kontrakt mellom Eiendomsforvaltningen og byggeleder, og partene har bekreftet at det ikke ble skrevet noen kontrakt for oppdraget. Byggherrerepresentant oppgir i intervju at det var leder for Eiendomsforvaltningen som fant frem til ByggeAdministrasjon AS, og at det var prosjektleder som forhandlet frem kontrakt med dem. Byggherrerepresentant hevder at det ikke er overraskende at ByggeAdministrasjon AS har fått mer enn tilbudet deres tilsa, ettersom det var et komplekst prosjekt. Han avviser at kontrakter ville ha ført til lavere utgifter. Prosjektleder har opplyst til revisjonen at samarbeidet med ByggeAdministrasjon AS *ble basert på direkte anskaffelse etter vurdering av kompetanse*⁷². ByggeAdministrasjon AS har i samtale med revisjonen bekreftet at de ikke hadde noen bestilling, og at de la frem sitt tilbud på bakgrunn av et møte og etter muntlig gjennomgang av prosjekt og oppgaver fra prosjektleder⁷³.

I følge byggherrerepresentant, overtok Böhmer Entreprenør AS entreprenøransvaret fra april 2003, etter at Lønnheim Entreprenør AS gikk ut av rollen. Böhmer Entreprenør AS har fakturert for 3,4 millioner. Det er bekreftet fra både byggherre og Böhmer Entreprenør AS at det ikke ble skrevet kontrakt for oppdraget.

⁶⁶ Timepris juli 2005 var kr 682 per time, dvs. en økning på 24 %

⁶⁷ Avtale av 5. juli 1999

⁶⁸ Bekreftet av begge parter i intervjuer

⁶⁹ Tilbud av 17. august 2001

⁷⁰ Justert tilbud av 7. januar 2002

⁷¹ Pr i dag har ByggeAdministrasjon AS en rammeavtale med Bærum Kommune. Men denne ble inngått først høsten 2003.

Før dette tidspunkt eksisterte det ingen slik avtale mellom Bærum Kommune og Byggeadministrasjon.

⁷² E-post fra prosjektleder, 25.01.06

⁷³ Se også kapittel 3.1.

Revisjonen har i tillegg sett at det mangler kontrakt med flere av de andre leverandørene til prosjektet. Det har vært vanskelig å få full oversikt over hvilke kontrakter som eksisterer og hvilke som mangler, og en uttømmende oversikt har ikke vært mulig å gi innen tidsrammen. Revisjonen har imidlertid fått bekreftet fra prosjektleder at leverandørene nedenfor ikke har hatt kontrakt.

Tabell 6 Leverandører det ikke er inngått kontrakt med.

Firma	Leveranse	Avtaletype	Utbetalt totalt
Pitney Bowes	Møbler, inventar	Rammeavtale med kommunen, leveranse beskrevet av arkitekt.	1 127 574
Hybeko Irgens	Løfteplattform i orkestergrav	Avklaringsmøte avholdt, pris definert og bestilling sendt.	1 094 871
Dizain interiør AS	Garderobe og toalettgarnityr	Bestilling sendt med e-post med pris definert.	638 808
Pabas ing	Programrådgiver	Tilbud med pris, bestilling sendt per faks.	406 684
Expo Nova	Glassvegger	Bestilling sendt per e-post og pris var avtalt.	280 000
Tre-verksteder AS	Resepsjonsdisk i foaje	Innsendt tilbud.	269 409
Sum			4 562 776

Revisjonen får opplyst at de fleste anskaffelser har tatt utgangspunkt i tilbudsforespørsler basert på en teknisk beskrivelse samt generelle bestemmelser i prosjektet⁷⁴.

6.3.3 Revisjonens vurdering

Slik revisjonen ser det, har anskaffelser til prosjektet ikke alltid fulgt gjeldende anskaffelsesregelverk. Det er videre en svakhet at det har vist seg nærmest umulig å etterprøve om regelverket ble fulgt, ettersom det ikke har foreligget rutiner for oppbevaring av dokumentasjon. Dette har vanskeliggjort revisjonens arbeid.

Revisjonen finner det kritikkverdig at det overfor flere av leverandørene ikke er utferdiget kontrakt. Kontrakter er styringsdokument som skal danne grunnlag for tilfredsstillende oppfølging og utvikling av byggeprosjekt. Ved hjelp av kontrakten skal partene vite hva de er blitt enige om og hva de har forpliktet seg til. Videre skal kontrakten fastsette hva partene må gjøre for å oppfylle sine forpliktelser.

Det vil alltid være risiko for at noe kan gå galt, og en god kontrakt skal ta høyde for problemer som erfaringsmessig kan oppstå og fastsette rettigheter og plikter partene får ved eventuelle problemer. En god kontrakt skal altså virke konfliktforebyggende, men også bidra til enklere problemløsning dersom konflikter likevel oppstår. Kontrakten bør regulere konsekvenser av feil som kan oppstå og er et viktig verktøy for risikofordeling mellom parter i et prosjekt.

⁷⁴ Bok 0

I store prosjekter der det oppstår forsinkelser, overskridelser, svakheter eller feil ved sluttresultatet, kan feilen ofte ligge i prosjektet og ikke i kontraktene. Kontraktene kan ha fungert etter forutsetningene selv om prosjektet har hatt svakheter.

Manglende kontrakter utgjør, slik revisjonen ser det, en del av forklaringen på overskridelsene til Kulturhuset. Noen av tjenesteyterne har fakturert for et vesentlig høyere beløp enn deres opprinnelige tilbud lød på, og mangel på kontrakt må derfor antas å ha medført noen merkostnader. Generelt ville kontraktsinngåelser ha gitt bedre kontroll. Der det offentlige er oppdragsgiver, tilsier i tillegg god forvaltningsskikk at det utarbeides kontrakt, bl.a. for å sikre etterprøvnbarhet. Kontrakter gir notoritet bl.a. for partenes forutsetninger, pris, tidspunkt for ferdigstilling, konsekvenser av feil og at regler for anskaffelser er fulgt. Andre bør lett kunne få dokumentert at oppdragsgivers beslutninger er fattet i samsvar med gjeldende regelverk og rutiner.

6.4 Rapporteringen i prosjektet

Revisjonen vil her vurdere den rapportering som har foregått mellom entreprenører, prosjektleder, byggeleder og byggherre.

Eiendomsforvaltningen har ikke hatt egne dataverktøy for økonomistyring av byggeprosesser og har vært avhengige av å få informasjon om økonomi fra prosjektleder for å informere oppover i systemet. Byggherre og prosjektleder er uenige om hvordan den økonomiske rapportering har foregått. Byggherre mener han jevnlig ble gitt byggherrerapporter. Prosjektleder hevder det ble det gitt økonomiske vurderinger ved "milepæler" i byggingsprosessen og ikke regulære byggherrerapporter. Prosjektleder mente at det ikke var nødvendig med slike rapporter, siden byggherrerepresentanten og prosjektledelse jobbet tett sammen slik at de fikk med seg all relevant informasjon.

Revisjonen har fått opplyst at på slutten av byggeprosessen var ferdigstilling av Kulturhuset prioritert og den økonomiske rapporteringen mellom prosjektleder og byggherrerepresentanten var sjelden. Det opplyses at økonomi var et lite viktig tema den siste tiden i byggefasen, og at alle ressurser ble satt inn for å ferdigstille bygget.

Det ser ut til å ha vært mangelfull rapportering mellom byggherrerepresentant og byggherre, som hadde ansvar for å rapportere oppover i systemet. Det er kun rapportert til politikerne i de tilfellene der det er bedt om ekstra bevilgninger.

I følge kommunens retningslinjer⁷⁵ skal rådmannen og direktør underrettes skriftlig om overskridelser. Byggherre gir uttrykk for at det var usikkerhet om hva som skulle rapporteres til rådmannen på det tidspunkt hvor utgiftene oversteg budsjetterte midler. Det er uklart for revisjonen om det er rapportert skriftlig fra byggherre til rådmann, men det er klart at den økonomiske situasjonen ikke ble lagt frem som sak i Formannskapet fra desember 2002 til juni 2004, da overskridelsene var blitt 14,8 millioner.

Byggherrerepresentant visste at budsjettet ville bli overskredet, men regnet med at byggherren hadde skaffet dekning for dette. Byggherrerepresentanten sier han har rapportert til byggherren hele veien.

⁷⁵ *Retningslinjer for etc. ... 3.3 Produksjonsfasen, s. 3*

I intervjuer fremkommer det også at en del rapportering, som skulle ha foregått skriftlig, kun har foregått muntlig. Dette gjelder avviksrappporter fra entreprenør til prosjektleder. HolteProsjekt anbefaler bruk av endringslogg, da dette vil kunne synliggjøre de enkelte posters utvikling i prosjektet⁷⁶. I et notat skrevet av entreprenør fortelles det at vedkommende startet med å skrive avviksrappporter, men at de fikk beskjed om at ting heller kunne ordnes via telefon. Byggherre benekter at de har stoppet noen form for rapportering. I en lengre periode ble det ikke benyttet avviksskjema, men dette ble tatt opp igjen *da avvik fra de prosjekterendes side etter hvert som kjent gikk over stokk og stein*⁷⁷. I en e-post fra Lønnheim Entreprenører blir det sagt at *Endringslister fra byggherre fulgte i liten grad sammen med reviderte tegninger slik prosjektets PA-bok forutsatte*. Dette førte til ekstraarbeid for entreprenør som måtte fremskaffe prisgrunnlag, tilbud, avklaringer etc., og det ble dissens rundt endringer som ble fremmet ved slutfakturerings som ikke var fanget opp tidligere⁷⁸. Byggherre opplyser at det er ganske vanlig at rutinene i grunnlaget endres, dvs. at entreprenøren utarbeider endringslister og at denne fremgangsmåten ble avtalt underveis. Entreprenøren får dermed anledning til å samle alle byggefag på en liste. Entreprenøren må uansett bidra med tilbud, avklaringer etc.

Når det gjelder statusrapportering om byggeprosessen, er det blitt etablert rutiner der byggemøter er blitt holdt hver annen uke fra oktober 2001 til mars 2003. Her har både prosjektleder og byggherrerepresentanten deltatt.

6.4.1 Revisjonens vurdering

At byggherrerepresentanten og prosjektleder ikke er enige om den økonomiske rapporteringen tyder etter revisjonens vurdering på at det ikke var etablert faste rutiner. Ettersom Byggherren (Eiendomsforvaltningen) var avhengig av å få informasjon om økonomi fra prosjektleder, var fast rapportering viktig.

At to parter jobber ”tett sammen” er ingen garanti for at de tilegner seg den samme informasjon. Det er derfor viktig at det etableres faste møterutiner med en viss innholdsstruktur. Ved at det ikke er etablert faste rapporteringsrutiner blir det også vanskelig å ha en effektiv løpende økonomikontroll. Det ser ikke ut til at praksisen med å rapportere ved ”økonomiske milepæler” har gitt tilstrekkelig grunnlag for en effektiv rapportering.

Det burde etter revisjonens vurdering blitt lagt mer vekt på å føre endringslogg for byggeprosjektet. Dette er et verktøy som kan bidra til økt oversikt over de endringer som er blitt, og skal bli, foretatt. I en byggeprosess der det kom inn så mange avviks- og endringsmeldinger ville en mer nøyaktig endringslogg gitt mer oversikt over økonomi.

At økonomistyring ble nedprioritert for å få ferdigstilt bygget kan ha påvirket kostnadsutviklingen. Kulturhusprosjektet har i denne fasen vært i en sårbar posisjon i forhold til unødvendig merforbruk i og med at en i denne perioden har vært i konflikt med entreprenøren.

Revisjonen konstaterer at når det gjelder byggemøter har det vært etablert gode rutiner med møter hver annen uke.

⁷⁶ HolteProsjekt, 2005, s. 6

⁷⁷ Lønnheim Entreprenør AS, Notat, 02.07.2003. *Vedr. Sandvika kulturhus. Byggherres anmodning om å ikke skrive avviksrappporter*

⁷⁸ E-post fra Jorunn Ulvan i Lønnheim Entreprenører AS, 15.02.06

6.5 Prosjektstyring

Kulturhusprosjektet har vært komplisert og vanskelig med mange aktører. Prosjektet har pågått over lang tid og med stor usikkerhet knyttet til byggets totale kostnader.

Prosjektledelse krever særskilt kompetanse og egenskaper hos dem som skal utøve rollen. I tillegg kreves det tilgjengelige prosjektstyringsverktøy og innsikt i byggherrens rutiner for økonomistyring.

Det knytter seg ofte stor risiko til offentlige bygg, da det kan være flere aktører som har særinteresse i planleggingen og utformingen av bygget. I dette tilfellet har det vært flere interesser til stede.

6.5.1 Økonomistyringssystem

Kommunens eget økonomistyringssystem (LIS) er ikke godt egnet til å styre investeringsprosjekter som er kompliserte og som går over flere år. For prosjekter av en viss størrelse må det stilles krav om at det benyttes gode prosjektstyringssystem.

Avdeling Prosjekt og utbygging i kommunen har tilgjengelig et prosjektstyringsverktøy til denne typen formål. Etter ønske om konkurranseutsetting av prosjektlederfunksjonen fikk ikke Prosjekt og utbygging oppgaven som prosjektleder. Revisjonen kjenner ikke prosjektstyringsverktøyet som ble benyttet av prosjektlederen.

6.5.2 Prosjektets økonomi

Det økonomiske utgangspunktet for prosjektet slik vi kjenner det i dag, må sies å være høsten 1998. Hovedsummen av budsjettmidler til dette prosjektet ble bevilget i 1999, uten at en kjente forventet sluttprodukt og sluttsum.

Ved flere anledninger senere år tilleggsbevilges store summer til dekning av utgifter, både som følge av inflasjonsjusteringer og tillegg som følge av ekstra bevilgninger til utstyr og utgifter til opparbeidelse av utenomhusarealer.

En relativ stor del av prosjektets utgifter knytter seg til forhold som ikke er avtalt. Dette er utgifter til byggeledelse, prosjektledelse, tilleggsarbeid som ble bestilt underveis og oppfølgingsarbeid som følge av de vanskeligheter som oppsto i sluttfasen med hovedentreprenøren.

En analyse viser at det ble utbetalt 19,5 millioner utover kontraktsbeløpene til prosjektets hovedleverandører⁷⁹:

Sum anbudsbeløp iht inngåtte kontrakter	74,8 millioner
<u>Sum utbetalinger</u>	<u>94,3 millioner</u>
Sum utgifter utover kontrakt	19,5 millioner (dvs. 26,0 %)

I tillegg har flere leverandører ingen fast avtale om hva tjenesten totalt vil koste. Arbeidet utføres som regningsarbeid, noe som vanskeliggjør styringsmulighetene av økonomien.

Inngåtte kontrakter gjør det lettere å vite utfallet av et prosjekts kostnad, og hvor langt i prosessen arbeidet er kommet. Tilleggsarbeider bør avtales skriftlig til enhver tid under hele

⁷⁹ Lønnheim Entreprenør AS, Hauge Elektro AS, Gunnar Karlsen AS, ByggeAdministrasjon AS, TAC Control system AS, Oslo Tekniske Rørleggerforr. Service AS og Sanne spesialheiser AS

byggefase, og ingen andre skal belaste prosjektet med kostnader uten at dette er godkjent av byggherre og prosjektleder. Følges slike retningslinjer, vil det være gode muligheter for å styre økonomien på en tilfredsstillende måte og rapportere avvik når forholdene avviker fra det forventede opplegget.

Det fremgår av flere saksdokumenter at det forventes høyere utgifter som følge av indeksregulering. De aller fleste kontrakter som er inngått har en klausul om dette.

En forenklet analyse av regnskapsmaterialet viser at leverandørene indeksregulerer sine tilbud. For noen viser dette et tillegg på nærmere 10 %. Hovedentreprenøren har sendt tilleggsregninger for indeks på til sammen 1,6 millioner (2,7 %). Tilleggsarbeid, endringsarbeid og nye oppdrag faktureres etter prisnivået når arbeidet utføres og blir følgelig ikke indeksregulert.

Fra bevilgning gis i 1999 til bygget tas i bruk i september 2003 antas et gjennomsnitt av byggeindeksene å ha steget med ca. 17,0 %.

En leverandør har ved en feil sendt en regning for utført arbeid til selskapet som har ansvar for prosjektledelsen. Regningen ble overlevert kommunen som rette vedkommende og betalt av kommunen. Leverandøren antas å ha blitt gjort oppmerksom på at fakturaen var feilsendt og sendte fakturaen på nytt i kommunens navn. Fakturaen ble så utbetalt for andre gang. Fakturabeløpet var på vel 134 000 kroner inkl. mva. Leverandøren gikk konkurs i 2004. Revisjonen har fått opplyst at prosjektleder på vegne av kommunen sendte krav i boet. Bobestyrer opplyser til revisjonen at boet er avsluttet og gav ikke dividende⁸⁰.

6.5.3 Revisjonens vurdering

Det er tydelig for revisjonen at prosjektet ikke har fungert etter de retningslinjer som kommunen har utarbeidet for styring av investeringsprosjekter. Etter revisjonens mening har situasjonen knyttet til økonomistyring ikke vært under kontroll. Administrasjonen har ved flere anledninger måttet be om tilleggsbevilgninger, som følge av at tildelt ramme ble overskredet. Det er fra administrasjonens side, ved flere anledninger, gitt forsikringer om at rammen for kulturhuset skulle holde, uten at dette har medført riktighet.

Det store antallet leverandører til prosjektet som det ikke er utarbeidet kontrakt med, synes for revisjonen å ha medvirket til uoversiktighet knyttet til prosjektets totalkostnad. Det synes å ha vært for mange leverandører som får lov til å utføre arbeid etter regning, noe som begrenser muligheten til å vite hva sluttkostnaden blir på det utførte arbeidet.

Revisjonens gjennomgang av regnskapsmaterialet viser at attestasjons- og anvisningsrutinene er fulgt. En glipp knyttet til en dobbelutbetaling og noen anvisninger som ikke går via prosjektlederens kontroll, er alt vi finner å kunne påpeke i denne sammenheng. Beløpene som er belastet kulturhuset vedrører dette prosjektet. Etter revisjonens mening burde arbeidet knyttet til utenomhusanlegget vært skilt ut som eget objekt, da dette finansieres av særskilte midler, bl.a. Sandvika vest utbyggingen. Det samme gjelder parkeringsanlegget, som finansieres av frikjøpsmidler.

⁸⁰ Dividende betyr her at kommunen ikke fikk tilbakebetalt beløpet

7 SAKSFREMLEGGENE TIL POLITIKERNE

7.1 Vurderingskriterier

Vedtak om investeringsprosjekter

I kommunens *Retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter*⁸¹ står det om ide- og utredningsfasen: Følgende kriterier må oppfylles før et prosjekt settes opp på handlingsprogrammet og dermed besluttes gjennomført:

- *At avdelingen kan anslå behov og funksjonalitet (kapasitet og kvalitet)*
- *At alternative måter å dekke behovet på utredes og prioriteres*
- *At det utarbeides grove kostnadsoverslag (programoverslag) for de ulike alternativene (investering og drift)*⁸²

Om forprosjektet står det: *Forprosjektet skal beskrive fysiske, arkitektoniske og tekniske løsninger...inkludert kostnadsoverslag...Forprosjektet vil kunne danne basis for et endelig politisk vedtak om å realisere prosjektet*⁸³.

Om programmerings- og prosjekteringsfasen står det: *Endelig prosjektbudsjett utarbeides. Avviker det i forhold til kostnadsoverslag som har vært politisk behandlet, skal det legges frem for politisk behandling på nytt. Endringer i romprogram og lignende som medfører ekstrakostnader, skal alltid forelegges til ny politisk behandling*⁸⁴.

I sak 39/99 i formannskapet⁸⁵ står det om den politiske behandlingen: *I tråd med kommunens retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter skal formannskapet ha prosjektet til behandling i to omganger:*

- *når det foreligger forslag til forprosjekt med program, fysisk utforming og kostnadsoverslag.*
- *når innkomne anbud gjør det mulig å presentere et bearbeidet og fullstendig prosjektbudsjett.*

For vurderingen av saksfremleggene om bygging legger vi følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Investeringsprosjekter skal foreslås og vedtas i Handlingsprogram
- ⇒ Forprosjekt skal behandles i Formannskapet
- ⇒ Bearbeidet og fullstendig prosjektbudsjett skal behandles i Formannskapet

Av kommuneloven § 23 om administrasjonssjefens oppgaver og myndighet følger det i andre ledd at administrasjonssjefen *skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt.*

Av forarbeider til kommuneloven fremkommer det i NOU:1990 nr. 13 Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner under kapittel 4 om kommunens og fylkeskommunens administrasjon bl.a. følgende: *Administrasjonssjefen - eller den som legger saken fram på hans eller hennes vegne - vil imidlertid ha plikt til å gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksforelegget, slik at de folkevalgte kan ta hensyn til dette.*

⁸¹ Dok nr.: Aa1-2.1.3. Bærum kommune 1999

⁸² 3.1 Ide og utredningsfasen, side 2

⁸³ 6.2 Forprosjekt side 8

⁸⁴ 3.2 Programmerings- og prosjekteringsfasene, side 3

⁸⁵ Formannskapet sak 39/99 Fremdriftsplan – Kulturhuset i Sandvika, 10.02.99

I følge *Retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter*⁸⁶ har Byggherre ansvar for å rapportere status på et prosjekt 4 ganger i året til rådmannen. Rådmannen samordner og legger frem informasjon til politikerne.

Eventuelle forslag til utvidelse/reduksjoner i prosjektbudsjettet skal primært kun vurderes i forbindelse med handlingsprogrammet. Byggherren skal foreta en løpende kostnadsvurdering av alle prosjekter i forbindelse med Handlingsprogrammet.

I følge retningslinjene for investeringsprosjekter skal som nevnt: *Endringer... som medfører ekstrakostnader, ...alltid forelegges til ny politisk behandling*⁸⁷.

For vurderingen av saksfremleggene legger vi følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Saker som legges fram for folkevalgte organer, skal være forsvarlig utredet.
- ⇒ Endringer som medfører ekstrakostnader skal forelegges til politisk behandling

7.2 Vedtak om bygging av Kulturhuset

I juni 1998⁸⁸ behandlet Formannskapet en sak der det står: *Rådmannen kan nå ikke se at det ligger politiske vedtak og føringer for videre arbeid med et kulturhus i Sandvika. Det er behov for å avklare i hvilken retning man skal gå....* Formannskapet vedtok: *Til Økonomiutvalgets behandling av HP 1999-2002 utarbeides et underlag om kommunalt kulturhus i Sandvika Vest på følgende premisser: ...*⁸⁹

I august 1998 behandlet Økonomiutvalget et internt notat fra rådmannen. Notatet var tilbakemelding på ovennevnte vedtak, der det blir gjort rede for to alternativer med grove overslag over byggekostnadene. I Økonomiutvalgets forslag til handlingsprogram er det foreslått som et resultatmål under kultur: *Kulturhuset i Sandvika skal tas i bruk i løpet av år 2001*⁹⁰ og det foreslås å sette av 75,0 millioner på kapitalbudsjettet til realisering av kulturhus i Sandvika. I den samlede budsjettoversikten er det satt opp 77,8 millioner til kulturhus (2,8 millioner var overført fra bevilgning i 1998)⁹¹. Under behandlingen av handlingsprogrammet i kommunestyret ble det lagt frem et notat fra rådmannen som gir en *kort redegjørelse for forståelsen av premissene i formannskapets vedtak og rammebetingelsene for gjennomføringen av prosjektet*⁹². I notatet oppgis to alternativer med bruttoareal og byggekostnader og det gis en prioritering av alternativene. Driftskostnader blir behandlet og det skisseres en fremdriftsplan. Det tas sikte på å fremme et forslag til forprosjekt i løpet av høsten 1999. Det ble under behandlingen enstemmig vedtatt at ved utformingen av Kulturhuset og dets innhold måtte brukergruppene trekkes aktivt med⁹³.

I januar 2001 ble forprosjektet behandlet i formannskap og kommunestyre⁹⁴. Det ble presentert et forslag med program, fysisk utforming og kostnadsoverslag, i tråd med

⁸⁶ Dok nr.: Aa1-2.1.3. Bærum kommune 1999

⁸⁷ 3.2 Programmerings- og prosjekteringsfasene, side 3

⁸⁸ Sak 152/98, Formannskapets møte 24.06.98

⁸⁹ Protokoll Formannskapet 24.06.98

⁹⁰ Økonomiutvalgets forslag til handlingsprogram 1999 – 2002, side 40

⁹¹ Økonomiutvalgets forslag til handlingsprogram 1999 – 2002, side 81

⁹² Notat fra Rådmannen, Sak: Handlingsprogram 1999 – 2002: Kulturhus i Sandvika. 09.12.98. Sak 152/98 i Kommunestyret

⁹³ Protokoll K.sak 115/98 Handlingsprogram 1999-2002 og Vedtatt handlingsprogram side IV

⁹⁴ Sak 028/01 i formannskapet 24.01.01 og sak 014/01 i kommunestyret 31.01.01

kommunens retningslinjer. Kommunestyret vedtar å videreføre prosjektet med en kostnadsramme på 84 millioner.

I september 2001 behandler formannskapet et notat unntatt offentlighet,⁹⁵ som redegjør for arbeidet med å få inn anbud på Kulturhuset. Fristen for å vedstå seg anbudet var 16. september (fire dager senere)⁹⁶. Det står at prosjektkalkylen viste en merkostnad på 10 millioner i forhold til rammen fastsatt i 1998. Det var ikke forslag til vedtak i saken, men av protokollen står: *Formannskapet var innforstått med at anbudet godtas* og i økonomimeldingen⁹⁷ ble det ført opp et avvik på 10 mill. Det blir i saken hevdet at det er spart inn 4 millioner i forhandlinger med anbyder. Kontrakten med Lønnheim viser at anbudet ble redusert med 3,5 millioner (eksklusiv mva), men også at den samme summen ble lagt til som innredning underetasje slik at anbudsprisen ble den samme. Det kom frem senere at det var uklart for enkelte medlemmer i formannskapet at det skulle fattes et vedtak på møtet⁹⁸.

7.2.1 Revisjonens vurdering

Kommunens retningslinjer viser at investeringsprosjekter skulle behandles tre ganger. Revisjonens gjennomgang viser at kommunestyret bevilget penger til Kulturhuset i Handlingsprogram 1999 – 2001. Vedtaksformuleringen er det foreslåtte resultatmålet i forslag til Handlingsprogrammet: *Kulturhuset i Sandvika skal tas i bruk i løpet av år 2001*. Revisjonen vil påpeke at saksutredningen, som lå til grunn for vedtaket, ikke ble sendt ut i forkant av møtet. Det ble delt ut under behandlingen av HP i kommunestyret. Revisjonen mener at for en så stor sak burde vært forberedt bedre. I utsendt forslag til HP fremgikk likevel forslag til vedtak. Innholdet i saksfremstilling tilfredsstillende etter revisjonens vurdering de konkrete krav til innholdet, som er gitt i kommunens retningslinjer for investeringsprosjekter. Prosjektet kunne i følge disse derfor settes opp på handlingsprogrammet og besluttes gjennomført.

Forprosjektet ble presentert i januar 2001 i samsvar med retningslinjene.

Den neste behandlingen skulle gjøres *når innkomne anbud gjør det mulig å presentere et bearbeidet og fullstendig prosjektbudsjett*. Dette skjedde, så langt revisjonen kan se, i september 2001 i form av et notat unntatt offentlighet uten saksnummer eller forslag til vedtak. Revisjonen mener dette var et brudd på kommunens retningslinjer. Det er i saken ikke presentert et bearbeidet og fullstendig prosjektbudsjett og det er heller ikke en ordinær sak som medlemmene har kunnet ta stilling til på forhånd. Revisjonen antar at årsaken til at det ble gjort på denne måten var at budsjettammen viste seg for liten, samtidig som det var kort frist for å godta anbudet. Med bedre prosjektstyring og kjennskap til rutinene for politisk behandling, burde prosjektledelsen kunne unngått denne situasjonen. At det hevdes i saken å være besparelser på 4 millioner i forhold til tilbudet, samtidig som det foretas økninger i samme størrelsesorden, uten å gjøre rede for dette, innebærer etter revisjonens vurdering at saken ikke ble forsvarlig utredet.

Retningslinjene som gjaldt i kommunen var etter revisjonens vurdering uklare på hva som skulle legges frem for politisk behandling og hva det innebar. Rådmannen har siden

⁹⁵ Rådmannens notat 12.09.01, unntatt offentlighet

⁹⁶ Denne fristen gjaldt de tekniske anbudene som kom inn under den åpne konkurransen parallelt med den første byggkonkurransen som slo feil. Disse tilbudene ble beholdt i andre runde

⁹⁷ Økonomimelding II 2001

⁹⁸ Protokoll fra formannskapets møte 17.10.01

utarbeidet nye retningslinjer,⁹⁹ og disse er etter revisjonens vurdering mer presise. Det legges her opp til en politisk behandling i fire faser, og det fremgår klart hva de politiske vedtakene innebærer. Etter revisjonens vurdering kunne de nye retningslinjene vært klarere på hva de ulike sakene til politisk behandling skal inneholde av informasjon.

7.3 Økonomisk rapportering til politikerne

Da kommunestyret vedtok forprosjektet¹⁰⁰ i januar 2001, ble det foreslått i saksfremlegget at kostnadsrammen for prosjektet utvides fra 79 til 84 millioner for å få inn noen ekstra funksjoner. Snøhetta¹⁰¹ beregnet kostnadene til forprosjektet til 79 mill. I følge beregningen av kostnadene som revisjonen har fått utført av HolteProsjekt, var denne kostnadsrammen underbudsjettet fra Snøhettas side. HolteProsjekt kommer frem til en kostnad på 84,8 millioner.

Som vi så i kapittel 6.2, var marginene og reservene satt unormalt lavt i dette prosjektet. Det ble nevnt ved fremleggelsen av forprosjektet, og det kommer frem halvveis i byggeprosessen da reservene var brukt opp. Marginene ble satt lavt til tross for at *kulturhuset er et komplisert bygg*, og at *det erfaringsmessig vil bli avdekket feil og uforutsette forhold*. Det ble ikke opplyst i saken hva som var normale reserver i byggeprosjekter eller hva konsekvensen sannsynligvis ville bli.

I november 2002 bevilget formannskapet 7,5 millioner kroner mer til byggingen¹⁰² fordi forenklingene som ble gjennomført i anbudsfasen ikke hadde gitt forventede besparelser. Det ble i notat til Formannskapet uttalt at tilbudet til Lønnheim var blitt kontrollregnet og det var gjennomført forhandlinger om forenklinger og alternative løsninger for ytterligere besparelser. Notatet opplyste at det var oppnådd besparelser på ca. 4 millioner i forhold til tilbudet¹⁰³. Revisjonen har derfor bedt om å få se tilbudet til Lønnheim før og etter det var gjort besparelser på ca. 4 millioner.

Revisjonen har av prosjektleder fått se en liste med mulige besparelser og forenklinger. Prosjektleder viser også til at besparelser er notert i kontraktssummen, noe som stemmer. Det er notert en reduksjon på 3,5 millioner eksklusive mva. I kontrakten er det imidlertid samtidig lagt til en tilsvarende sum, under betegnelsen *Budsjettpris underetasje, avregnes*. Halvveis i byggeprosessen har en ikke klart å gjennomføre de besparelser som var forhandlet frem til entreprenør¹⁰⁴. En har altså ved kontraktsinngåelse i realiteten ikke redusert beløpet til Lønnheim, og en har i byggeprosessen ikke klart å gjennomføre de besparelser som ble presentert for Formannskapet.

I *Økonomimelding I-99* oppgis det at Kulturhuset har en prosjektramme på 80 millioner. I *Økonomimelding II-00*, i Økonomisk oversikt kapital, er prosjektrammen for Kulturhuset delt i to poster; *Kulturhus, uteareal*, og *Kulturhus*. Henholdsvis 2,8 og 75 millionene.

De nevnte 2,8 millionene er ikke inkludert i de økonomiske rammeoversiktene som formannskapet ble gitt og gjør den økonomiske fremstillingen rotete. I rådmannens presentasjon av forprosjektet¹⁰⁵ er ikke disse midlene tatt med i oppsummeringen av de

⁹⁹ Overordnet styring av investeringsprosjekter, roller, ansvar og oppgaver. Rådmannens retningslinjer, 1. mars 2005

¹⁰⁰ Kommunestyret sak 014/01, møte 31.01.01

¹⁰¹ Snøhetta hentet her inn bistand fra andre, som sammen inngikk i en prosjekteringsgruppe.

¹⁰² Formannskapet sak 187/02, møte 13.11.02

¹⁰³ Notat til formannskapet fra rådmannen, 12.09.01, unndratt offentligheten. (uten saksnr).

¹⁰⁴ Formannskapet sak 187/02

¹⁰⁵ Formannskapet sak 014/01 og Kommunestyret Sak 28/01

allerede bevilgede rammer eller den nye investeringsramme som her ble vedtatt. I rådmannens forslag til vedtak står det: 2. *Investeringsrammen utvides fra 79 til 84 millioner.* Hvis de allerede bevilgede midler legges sammen med de foreslåtte bevilgninger i rådmannens forslag blir dette (alle tall i millioner): $2,8^{106} + 75^{107} + 4^{108} + 5^{109} = 86,8$. Altså en investeringsramme på 86,8 millioner.

Denne feilen har også forplantet seg videre i saksbehandlingen og de dokumenter som er forelagt kommunestyret og formannskapet. Dette gjelder redegjørelsen som ligger til grunn for neste bevilgning på 10 millioner ved presentasjon av endelig budsjett¹¹⁰ og for rådmannens redegjørelse som ligger til grunn for overføringen av 7,5 millioner fra Nadderudhallen til Kulturhuset den¹¹¹. I sak i sektorutvalg levekår – *Bærum Kulturhus – Merforbruk i forhold til vedtatt budsjett gir en oppstilling av de bevilgede midler til Kulturhuset*¹¹², gis det en oversikt over budsjettrammen for Kulturhuset. I denne oppstillingen er de 2,8 millioner tatt med.

I *Tertialrapport I-2004* står det: *Ferdigstillelsen av kulturhuset er blitt dyrere enn forutsatt i budsjettet, som etter siste bevilgning var fastsatt til kr 111 mill.* (I følge revisjonens beregninger er det på dette tidspunkt totalt bevilget 119,3 millioner). Per 30.04.04 var det påløpt ca. 125,8 millioner. Dette innebar en merutgift på 14,8 millioner¹¹³. Bygge- og utstyrskostnadene hadde altså oversteget de bevilgede midler. Dette skjedde uten at kommunestyre eller formannskap hadde fått fremlagt en sak om dette på forhånd.

Det faktureres fortsatt på prosjektet i 2006, men byggherre har ikke dekning for de kravene som kommer inn. Ved utgangen av desember 2005 manglet det 4,6 millioner for å ha dekning for alle utgifter forbundet med Kulturhuset. Rådmannen har informert politikerne om at sak om dekning av utgifter knyttet til forliket med Lønnheim AS på 5,3 millioner vil bli tatt opp senere.

I følge kommunens retningslinjer¹¹⁴ skal rådmannen og direktør underrettes skriftlig om overskridelser. Byggherre gir som nevnt uttrykk for at det var usikkerhet om hva som skulle rapporteres til rådmannen på et tidspunkt hvor dette er kjent. Det er uklart for revisjonen om det er rapportert skriftlig fra byggherre til rådmann, men det er klart at det på dette tidspunkt ikke er fremlaget sak om situasjonen for politikerne. I ettertid ser en at dette burde vært gjort, men samtidig var det varslet en mulig rettstvist, hvor det var vanskelig å si hva utfallet ville bli. Rådmannen opplyser¹¹⁵ at det ble valgt å orientere politisk nivå om påløpte kostnader og vurdering av fremtidig behov for midler utenom sakskartet. Dette for å ikke svekke kommunens posisjon i forhold til forhandlingene med entreprenøren om forlik eller en eventuell rettssak. På dette tidspunktet var fullføringen av bygget prioritert¹¹⁶.

¹⁰⁶ Økonomimelding II-96

¹⁰⁷ Handlingsprogram 1999 – 2002

¹⁰⁸ Frikjøpsmidler parkering

¹⁰⁹ Foreslått vedtatt i Formannskapets sak 14/01

¹¹⁰ Formannskapets møte 12.09.01, rådmannens notat av 12.09.01, unntatt offentlighet jfr. § 6 2b, ad Kulturhus – Anbud

¹¹¹ Formannskapet møte 13.11.02 Sak 187/02

¹¹² Sak 071/04

¹¹³ I Tertialrapport II-04 ble det vedtatt å dekke denne merutgiften

¹¹⁴ *Retningslinjer for etc....* 3.3 Produksjonsfasen, s. 3

¹¹⁵ Møte 09.03.06

¹¹⁶ Intervju 08.02.06

7.3.1 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener at budsjettet som ble fremlagt i forprosjektet var underbudsjettert fra Snøhetta's side. Etter revisjonens vurdering, kom det en betydelig økning i budsjettene når Snøhetta spesifiserer grunnlaget i anbudsmaterialet. Dette burde ha vært etterkontrollert og korrigert før det ble forelagt politisk behandling. Det burde etter revisjonens vurdering være mulig å se at budsjettet var urealistisk og dette burde vært rapportert til politikerne.

Som vi har sett var marginene og reservene satt unormalt lavt i dette prosjektet. Det ble nevnt ved forprosjektet, og det kommer frem halvveis i byggeprosessen da reservene var brukt opp. Revisjonen kan ikke se at en redegjørelse for den økonomiske risikoen og mulige konsekvenser ved å sette marginer og reserver så lavt, ble gitt til politikerne i saksfremleggene. Kommunestyret ble informert om hva marginene var, men ikke hva retningslinjene tilsa at de burde være og heller ikke hva konsekvensene normalt ville bli. Etter revisjonens vurdering har ikke kommunestyret blitt tilstrekkelig informert og hadde ikke grunnlag for å se at de lave marginene normalt ville føre til overskridelser. Enten burde de folkevalgte organer blitt informert om at de lave marginer og reserver sannsynligvis ikke ville være tilstrekkelig, eller det burde blitt foreslått en større ramme for Kulturhuset. Etter revisjonens mening ble de økonomiske rammene ikke forsvarlig utredet.

Det ble i notat til formannskapet, forut for godkjenning av tilbud fra entreprenør, presentert besparelser på 4 millioner. I kontrakt til entreprenør er det lagt til et beløp i samme størrelsesorden for endringer i kjeller. Revisjonen har ikke sett at disse tilleggene er presentert de folkevalgte og mener at saken ikke ble forsvarlig utredet.

I en rekke saksfremstillinger til politikerne er 2,8 millioner utelatt fra den rapporterte totale prosjektramme. Dette kan ikke forklares med at de ikke var ment som en del av den totale prosjektrammen for Kulturhuset ettersom deler av disse midlene er inkludert i en senere melding om saken. Revisjonen understreker her at disse midlene er brukt i forbindelse med byggingen av Kulturhuset¹¹⁷, og at midlene i en rekke økonomimeldinger fremkommer som Kulturhus- utenomhusarealer. Likevel er det et krav til saksfremstillinger at de er nøyaktige og at det ikke er nødvendig å ettersjekke den informasjon som blir fremlagt i møter.

Som vi har sett har prosjektet vært belastet utgifter uten at det i forkant har vært sørget for budsjettmessig dekning. Byggeprosjekter skal fullfinansieres, og det er krav om at det skal være budsjettmessig dekning for utgiftene.

7.4 Saksfremlegg om bruk av frikjøpsmidler til parkering

I kommunestyresak¹¹⁸ uttrykte politikerne bekymring for parkeringssituasjonen i forbindelse med nytt kulturhus, og fattet vedtak om å utrede situasjonen nærmere. I vedlegg 5 er det redegjort mer fylldig om denne problemstillingen.

4 millioner kroner av kommunens frikjøpsmidler for parkering ble vedtatt brukt til finansiering av parkeringsplasser knyttet til Bærum kulturhus. Frikjøp er en ordning som innebærer at utbyggere betaler kommunen et bestemt beløp for hver parkeringsplass han fritas fra å opparbeide på egen eiendom eller fellesareal. Pengene brukes til å etablere offentlige parkeringsanlegg¹¹⁹. Kommunens frikjøpsmidler er penger kommunen har fått inn over tid fra private byggeprosjekter i kommunen. Bruk av frikjøpsmidler innebærer et ansvar

¹¹⁷ I forbindelse med Tertialrapport 1/2005 ble det overført 2,5 millioner fra Sandvika Vest prosjektet til Kulturhuset

¹¹⁸ Kommunestyre sak 93/97.

¹¹⁹ Sak 102/87: "Frikjøpsordningen – Innbetaling ved manglende parkeringsplass. Forhøyelse av beløp per plass."

for å dekke "frikjøpt" område¹²⁰, altså parkeringsplasser frikjøpt i andre byggeprosjekter. Kulturhusprosjektet har ikke innbetalt penger til frikjøpskontoen, men prosjektet har isteden fått anvist midler. I 2002 ble 4 millioner kroner overført fra frikjøpskontoen til kulturhusprosjektet.

I følge kommunens parkeringsnorm skal det bygges et visst antall parkeringsplasser per sitteplass. Dette ble i utgangspunktet beregnet til 90-180 plasser. Det er i to omganger søkt om, og innvilget, dispensasjon fra denne normen i kulturhusprosjektet. Etter disse innvilgede søknader er det godkjent etablering av ca. 20 parkeringsplasser tilknyttet Kulturhuset, uten krav om frikjøp eller sambruksavtaler. Det finnes i dag 17 parkeringsplasser hvorav seks plasser er offentlig tilgjengelige. Resterende 11 parkeringsplasser kan i dag kun benyttes av kommuneansatte som har tilgang via Kommunegården.

Et notat fra rådmannen i 1998 uttrykker at det kan bli aktuelt å kjøpe fri plasser utover de plassene som kan etableres i Kulturhuset¹²¹. Det er med andre ord snakk om å betale inn penger til kommunens frikjøpsordning. Senere redegjørelser og saksfremlegg omtaler ikke muligheten for frikjøp, og redegjør ikke for at dette ikke lenger er et tema. I stedet ble frikjøpsmidler tatt inn som en forutsetning for videreføringen av arbeidet med Kulturhuset. Midlene blir vedtatt i 2001 og overført i 2002.

Revisjonen har ikke sett sakspapirer hvor det redegjøres for hvorfor kulturhusprosjektet skal motta frikjøpsmidler, og på hvilket grunnlag det er kommet frem til et beløp på 4 millioner. Revisjonen har heller ikke sett, eller blitt informert om, at det er fattet vedtak om at frikjøpsmidlene kan brukes til å dekke det økte parkeringsbehovet i Sandvika, som byggingen av Kulturhuset medfører. Revisjonen har heller ikke sett sakspapirer, eller blitt informert om, at det er fattet vedtak om at frikjøpsmidlene skulle brukes til andre formål enn offentlige parkeringsplasser.

7.4.1 Revisjonens vurdering

Det er flere forhold vedrørende kommunens bruk av frikjøpsmidler som revisjonen vil bemerke.

Revisjonen mener at saksfremstillingen er sparsommelig og mangelfull og at det ikke er redegjort for hvorfor det ble valgt å bruke midler fra frikjøpskontoen for parkering.

Revisjonen har ikke klart å finne retningslinjer for bruk av frikjøpsmidler og har hatt vanskeligheter med å få klarhet i hvem som administrerer ordningen i kommunen. Det har ikke vært mulig å få svar på hvordan beløpet på 4 millioner fremkommer, og hva beløpet faktisk dekker av utgifter.

Det er etter revisjonens mening grunnlag for å stille spørsmål om parkeringsplassene tilhører Kulturhuset eller er offentlige tilgjengelige parkeringsplasser som kan finansieres av frikjøpsmidler.

Under forutsetning av at parkeringsplassene tilhører kulturhuset, mener revisjonen at frikjøpskontoen for parkering ikke burde vært benyttet som finansieringskilde. I dispensasjonssøknadene fremstilles saken som om parkeringsplassene tilhører Kulturhuset.

¹²⁰ Engstrøm og Østvik, 1999, s. 306

¹²¹ Notat fra rådmannen til kommunestyret, 09.12.1998: Handlingsprogram 1999-2002: Kulturhus i Sandvika

Forutsetter en at det er offentlige tilgjengelige parkeringsplasser som det tilrettelegges for, og at utgiften tilsvarer beløpet på 4 millioner fra frikjøpskontoen for parkering, er kun 17 av 20 plasser anlagt. Forutsetningen om offentlig tilgjengelighet er ikke ivaretatt, ettersom kun 6 plasser tilfredsstillende dette kravet.

8 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

8.1 Konklusjon

Målsettingen med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er å avdekke årsaker og svakheter i forbindelse med merkostnadene for Kulturhuset.

Da formannskapet behandlet *endelig prosjektbudsjett* september 2001, var budsjetttrammen for Kulturhuset 96,8 millioner. Ved utgangen av 2005 var de påløpte kostnader kommet opp i 139,7 millioner.

Revisjonen mener at det er flere direkte årsaker til økningen. Bygget ble etter revisjonens vurdering underbudsjettet fra arkitektens side, og det ble satt urealistisk lave reserver og marginer til byggeprosjektet. Det ble gjort fordyrende endringer og tillegg underveis. I tillegg var prosjektkontrollen mangelfull.

Kulturhuset var et vanskelig og komplekst prosjekt, og en type prosjekt kommunen og byggherren hadde liten erfaring med. Flere beslutninger i tidlig fase har medført en mer kompleks prosjektorganisasjon, mindre forutsigbarhet i byggeprosessen og større usikkerhet omkring den økonomiske utviklingen i prosjektet. Valg av samarbeidsform med arkitektfirma innebar bl.a. større usikkerhet om pris og endelig produkt.

Konkurransetsetting av prosjektledelsen innebar at en ekstern aktør uten tilgang til kommunens økonomistyringsverktøy ble sentral i prosjektet. Videre ble det valgt en entreprenør med et svært lavt pristilbud og tilhørende usikkerhet. Disse faktorene bidro til å gjøre prosjektstyringen vanskelig. Revisjonen mener at det tidlig i prosjektet skulle vært lagt mer vekt på å vurdere tilbyderes/ utførerens kompetanse, og at en i større grad skulle sørget for kvalitetssikring eller tredjemannskontroll.

Revisjonens gjennomgang av dokumenter og informasjon fra intervjuer, tyder på uklare ansvarsforhold og rollefordeling. Manglende kontrakter, spesielt med prosjektledelsen og byggeleder, gjør at det ikke var klart hvem som hadde ansvar for hva i ulike deler av prosessen. Dette tyder etter revisjonens vurdering på svakheter i prosjektstyringen.

Det ble gjort flere fordyrende endringer av tegningene fra forprosjekt ble vedtatt av formannskapet til anbudstegningene og fra anbudstegningene til ferdig bygg. Det knappe budsjettet ble omtalt da forprosjektet ble vedtatt og det er etter revisjonens vurdering påfallende at det ble godkjent fordyrende endringer etterpå. Dette forklarer etter revisjonens vurdering noe av overskridelsen og er en indikator på dårlig prosjektstyring.

Revisjonen mener at romprogrammet fra Pabas var realistisk budsjettet, men at Snøhetta underbudsjetterte sitt byggeforslag både i prosjekteringen høsten 2000 og i anbudsmaterialet våren 2002. Revisjonen mener at den løsning og design Snøhetta prosjekterte, måtte bli dyrere og at Snøhetta burde tatt hensyn til dette. Denne underbudsjetteringen forklarer en stor del av merkostnaden. Den tyder også på at kvalitetssikringen av anbudstegningene fra byggherrens eller prosjektledelsens side ikke var god nok.

En av forklaringene på underbudsjetteringen er de lave marginer som ble satt i prosjektet. Retningslinjene tilsa 5-15 prosent av byggekostnadene, men marginene og reservene for Kulturhuset ble satt til 3 prosent. I et så komplisert bygg mener revisjonen at dette er et klart

brudd på retningslinjene. Dersom marginene var satt til 15 prosent istedenfor 3, ville budsjettforslaget blitt vesentlig høyere og overskridelsen tilsvarende mindre.

Det ble ikke inngått kontrakt med prosjektledelsen og med flere av leverandørene i prosjektet. Noen av tjenesteyterne har utført tilleggstenester for et vesentlig høyere beløp enn deres opprinnelige tilbud lød på. Mangel på kontrakt må derfor antas å ha medført merkostnader. Generelt ville kontraktsinngåelser ha gitt bedre kontroll. Kontrakter sikre etterprøvnbarhet og gir notoritet bl.a. for partenes forutsetninger, pris, tidspunkt for ferdigstillelse, konsekvenser av feil og at regler for anskaffelser blir fulgt.

Eiendomsforvaltningen var avhengig av å få informasjon om økonomien fra prosjektleder for å informere oppover i systemet. Revisjonen mener det ikke ble etablert faste skriftlige rapporteringsrutiner og at dette vanskeliggjorde effektiv løpende økonomikontroll. Kommunens eget økonomisystem kunne etter revisjonens vurdering vært et supplerende system for økonomistyring.

Den politiske behandlingen av investeringsprosjekter skulle i følge dagjeldende retningslinjer behandles tre ganger. Etter revisjonens vurdering ble kulturhusprosjektet det. Den siste behandlingen skulle gjøres når innkomne anbud *gjør det mulig å presentere et bearbeidet og fullstendig prosjektbudsjett*. Dette skjedde så langt revisjonen kan se, i form av et notat uten saksnummer eller forslag til vedtak, og unntatt offentlighet. Det ble i saken ikke presentert et bearbeidet og fullstendig prosjektbudsjett og det var heller ikke en ordinær sak som medlemmene kunne ta stilling til på forhånd. Revisjonen mener dette var et brudd på kommunens retningslinjer. Det hevdes dessuten i saken at besparelser på 4 millioner i forhold til tilbudet er oppnådd. Det ble ikke informert om at det samtidig var lagt til merkostnader i samme størrelsesorden. Dette mener revisjonen innebærer at saken ikke ble forsvarlig utredet.

Underbudsjetteringene fra Snøhettas side burde vært etterkontrollert og korrigert før de ble fremstilt for politisk behandling. Etter revisjonens vurdering ble heller ikke kommunestyret tilstrekkelig informert eller hadde grunnlag for å se, at de lave marginene normalt ville føre til overskridelser. Enten burde de folkevalgte blitt informert om økt risiko for overskridelser eller det burde blitt foreslått en større ramme for Kulturhuset. Etter revisjonens mening ble de økonomiske rammene ikke forsvarlig utredet og politikerne fikk ikke tilstrekkelig saksunderlag.

I en rekke saksfremstillinger til politikerne er 2,8 millioner utelatt fra den rapporterte totale prosjektramme. Dette mener revisjonen burde inngått i en forsvarlig utredning. Disse midlene fremkommer av økonomimeldinger og handlingsprogrammer.

Revisjonen vil påpeke at Kulturhusprosjektet har vært belastet utgifter uten at det i forkant har vært sørget for budsjettmessig dekning. Det bør alltid sikres vedtak om bevilgninger i forkant av utgiftene.

Det har vært flere uklarheter vedrørende kommunens bruk av frikjøpsmidler til parkering i forbindelse med oppføringen av Bærum kulturhus. Revisjonen mener det ikke er redegjort for hvorfor det er valgt å bruke frikjøpsmidler til Kulturhuset. Revisjonen mener forholdet må avklares, da det knytter seg usikkerhet til om parkeringsplassene tilhører Kulturhuset, eller er offentlig tilgjengelige plasser.

De retningslinjene som gjaldt i kommunen ved oppføringen av Kulturhuset var etter revisjonens vurdering uklare på hva som skal legges frem for politisk behandling. Rådmannen har siden utarbeidet nye retningslinjer¹²² og disse er etter revisjonens vurdering mer presise i forhold til det politiske nivået. Det legges her opp til en politisk behandling i fire faser og det fremgår klart hva de politiske vedtakene innebærer. Etter revisjonens vurdering kunne de nye retningslinjene vært klarere på hva de ulike sakene til politisk behandling skal inneholde av informasjon.

Under byggingen av Kulturhuset var Eiendomsforvaltningen organisert som en sentralisert støttefunksjon som hadde ansvar for vanlige eieroppgaver, all bygningsdrift og en del servicefunksjoner. Rådmannen la mai 2003 frem forslag til omorganisering av Eiendomsforvaltningen¹²³.

Rådmannen mente organiseringen kunne forbedres bl.a. for å tydeliggjøre rolleforståelsen. Rådmannen mente det var nødvendig å klargjøre skillet mellom politikk og administrasjon, og av ansvars- og arbeidsdelingen mellom forvaltning og tjenesteproduksjon. Betydning av at byggeprosjekter ble organisert, planlagt og gjennomført innenfor vedtatte rammer, framheves. Behov for kompetanse på disse områder måtte sikres. Rådmannen mente det var viktig å fokusere sterkere på den delen av eiendomsfunksjonen som er rådgivende overfor politiske og administrative beslutningsorganer.

Rådmannen foreslo å opprette en enhet for eiendomsutvikling med høy kompetanse som skulle jobbe med investeringsprogram og strategier i nært samarbeid med rådmannen og lederforum. Enheten skulle ha ansvar for rådgivning overfor rådmannen og kommunalsjefene, og ha ansvar for støtte til strategisk ledelse på fagområdet eiendomsutvikling, herunder bl.a. forslag om og oppfølging av investeringsprogram. Kommunestyret vedtok¹²⁴ at kommunens eiendomsfunksjon skulle organiseres i samsvar med fremlagt forslag.

I følge kommunens intranett har Avdeling for eiendomsutvikling i dag fem ansatte og skal bistå med beslutningsgrunnlag, dvs. analyser, prognoser og nøkkeltall. Hovedområder er kommunens investeringsprogram og ulike sider knyttet til eiendomsolicy.

Kulturhusprosjektet viser etter revisjonens mening at det er behov for bedre kvalitetssikring og overordnet styring med investeringsprosjekter. Den nye enheten for eiendomsutvikling med ansvar bl.a. for rådgivning overfor rådmannen og støtte til oppfølging av investeringsprogram, kan etter revisjonens vurdering være et godt tiltak for i fremtiden å unngå de fleste av manglene denne undersøkelsen avdekker. Dette forutsetter at enheten har en klar tredjepartfunksjon. Revisjonen vil spesielt fremheve rollen som nøytral rådgiver med kontrollansvar for kalkylegrunnlag, stipulerte budsjetter og at det blir lagt frem fullstendige oversikter over hva som er bevilget og brukt, samt å få frem konsekvenser av ulike valg.

¹²² Overordnet styring av investeringsprosjekter, roller, ansvar og oppgaver. Rådmannens retningslinjer, 1. mars 2005

¹²³ Formannskapet sak 091/03 *Organisering av eiendomsforvaltningen og interne bedrifter*, møte 21.05.03

¹²⁴ Kommunestyre protokoll sak 062/03 *Organisering av eiendomsforvaltningen og interne bedrifter*, møte 18.06.03.

8.2 Anbefalinger

1. Rådmannen bør sørge for at det i fremtiden settes av realistiske reserver og marginer i byggeprosjekter. De folkevalgte må bli tydelig informert om lave marginer og reserver og faren dette medfører for overskridelser.
2. Rådmannen bør vurdere om de nye retningslinjene for investeringsprosjekter bør bli klarere i hva de ulike sakene til politisk behandling skal inneholde av informasjon.
3. Rådmannen bør avklare bruken av frikjøpsmidler til Kulturhuset.
4. Avdeling for eiendomsutvikling bør få et ansvar for tredjemannskontroll av kalkylegrunnlag og prosjektert materiale.
5. Avdeling for eiendomsutvikling bør få et ansvar for kontroll av saksopplysninger om byggeprosjekter før rådmannen legger dem frem for politisk behandling.

LITTERATUR OG KILDEHENVISNINGER:

Retningslinjer og lovverk:

Bruken av prosjektstyringssystemet prognose ved gjennomføring av investeringsprosjekter. Bærum kommunen, Prosjekt og innkjøp. 2004.

Bok 0 - Generelle bestemmelser ved byggingen av kulturhuset. Bærum kommune, Eiendomsavdelingen.

Bærum kommunes byggehåndbok.. Eiendomsforvaltningen. Prosjekt og innkjøp. Januar 2000

Overordnet styring av investeringsprosjekter, Roller, ansvar og oppgaver. Del 1: Byggeprosjekter. Bærum kommune 2005.

Retningslinje for skille mellom drifts- og investeringsbudsjett/- regnskap. Bærum kommune. 2004.

Retningslinjer for gjennomføring av investeringsprosjekter i Bærum kommune – roller og ansvar. Bærum kommunen, Dok nr.: Aa1-2.1.3. Bærum kommune 1999.

Styring av investeringsprosjekter. Bærum kommune, Prosjekt og innkjøp. 1997.

Økonomihåndbok 4.1 Retningslinjer for økonomimelding 1 – 2001. Bærum kommune, 1997.

FOR 2000-02-18 nr 108: *Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.*

Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2005-06-24.

Handlingsprogrammer:

Handlingsprogram 1996 – 1999.

Handlingsprogram 1999 – 2002.

Handlingsprogram 2004 – 2007.

Økonomimeldinger og tertialrapporter:

Økonomimelding II-96.

Økonomimelding II-98.

Økonomimelding I-01.

Økonomimelding II-01.

Økonomimelding I-02.

Økonomimelding II-02.

Tertial rapport 1/2004.

Tertial rapport 2/2004.

Tertial rapport 1/2005.

Tertial rapport 2/2005.

Politiske saker – Kommunestyret:

Protokoll Kommunestyret møte 29.10.97.

Protokoll Kommunestyret møte 17.06.98, sak 059/98.

Protokoll Kommunestyret møte 09.12.98, sak 115/98 *Handlingsprogram 1999 – 2002.*

Protokoll Kommunestyret møte 26.01.00, sak 009/00.

Protokoll Kommunestyret møte 27.09.00, sak 092/00.

Protokoll Kommunestyret møte 31.01.01, sak 014/01.

Protokoll Kommunestyret møte 28.11.01, sak 106/01 *Økonomimelding II-01.*

Sak Kommunestyret, 102/87 *Frikjøpsordningen – innbetaling ved manglende parkeringsplass. Forhøyelse av beløp pr. plass*

Sak Kommunestyret, 71/93 *Parkeringspolitikk og drift av parkeringsanlegg*

Sak Kommunestyret 29.10.97, 080/97 *Orienteringssak- redegjørelse om kulturorganisasjonenes behov og mulighet for bruk av Sandvika teater.*

Sak Kommunestyret 27.09.00, 092/00 *Kulturbygg-plan.*

Sak Kommunestyret 31.01.01, 014/01 *Sandvika kulturhus.*

Sak Kommunestyret 28.11.01, 106/01 *Økonomimelding II-2001*

Politiske saker – Formannskapet:

Protokoll Formannskapet møte 10.02.99, sak 039/99.

Protokoll Formannskapet møte 02.02.00, sak 33 A/00.

Protokoll Formannskapet møte 09.03.00, (ikke saksnummer), - *Orientering om reglement for investeringsprosjekter.*

Protokoll Formannskapet møte 13.06.01, sak 130/01.

Protokoll Formannskapet møte 12.09.01, II.

Protokoll Formannskapet møte 17.10.01, Eventuelt.

Protokoll Formannskapet møte 11.02.02, sak 214/02.

Protokoll Formannskapet møte 05.06.02, sak 091/02.

Protokoll Formannskapet møte 13.11.02, sak 187/02.

Protokoll Formannskapet møte 21.05.03, sak 091/02 *Organisering av Einendomsforvaltningen og interne bedrifter.*

Politiske saker – Utvalg:

Protokoll Kontrollutvalget møte 19.01.05, sak 05/05 *Orienteringssak*

Protokoll Kontrollutvalget møte 30.11.05, sak 71/04 *Aktuelle saker*

Protokoll Kontrollutvalget møte 28.12.05, sak 79/05 *Forvaltningsrevisjonsprosjekt Kulturhuset*

Protokoll Sektorutvalg Levekår møte 11.03.03 *Utleiepriser kulturhuset.*

Protokoll Sektorutvalg Levekår møte 05.10.04 sak 071/04 *Bærum kulturhus – merforbruk i forhold til vedtatt budsjett.*

Protokoll Plan- og miljøutvalget møte 08.05.03, sak 123/03

Notater:

Notat til formannskapet fra rådmannen, sak 09/00 av 02.02.00

Notat fra Rådmannen datert 12.09.01, unntatt offentlighet.

Andre kilder:

Asker og Bærums Budstikke, 22.06.01.

Engstrøm og Østvik (1999): *Parkeringsrett. Kommentarer til lover og forskrifter om parkering.* Kommuneforslaget AS

Kulturhus Sandvika Romprogram, 18.04.00.

Kulturhus Sandvika Forprosjekt, 30.11.00.

Olav Torvund (1997): *Kontraksregulering - IT kontrakter*, Tano Aschehoug 1997.

Notat fra Lars Bjerke til Kommunerevisjonen, 02.02.06

Østlandets blad, artikkel: *Formannskapet ble villedet* 25.10.05 basert på rapport fra Follo distriktsrevisjon.

VEDLEGG 1: DEN POLITISKE GANGEN I SAKEN

Nedenfor følger saker og hendelser vedrørende kulturhus i Sandvika i kronologisk rekkefølge. Vi har valgt å starte med januar 1994 da Hovedutvalget for Kultur, kirke og fritid satte saken på kartet ved opprettelsen av et midlertidig utvalg.

1. 27.01.94 – Hovedutvalget Kultur, kirke og fritid aksepterer ikke at planene om et musikkhus i Sandvika Vest legges bort og oppnevner et midlertidig utvalg på 3 medlemmer, som skal legge frem en vurdering av mulighetene for videre bearbeidelse av musikkhusplanene. Utvalget la frem sin rapport for Hovedutvalget og Formannskapet.
 2. 15.09.94 – Møte i formannskapet der det vedtas at det utarbeides en prosjektskisse.
 3. 21.06.95 – Møte i kommunestyret, sak 35/95, der den fremlagte skisseplan for videre utbygging av kvartalene B og D i Sandvika Vest vedtas. Videre skal selskapsform og kommunens økonomiske engasjement vurderes og det bevilges inntil 500.000 kroner til å videreføre en avgrenset forprosjektering av de foreliggende planer.
 4. 13.12.95 – Møte i kommunestyret, sak 66/95, der det vedtas at det fremlagte prosjekt for bygging realiseres. Kommunestyret påpeker nødvendigheten av å føre en sterk kontroll med utviklingen av kostnadene og at disse holdes innenfor de angitte rammer.
 5. Vedtatt Handlingsprogram 1996 – 1999: Bevilget 10 millioner kroner i 1996 til musikk- og kulturhus og oppsatt en kostnadsramme på 35 millioner kroner til nytt kulturhus.
 6. 26.06.96 – Møte i formannskapet, sak 157/96, hvor det blir vedtatt at rådmannen foretar nødvendige utredninger for så å gå inn i forhandlinger om intensjonsavtale.
 7. Økonomimelding I-96: Det vises til egen sak om fullfinansiering av Kulturhuset som legges frem for formannskapet juni 1996.
 8. 09.10.96 – Møte i kommunestyret, sak 77/96 der det blir vedtatt at de foreliggende planene om kulturhus ikke realiseres, på grunn av usikkerhet rundt selskapsmessig organisering og økonomi.
-
9. Økonomiutvalgets forslag til handlingsprogram 1997 – 2000: Kommunestyrets prinsippvedtak om privatdrevet kulturhus i Sandvika forventes å ha store konsekvenser for kommunens kultursatsing.
 10. Økonomimelding II-96: Bevilgningen til Kulturhus reduseres med 5 millioner. Også behandlet i Handlingsplan 1996-1999.
 11. Vedtatt Handlingsprogram 1997 – 2000: Kulturhus er oppført med 5 millioner kroner egenkapital 1996.
 12. 30.06.97 – Sak 56 (51): Økonomimelding I-97: Kommunestyret vedtok at arbeidet med kulturhus i Sandvika – hva gjelder eierstruktur og driftsform – tas opp igjen.

13. 29.10.97 – Møte i kommunestyret: Redegjørelse om kulturorganisasjonenes behov og mulighet for bruk av Sandvika teater, sak 80/97. Behovet for et kulturhus blir understreket. Sakspapirene inkluderer Rådmannens redegjørelse av 24.03.97 om ”kulturorganisasjonens behov for arenaer og scener og deres bruk av Sandvika teater.”
 14. 10.12.97 – Møte i kommunestyret: Kulturhus Sandvika vest, sak 93/97. Det blir ikke vedtatt bygging eller videreutvikling, men at det avklares om samarbeidsløsning med Thon kan realiseres. Resultatene av forhandlingene skal forelegges kommunestyret i løpet av 1. kvartal 1998.
 15. 10.12.97 - Møte i kommunestyret, sak 094, Økonomimelding II-97. Det besluttes å ta bevilgede midler fra Kulturhuset for å opprette akseptabel standard på transportsystem og utomhusanlegg i området rundt kvartal B.
 16. 17.06.98 – Lukket møte i formannskapet om de samtaler rådmannen har ført med Thon i tråd med kommunestyrets vedtak, sak 133/98. Formannskapet fattet vedtak om at det ikke arbeides videre med sikte på samarbeid med privat utbygger om kulturhus i Sandvika.
 17. 24.06.98 – Møte i formannskapet om gjennomgangen av situasjonen med Kulturhuset, sak 152/98. Formannskapet vedtok noen premisser for utarbeiding av et underlag om kommunalt kulturhus i Sandvika Vest til Økonomiutvalgets behandling av HP 1999-2002.
-
18. 09.12.98 – Møte i kommunestyret, behandling av økonomimelding II-98, sak 113/98: Kostnadsramme kulturhus 105 millioner.
 19. 09.12.98 – Møte i kommunestyret, behandling av handlingsprogrammet 1999-2002 i sak 115/98 der følgende skriv var omdelt: Notat fra rådmannen av 01.12.98
Handlingsprogram 1999-2002: Kulturhus i Sandvika. Dette gir en kort redegjørelse for forståelsen av premissene i formannskapets vedtak (fra juni) og rammebetingelsene for gjennomføring av prosjektet. Totalkostnadene anslås til å ligge i nærheten av det beløp som nå er foreslått bevilget.
 20. 09.12.98 – Handlingsprogram 1999 – 2002 vedtas med en kostnadsramme på Kulturhuset på 80 millioner kroner (det står ”tidl. bev.”) Hvor av 75 millioner kroner bevilges i 1999 (5 millioner kroner er tidligere bevilget, HP 1997-2000), og at det skal tas i bruk i 2001. Videre vedtok kommunestyret (sak 115/98, punkt 75): Ved utforming av Kulturhuset og dets innhold må brukergruppene trekkes aktivt med. Det materiale som brukergruppene utarbeidet ved forrige gangs behandling bør langt på vei også kunne benyttes denne gang.
 21. 10.02.99 – Møte i formannskapet, sak 39/99. Redegjørelse for medvirkning, prosjektorganisering, politisk behandling av prosjektet og fremdrift. Vedtatt opprettet en programkomite. Videre vedtas det at byggherrefunksjonen konkurransesettes. Protokolltilførsel fremmet av ordføreren: Det forutsettes at omkostningene til byggherrefunksjonen ikke ligger innenfor omkostningene.

22. 10.06.99 – Åpen høring om Kulturhuset der foreløpig program ble presentert og innspill fra de ulike kulturorganisasjonene ble registrert.
 23. 16.06.99 – Møte i kommunestyret, sak 70/99: Økonomimelding I-99: Kostnadsramme kulturhus på 80 millioner.
 24. 15.12.99 – Møte i kommunestyret, sak 91/99: Økonomimelding II-99: Kostnadsramme kulturhus på 80 millioner.
 25. Rådmannens forslag til Handlingsprogram 2000 – 2003: Det er fattet prinsippvedtak om å bygge kulturhus i kommunal regi. Kulturhuset i Sandvika skal tas i bruk i løpet av 2001.
 26. 12.01.00 – Møte i formannskapet: Programkomiteens innstilling - Kulturhuset, der det blant annet ble anbefalt at prosjektet Kulturhus bearbeides videre – basert på det fremlagte alternativ 4. Bjørn Krogsrud ba om at saken, hva gjaldt tomteutnyttelsen, ble anket inn for kommunestyret. Formannskapet forutsetter at en videre bearbeiding av alternativ 4 medtar råbygg til restaurant, kjøkken og galleri.
-
27. 26.01.00 – Møte i kommunestyret: Programkomiteens innstilling - Kulturhuset. Omdelt notat fra rådmannen om bebyggelsesplan som medførte at saken ble sendt tilbake til formannskapet for fornyet vurdering. Kommunestyret sluttet seg enstemmig til ordførerens forslag.
 28. 02.02.00 – Møte i formannskapet: Programkomiteens innstilling - Kulturhuset, sak 33A/00. Formannskapet opprettholdt vedtaket om at prosjekt Kulturhus bearbeides videre basert på det fremlagte alternativ 4.
 29. Februar 2000 – Arkitektkonkurransen kunngjort i EØS-området.
 30. 18.04.00 – Romprogram datert. Utarbeidet av Pabas i samarbeid med programkomiteen (jfr. brev av 09.07.99 fra kommunen til Pabas om å bistå med romprogrammet). Resultatet av romprogrammet danner deler av grunnlaget for arkitektkonkurransen.
 31. 14.06.00 – Offentliggjøring av valgt arkitekt på pressekonferanse.
 32. 21.06.00 – Møte i kommunestyret, sak 71/00: Økonomimelding I-00: Kulturhusprosjektet går som planlagt, og beregnes ferdig 1. halvår 2002.
 33. 27.06.00 – Det fremgår av foreløpig organisasjonsplan for Kulturhuset at eiendomsforvaltningen er byggherre.
 34. Rådmannens forslag til Handlingsprogram 2001 – 2004: Planlegging av nytt kulturhus er i gang, ferdigstillelse er planlagt annet halvår 2002. Egen sak om driftsform etc. legges frem for sektorutvalget rundt årsskiftet. Tilrettelegge for at Kulturhuset i Sandvika skal tas i bruk i løpet av år 2002 (endret). Kulturhuset skal følges opp frem til ferdigstillelse, planer for bruk skal legges og driftsform utredes.
 35. 27.09.00 – Møte i kommunestyret om kulturbyggplan, sak 092/00.

36. 29.11.00 – Møte i kommunestyret, sak 110/00: Økonomimelding II-00: Kostnadsramme på 80 millioner kroner og antas ferdig sommer 2002.
37. 30.11.00 – Forprosjekt om Kulturhuset foreligger. Dette følger kommunestyresaken 14/01 i møte 31.01.01 og inneholder beskrivelse av tomt og bygg. Oppgitt rammekostnad på 79 millioner.
38. Årsmelding 2000: Kulturhuset i Sandvika skal tas i bruk i løpet av år 2001. Prosjektering pågår i regi av Snøhetta Arkitekter. Antatt ferdigstillelse høsten 2002.
39. 24.01.01 – Formannskapet vedtar at det snarest innhentes tilbud om etablering og drift av restauranten og at saken fremmes for formannskapet, sak 28/01: Sandvika kulturhus.
40. 31.01.01 – Sak 014/01 *Sandvika kulturhus*. Kommunestyret vedtar 1) Arbeidet med kulturhus i Sandvika videreføres i henhold til vedlagte redegjørelse, samt forprosjekt utarbeidet av arkitekten. 2) Investeringsrammen utvides fra 79 til 84 millioner. 3) Når det gjelder inndekning av den utvidede investeringsrammen og driftsbudsjett, fremmes dette i forbindelse med Økonomimelding 1, der også momsrefusjon er regnet med.
41. April 2001 – Detaljprosjektering som underlag for anbudsutsendelse avsluttet. Arkitekttegningene datert 01.05.01 (anbudstegninger).
42. 13.06.01 – Formannskapet vedtar at etablering og drift av restaurant skjer etter privat investering, sak 130/01: Sandvika kulturhus – etablering og drift av restaurant.
43. 21.06.01 – Møte i kommunestyret, sak 59/01: Økonomimelding I-01: For 2001 har rådmannen ført opp en tilleggsbevilgning på 9 millioner. trukket fra frikjøpsmidler parkering på 4 millioner kroner til Kulturhuset (dvs. et tillegg på 5 millioner.).
44. 21.06.01 – Møte i plan- og miljøutvalget, sak 165/01: *Søknad om mindre vesentlig endring av bebyggelsesplan*. Rådmannens forslag til vedtak blir vedtatt: 1) Med hjemmel i plan- og bygningslovens § 28-1 nr. 2 godkjennes en mindre vesentlig endring av bebyggelsesplan (...), 2) Det gis dispensasjon for overskridelse av byggegrense mot Arnold Haukelands plass., 3) Søknad om rammetillatelse for kulturhus godkjennes. Øvrige betingelser settes av planseksjonen i eget vedtaksbrev. 4) Det godkjennes en parkeringsdekning på ca. 20 plasser under forutsetning av at det inngås sambruksavtaler med eksisterende anlegg i Sandvika for å dekke resten av behovet.
45. Sommer/høst 2001 – Anbudskonkurranse og forhandlinger med entreprenører om byggeprosjektet.
46. 12.09.01 – Møte i formannskapet, under romertall II: Rådmannens notat av 12.09.01, unntatt offentlighet jfr. § 6 2B, ad Kulturhus – Anbud. Formannskapet var innforstått med at anbudene godtas.
47. 17.10.01 – Møte i formannskapet, spørsmål under eventuelt ad økonomimelding II hvor det står at formannskapet vedtok 12.09.01 en tilleggsbevilgning til Kulturhuset. Det refereres til rådmannens notat av 12.09.01 uten saksnummer. Det var uklart om dette var nærmest en orientering eller at vedtak skulle fattes.

48. November 2001 – Byggingen av Kulturhuset begynner. Frem til sensommeren 2002 pågår i hovedsak grunn- og betongarbeider.
49. 28.11.01 – Møte i kommunestyret, sak 106/01: Økonomimelding II-01, 10 millioner i tilleggsbevilgning vedtas. I økonomimeldingen fremkommer det at 10 millioner. var tilleggsbevilget av formannskapet 12.09.01.
50. 14.12.01 - Kontrakt med hovedentreprenør underskrives (etter forhandlinger).
51. 05.06.02 – Møte i formannskapet, sak 91/02: Økonomimelding I-02: Formannskapet vedtok at det til kunstnerisk utsmykning av Kulturhuset bevilges 0,8 millioner. Bevilgningen dekkes av tilsvarende reduksjon i bevilgninger til kirkegårder. I selve økonomimeldingen er det ikke knyttet noen kommentarer til Kulturhuset annet enn at det er sagt at prosjektene innen sektoren går som forventet.
52. Rådmannens forslag til Handlingsprogram 2003 – 2006 (fase 2 grunnlagsdokument): Kulturhuset skal tas i bruk i 2003, og Kulturhusets profil/innhold og sammenhengen med de økonomiske betingelser (inkludert leiepriser) for fremtidig drift av det nye Kulturhuset og de øvrige kulturarenaene i Sandvika utarbeides i et samlet grep som søkes avklart høsten 2002.
53. Økonomimelding II-02: Kostnadsramme på 94 millioner. Oppføringen av nytt Kulturhus Sandvika går som planlagt. Kompleksiteten i bygget er imidlertid stor, og risiko i forhold til reserver og marginer har gjennom hele prosjektet vært svært høy. Sak til politisk behandling utarbeides.
54. 13.11.02 – Møte i formannskapet, sak 187/02, der det blir vedtatt at Kulturhusets budsjetttramme økes med 7,5 millioner til 101,5 millioner. Formannskapet omdisponerer 7,5 millioner av mindreforbruket fra rehabiliteringsprosjektet Nadderudhallen.
55. 27.11.02 - Møte i kommunestyre, sak 093/02, Handlingsprogram 2003 – 2006. 7,5 millioner budsjetteres til Kulturhuset.
56. 11.12.02 – Formannskapet vedtar tilleggsbevillinger på 12 millioner, utstyr til Kulturhuset, sak 214/02.
-
57. Årsmelding 2002: Resultatene fra 2002 forteller at byggingen av Kulturhuset i Sandvika er i rute.
58. 30.01.03 – Brev fra entreprenøren om tilleggskrav på ca. 13,6 millioner.
59. 14.05.03 – Møte i kommunestyret: Endringer i vedtatt budsjett for 2003 og HP for perioden 2003-2006 – saldering. Rådmannen har i tråd med vedtak i formannskapet, sak 214/02, innarbeidet 12 millioner kroner til utstyr i Kulturhuset og et forventet regionaltilskudd på 2,5 millioner.
60. 11.03.03 – Møte i Sektorutvalg levekår om utleiepriser for Kulturhuset.

61. 04.09.2003 – Åpning av Kulturhuset.
62. 16.06.04 – Møte i kommunestyret, sak 47/04, Tertialrapport I 2004: Ferdigstillelsen av Kulturhuset er blitt dyrere enn forutsatt i budsjettet, som etter siste bevilgning var fastsatt til 111 millioner. Pr 30.04.04 er det påløpt ca.125,8 millioner kroner, en merutgift på 14,8 millioner. Av denne merutgiften er 1,2 millioner knyttet til utstyr og inventar som skulle finansieres ved lån på 9,5 millioner og tilskudd på 2,5 millioner, til sammen 12,0 millioner. Tilskuddet er så langt utbetalt med 1,5 millioner, og det er usikkert om Kulturhuset vil bli tildelt resten slik det var søkt om.
63. 05.10.04 – Sak til sektorutvalg levekår: Bærum kulturhus – merforbruk i forhold til vedtatt budsjett, sak 071/04
64. 08.12.04 – Møte i kommunestyret, sak 83/04, Tertialrapport II 2004: Det redegjøres for Kulturhuset i egen sak. Som omtalt i Tertialrapport 1/2004 blir Kulturhuset dyrere enn budsjettet. Merforbruket beløper seg nå til 14,8 millioner. Rådmannen foreslår at beløpet dekkes av ubrukte lånemidler. I tillegg har entreprenøren fremsatt et krav på 19 millioner mot kommunen.
65. 22.06.05 - Møte i kommunestyret, sak 040/05, Tertialrapport 1/2005. Kulturhuset ble belastet for kostnader som skulle vært belastet på prosjekt Sandvika Vest. Det foreslås at det overføres 2,5 millioner fra dette prosjektet til Kulturhuset.
66. 07.11.05 – Avtale om sluttoppgjør mellom Lønnheim Entreprenør AS og Bærum kommunen på 5,3 millioner til entreprenør som fullt og endelig oppgjør for alle omtvistede krav i saken.

VEDLEGG 2: REGNSKAP KULTURHUSET PER 31.12.05.**Oversikt over kulturhusets utgifter og inntekter fordelt etter art, iht kommunens økonomisystem.**

Investering		Kulturhus LEVE	Kulturhus EF	Utsmynk. LEVE		
Art	Tekst art	955001	955002	955003	Total	% av total
02-09	Godtgjør. Utv styrer + arb.g.avg	8 095	10 782	-	18 878	0,0
11	Matvarer		23 083		23 083	0,0
12-17	Forbruksmatr/info/transport	171	121 836	-	122 007	0,1
19	Avgifter/lisenser/bygg esaksgebyr		148 369		148 369	0,1
20-21	Inventar, lyd og lys, tekn.utstyr	12 678 222	2 842 140	122 600	15 642 962	11,2
2205	Leie/leasing spesialutstyr	-	19 221	-	19 221	0,0
2300	Vedl.hold bygg/tjen/nybygg	1 004 189	91 455 878	410 000	92 870 066	66,5
2301	Elektrikkertjen. Nybygg og anlegg	309 733	3 689 686	221 960	4 221 379	3,0
2302	VVS tjen bygg og anlegg	-	2 444 811	-	2 444 811	1,7
2303 - 2390	Maler/ snekkertjenester	5 794	32 654	-	38 448	0,0
24	Service rep.heiser		1 542 429		1 542 429	1,1
25	VVS-materiell bygg/anlegg	45 124	52 661	-	97 784	0,1
26	Renhold/ hovedrengjøring		131 062		131 062	0,1
2700	Konsulenttjenester	455 804	42 323	-	498 127	0,4
2702	Konsulentbistand IT		10 000		10 000	0,0
2703	Juridisk bistand		789 974		789 974	0,6
2704	Bistand prosjektering		8 150 934		8 150 934	5,8
2705	Bistand byggeledelse		2 952 456		2 952 456	2,1
2706	Bistand organisasjonsutvikling		5 334		5 334	0,0
2708	Prosjektledelse		3 226 268		3 226 268	2,3
29	Tilfeldige utgifter	1 794			1 794	0,0
37	Fra andre (private)			320 004	320 004	0,2
4120	Planlegging og prosjektering	280 576	2 762 949	-	3 043 525	2,2
4130-4140	Admin bygge og anleggsarbeider		70 186		70 186	0,1
4150-4191	Div. Prosjekt og byggeledelse		499 161		499 161	0,4
429	Moms	105 207	2 734 803	-	2 840 010	2,0
45	Markedsføring og		885		885	0,0

	salgskostnader					
		14 894 708	123 759 883	1 074 564	139 729 155	100,0
62	Annet salg utenfor avg. omr.		-27 000		-27 000	
70	Ref. tilskudd prod tjen			-260 000	-260 000	
73	Fra fylkeskommunen	-2 500 000	-	-	-2 500 000	
77	Fra andre private		-203 998		-203 998	
		-2 500 000	-230 998	-260 000	-2 990 998	
	Netto utgifter	12 394 708	123 528 885	814 564	136 738 158	

VEDLEGG 3: ENDRING AV BYGGET

Endring av tegningene fra forprosjekt til anbudstegninger

Tegningene fra forprosjektet datert 01.11.00 ble endret på flere punkter frem til anbudstegningene av 01.05.01. Nedenfor er noen av endringer som ble gjort som kan ha medført økte kostnader for bygget.

- I kjeller er det satt opp en betongvegg som deler rommet i to.
- I rommet under scenen og orkestergraven er gulvet senket med ca. 2,5 meter i ca. 10 meters lengde 22,5 m bredde.
- To korte vegger er satt opp i den delen som er under orkestergraven.
- Kjellerrommet under orkestergraven er utvidet mot salen.
- En halv betongvegg er satt opp i bakerste rommet.
- Det er satt opp et nytt rom i bakerste rommet.
- Nesten hele førsteetasje er utvidet mot kinobygget med ca. 2 meter og forlenget mot vest 12 meter. Dette medfører en utvidelse av bygget på ca. 93 kvadratmeter.
- I salen er utformingen av balkongene endret. De hang fast i veggen i forprosjekt mens de i anbudstegningene er bygget med mellomrom til veggen som medfører ekstra kostnader (og reduserer arealet).
- Antall seter er økt i bredden fra 20 til 24 og redusert ved at lys og lydbord er plassert inn i salen.
- Det er satt inn trapp fra sal til galleri fremme ved scenen.
- Andre og tredje etasje er utvidet på baksiden mot vest med 2 meter i 20 meters lengde og kontor/foajé og garderobe utvidet vesentlig. Veggen er forskjøvet utover til plan med 4. etasje. Denne endringen ble behandlet og vedtatt av Kommunestyret, sak 14/01 i møte 31.01.01.

Endringer som ble gjort fra tegninger i forprosjekt til anbudstegningene, som kan ha medført reduserte kostnader for bygget.

- I kjeller er stollager tatt bort.
- Heis for publikumsstoler til scenen er sløyfet.
- Gulvet er hevet i kjelleren ca. 2,5 meter i ca. 3 meters lengde ca. 23 m bredde.
- I første etasje er det på verksted/ lager tatt bort to korte vegger ved porten.
- I andre etasje er en utvendig gang, langs sørveggen, tatt bort.
- Fjerde etasje er trapp tatt bort.
- 5. og 6. etasje er garderober, WC, lager og tatt bort.
-

Endring fra anbudstegninger til ferdig bygg

Endringer i forhold til anbudstegningene som kan ha medført økte kostnader for bygget¹²⁵.

- Stort uinnredet kjellerrom mot kinoen. Ca. 4*28 m = 112 m² og 5 m høyt. Rommet er uten vinduer, ventilasjon eller innredning og antakelig av begrenset bruksverdi.
- Stort uinnredet kjellerrom mot kommunegården. Ca. 2*11 m = 22 m². 5 m høyt. Det er satt inn ekstra dør mot rommet – ikke bare åpning til smal korridor til kommunegården. Rommet er uten vinduer, ventilasjon eller innredning og er antakelig av begrenset bruksverdi.
- Trappegangen har fått dør til *Kjeller* (bakerste rommet)

¹²⁵ Notert under omvisning med leder av Kulturarena Bærum Aksel Sinding og vaktmester Kjetil Olsen den 22.12.04 og med Kjetil Olsen 21.12.05.

- Det er bygget hel vegg med dør i *Kjeller* mot kino. Gang bak med dør mot nytt kjellerrom og ”mellomrom”(stollager).
- Satt inn dør fra *kjeller* til ”mellomrom” (i tillegg til den fra gangen).
- Satt inn to dører fra ”mellomrom” til orkestergrav på hver side.
- Satt inn dør fra ”mellomrom” til nytt rom mot kino.
- Orkestergrav: Vegger satt andre veien. Satt inn to ekstra dører.
- Parkeringskjeller (i ettertid bygget lager bla et rom for å oppbevare tørrmat etter pålegg fra næringsmiddeltilsynet).
- Kontordelen bak var tegnet som åpen løsning men har fått glassvegger.
- Det er bygget kontor for teknikerne over scenen.

Av ting som har redusert kostnadene er det i andre etasje sløffet skilleveggene/ foldevegg med dører mellom øvingssal og foajé. Det var planlagt beplanting, lyssetting og dekke av betong på gangveien som går mellom Kulturhuset og Kino 1 på nordsiden av bygget. Dette er ikke laget.

VEDLEGG 4: KOSTNADER AV ENDRINGENE**Enhetskostnader:**

I hovedsak fra HolteProsjekt erfaringsbank med prisnivå pr 1.9.2005

Betong, dekke på mark	kr/m ²	350
Betong, innervegg	kr/m ²	210
Betong, dekke plasstøpt	kr/m ²	1 388
Betongdekke, gulv på grunn	kr/m ²	565
Betong, yttervegg	kr/m ²	1 816
Enkeldør, lydisolert, tre eller stål	stk	4 100
Dobbeltdør, lydisolert, tre eller stål	stk	7 800
Sanitærbygg i Kjeller 1	kr/m ²	20 000

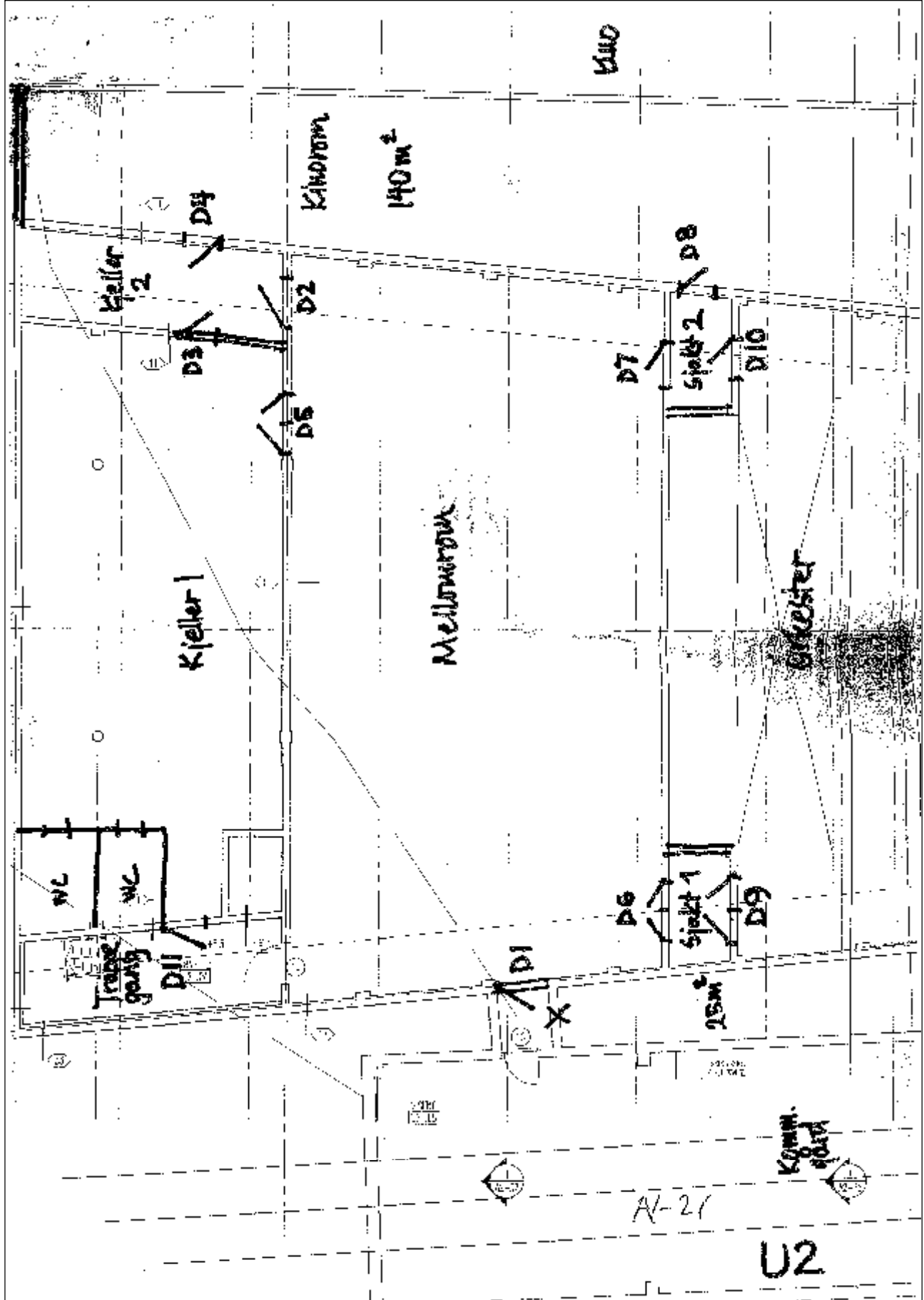
Endringsarbeider

Forutsetninger

- 1 De nye dørene krevde ikke ekstra betongsaging
- 2 De bygningsmessige endringene førte ikke til endringer i VVS, el- eller varmeanleggene

1 Rom mot kino	m ²	Kr
1.1 Yttervegg mot Inforama	20	36 320
1.2 Dekke over rom	140	194 320
1.3 Gulv	140	79 100
2 Rom mot kommunegården		
2.1 Dekke over rom	25	34 700
2.2 Gulv	25	14 125
2.4 Endevegg flyttet	RS	5 000
3 Vegg i Kjeller1 mot Kjeller2 (kino)	18	3 780
4 Vegger mot orkestergrav	20	4 200
5 Dører	stk	
5.1 D1: Mellomrom/Kommunegård	1	4 100
5.2 D2: Kjeller2/Mellomrom	1	4 100
5.3 D3: Kjeller1/Kjeller2	1	7 800
5.4 D4: Kjeller2/Kinorum	1	4 100
5.5 D5: Kjeller1/Mellomrom	1	7 800
5.6 D6: Mellomrom/Sjakt1	1	7 800
5.7 D7: Mellomrom/Sjakt2	1	4 100
5.8 D8: Sjakt2/Kinorum	1	7 800
5.9 D9: Sjakt1/Orkester	1	7 800
5.10 D10: Sjakt2/Orkester	1	7 800
5.11 D11: Trappegang/Kjeller1	1	7 800
6 Sanitærbygg i Kjeller 1	13,5	270 000
Sum byggearbeider		712 545
Diverse uregnet, ca 12%		87 455
Sum endringsarbeider		800 000

Revisjonen anslår at med fratrukk av besparelser endringene medførte på ca. 300 000, blir den samlede ekstrakostnaden med endringene ca. 500 000



Bærum kulturhus U2

Skisse av endringer av anbudstegning til ferdig bygg.

VEDLEGG 5: PARKERING OG BRUK AV FRIKJØPSMIDLER

Dagens situasjon

17 parkeringsplasser er bygget i kulturhuset, fordelt i to kjelleretasjer. I U1 er det 11 plasser. Tre av disse er utleid til Kulturarena Bærum og kan brukes av de ansatte ved kulturhuset¹²⁶. De øvrige plassene i U1 er reservert kommuneansatte, som har adgang til parkeringsplassene via Kommunegården. I plan U2 er det 6 offentlig tilgjengelige parkeringsplasser.

Dispensasjon fra kommunens parkeringsnorm og søknad om bruksendring

Da Kulturhuset ble bygget, var parkeringsnormen 0,2-0,4 parkeringsplasser pr. sitteplass for kino og teater, dvs. et parkeringskrav for bygget på 90-180 plasser¹²⁷. Byggherre må sikre at normen blir fulgt¹²⁸, eller søke dispensasjon. Plan- og miljøutvalget behandlet to dispensasjonssøknader. I 2001 ble følgende fritak fra parkeringsnormen vedtatt (*sak 165/01*):

Det godkjennes at en parkeringsdekning på ca. 20 plasser under forutsetning av at det inngås sambruksavtaler med eksisterende anlegg i Sandvika for å dekke resten av behovet.

I 2003 ble det søkt om dispensasjon (*sak 123/03*) fra parkeringsnormen uten sambruksavtale med andre. I Rådmannens vurdering står det at Kulturhuset har ca. 20 plasser selv.

Plan- og miljøutvalget vedtok følgende:

Det gis dispensasjon fra parkeringsnormen for kulturhuset. Begrunnelsen for å dispensere er at kulturhuset i hovedsak vil bli bruk på kveldstid når det er god parkeringskapasitet i Sandvika og at det er kort avstand til offentlig kommunikasjon.

I 2004 søkte prosjektleder om å benytte et areal på ca. 40 m² i U2 til to lagerrom i tilknytning til heis for å lette driften av foajescenen og kafeen ved Kulturhuset (*sak 04/1889*). Dette innebar en bruksendring fra parkering til lager. Byggesak innvilget søknaden 26.05.2004. Tillatelsen ble gitt på følgende vilkår:

- 1. Det må opprettholdes 20 P-plasser i prosjektet som opprinnelig godkjent hvorav 8 plasser skal være i U2. 1 av disse 8 plassene skal tilrettelegges for HC-brukere.*
- 2. Tillatelsen er midlertidig og vil opphøre den dagen det blir aktuelt å opparbeide adkomst fra Brodtkorbs gate til fylkesveien da lagrene blir liggende i konflikt med planene for dette.*

I juli samme år ble det sent brev fra Byggesak til prosjektleder om at parkeringen ikke var i orden ved Kulturhuset. Det ble minnet om at *Hvis det viser seg at parkeringen ikke er løst med de 20 parkeringsplassene som var forutsatt, faller grunnlaget bort*¹²⁹. I brev av februar 2005 bekreftet Vei og trafikk ovenfor Bygningssjefen at forholdene var i orden og at tillatelsen av 26.05.04 kunne opprettholdes¹³⁰.

Hva er frikjøpsmidler?

I Plan- og bygningsloven § 69-4 heter det at kommunen kan samtykke i:

¹²⁶ I følge vaktmester ved kulturhuset.

¹²⁷ Rådmannens vurdering, sak 165/01, Plan- og miljøutvalget.

¹²⁸ Plan- og bygningsloven § 64

¹²⁹ Brev fra Byggesak til Sohlberg & Toftenes as, datert 01.07.2004

¹³⁰ Brev fra Byggesak til Sohlberg & Toftenes as, datert 02.02.2005

...at det i stedet for parkeringsplass på egen grunn eller på fellesareal blir innbetalt et beløp pr. manglende plass til kommunen for bygging av parkeringsanlegg. Kommunestyret bestemmer hvilke satser som til enhver tid skal gjelde i slike tilfelle.

I rådmannens skriv til formannskapet i 1987 (sak 102/87) om frikjøpsordningen heter det: *Frikjøpsordningen innebærer at byggherre betaler kommunen et bestemt beløp for hver parkeringsplass han fritas fra å opparbeide på egen eiendom eller fellesareal. Pengene brukes til å etablere offentlige parkeringsanlegg¹³¹.*

Satsen for frikjøp var 65 000 kroner (Kommunestyret, sak 71/93). Beløpet er i dag hevet til 200 000 kroner (Formannskapet, sak 164/04)

Hvilket ansvar følger med bruk av frikjøpsmidler?

Når kommunen samtykker i frikjøp og utbygger har innbetalt frikjøpsmidler, overtar kommunen ansvaret for å dekke det frikjøpte parkeringsbehovet.

Hvorvidt kommunen skal samtykke i frikjøp, avhenger av om kommunen ser det som ønskelig eller hensiktsmessig og har mulighet til eller planer om å bygge parkeringsanlegg som kan dekke frikjøpt behov. Dersom kommunen ikke planlegger bygging av offentlig parkeringsanlegg, vil kommunen ikke kunne vedstå seg ansvaret som overtas ved frikjøp. I slike tilfeller må det anses å være i strid med intensjonen i nr. 3 å samtykke om frikjøp. Dersom forholdene etter kommunens vurdering ligger vel til rette for tilrettelegging av parkering på egen grunn, er det heller ikke noen grunn til at kommunen skal innvilge frikjøp.

(...) I motsetning til øvrige parkeringsinntekter er frikjøpsmidler bundne midler som kommunen bare kan benytte til utbygging av parkeringsanlegg for dekning av "frikjøpt" område¹³².

Antall parkeringsplasser i Sandvika har økt med 17 plasser¹³³. Revisjonen har fått opplyst at frikjøpsmidlene er brukt til å bygge parkeringsplassene i U1 og U2.

I Kommunestyresak 93/97 uttrykkes bekymring for parkeringssituasjonen i forbindelse med Kulturhuset, og det ble vedtatt å utrede situasjonen. I notat 9. desember 1998 redegjorde rådmannen for parkeringsbestemmelser og parkeringssituasjonen i Sandvika Vest¹³⁴, og uttalte følgende mål:

- *Inngå sambruksavtaler med eksisterende anlegg for å dekke behovet for parkeringsplasser på kveldstid. I denne sammenheng er det aktuelt å ta i bruk plasser i hele Sandvika.*
- *Etablere et antall parkeringsplasser i kulturhuset for å dekke de viktigste behovene. Foreløpige anslag tilsier at det er rom for 25 plasser.*
- *Kjøpe fri det nødvendige antall plasser knyttet til dagtidsaktiviteten utover de 25 i kulturhuset. Antallet vil være avhengig av hvilken type aktivitet som blir etablert sammen med kulturdelen. Det kan være aktuelt å finne løsninger på behovet ved bruk av eventuelt nytt parkeringshus eller –anlegg, f.eks. ved Info-Rama.*

¹³¹ Sak 102/87: "Frikjøpsordningen – Innbetaling ved manglende parkeringsplass. Forhøyelse av beløp per plass."

¹³² Engstrøm og Østvik, 1999, s. 306, Kommentarer til Plan- og bygningsloven

¹³³ Etter to innvilgede dispensasjoner fra parkeringsnormen er kravet 20. Kravet om parkeringsplasser er ikke tallfestet etter søknaden om bruksendingen

¹³⁴ Notat fra rådmannen til kommunestyret, 09.12.1998: Handlingsprogram 1999-2002: Kulturhus i Sandvika

I romprogrammet¹³⁵ er notatet referert, og det står at rådmannen foreløpig vil arbeide ut fra mål om å inngå sambruksavtale og etablere et antall parkeringsplasser i Kulturhuset. Frikjøp er ikke nevnt i denne sammenheng.

Ved formannskapets første behandling av *Programkomiteens innstilling – Kulturhuset*¹³⁶ ble det lagt frem kostnadsoversikt for fem parkeringsalternativer. Det ble lagt opp til 800m² parkering beregnet til 7,7 millioner. I kostnadsoversikten var det satt opp forslag til revidert budsjett, hvor 4 millioner i frikjøpsmidler til parkering var tatt inn. I redegjørelsen for de fem alternativene står følgende: *Programkomiteen anbefaler alternativ 4 og gjennomføringen av dette forutsetter at budsjettet tillegges kr 2,5 mill. for offentlig tilskudd og kr 4 mill som er tilgjengelige frikjøpsmidler til parkering.*

Formannskapet og kommunestyret behandlet Kulturhussaken i januar 2001¹³⁷. I rådmannens redegjørelse står det: *Den bevilgede rammen på kr 75 millioner, pluss fire millioner i tilskuddsmidler til parkeringsplasser har ligget til grunn for forprosjektet.* Det ble vedtatt å videreføre arbeidet med kulturhus i henhold til redegjørelsen.

Rammen for Kulturhuset økes i Økonomimelding 1, 2001, med 4 millioner kroner finansiert ved "fondsavsetning frikjøp parkering". Dette er et bundet kapitalfond. I januar 2002 overføres 4 millioner fra balansekonto for FRIKJØP PARKERING.¹³⁸

Manglende saksfremlegg og uklare ansvarsforhold

Det er rådmannen som har ansvar for å administrere frikjøpsordningen, med utgangspunkt i de vedtekter som kommunestyret har fastsatt¹³⁹. Rådmannens notat fra 1998 uttrykker at det kan bli aktuelt å kjøpe fri plasser utover de 25 plassene som kan etableres i Kulturhuset. Senere saksfremlegg omtaler ikke muligheten for frikjøp. I stedet blir frikjøpsmidler tatt inn som en forutsetning for videreføringen av arbeidet med Kulturhuset. Midlene ble vedtatt i 2001 og anvist i 2002.

Revisjonen har ikke sett sakspapirer som beskriver hvorfor kulturhusprosjektet skal motta frikjøpsmidler, og på hvilket grunnlag beløpet på 4 millioner er valgt. Verken prosjektleder, byggherre eller byggherreprerentant kan gi et sikkert svar på hvordan en har beregnet seg frem til 4 millioner. Revisjonen har heller ikke sett noe vedtak på at frikjøpsmidlene i denne sammenheng skal kunne brukes til å dekke kun det parkeringsbehovet som byggingen av Kulturhuset medfører. Ingen revisjonen har snakket med har kunnet redegjøre for hvem som initierte bruken. Det blir imidlertid uttalt at det var politikerne som vedtok å bruke frikjøpsmidlene. Vedkommende som anviste pengene husket det ikke, men vedkjenner at han er ansvarlig for selve anvisningen.

Revisjonens vurdering

I denne saken har en gått fra et krav på 90-180 parkeringsplasser, og gitt dispensasjon til å kun bygge ca. 20 plasser. Øvrige 70-160 plasser er ikke dekket opp ved sambruksavtaler eller frikjøp. Etter omgjøring av deler av parkeringsarealet til lager/bod for Kulturhuset, sitter en i dag med 17 parkeringsplasser. Kun seks av disse er offentlige tilgjengelige.

¹³⁵ Datert 18.04.2000

¹³⁶ Behandlet i formannskapet 12.01.00 (sak 015/00), kommunestyret 26.01.00 (sak 009/00) og formannskapet 02.02.00 (sak 033A/00).

¹³⁷ Sak 028/01 i formannskapet 24.01.01 og sak 014.01 i kommunestyret 31.01.01.

¹³⁸ Bilag 015972, 15. februar 02.

¹³⁹ Notat fra rådmannen sendt revisjonen 02.02.06

Revisjonen mener at frikjøpsmidlene ikke ble brukt til å dekke frikjøpte parkeringsplasser.

Revisjonen mener at det bør være klare retningslinjer for bruk av frikjøpsmidler i kommunen og hvem som administrerer ordningen.

Revisjonen mener saksfremstillingen om bruk av frikjøpsmidler har vært svært sparsom. Det burde vært redegjort for ansvaret som følger med å bruke frikjøpsmidler, hvorfor det er valgt å bruke frikjøpsmidler, og hvordan en har beregnet seg frem til beløpet på 4 millioner.

Revisjonen mener det er liten grunn til å tro at politikerne kjenner retningslinjene for bruk av frikjøpsmidler når administrasjonen selv synes dette er uklart.

VEDLEGG 6: HØRINGSSVAR FRA RÅDMANNEN

Kommunerevisjonen

Rådhuset
Rådhusstorget 4
1304 SANDVIKA

Deres ref.:

Vår ref.:
06/10712/LBJ

Dato:
16.03.2006

Bærum Kulturhus - forvaltningsrevisjonsprosjekt

Høringsuttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport om merkostnader, svakheter og erfaringer ved bygging av Bærum kulturhus

1. Merknader til revisjonens funn

1.1 Bakgrunn for merforbruk

Rådmannen vil i dette notatet knytte noen kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapporten om merkostnader, svakheter og erfaringer ved bygging av Bærum kulturhus. Innledningsvis vil rådmannen peke på at kulturhuset var et komplisert og uvanlig byggeprosjekt. Anbud ble innhentet i et opphetet byggemarked som viste liten interesse for oppdraget. Det var stor prisstigning i byggemarkedet i byggeperioden, særlig i våre nærområder. I ettertid er det heller ikke vanskelig å se at bygget nok var underbudsjettet fra starten, og at marginene i budsjettet var for små. Dette er noen av de forhold som har bidratt til merforbruk i forhold til opprinnelig budsjett.

Rådmannen kan i hovedsak slutte seg til revisjonens framstilling av disse forhold. Men det er samtidig verdt å merke seg at kulturhuset er et så spesielt byggeprosjekt at det ikke uten videre kan sammenliknes med andre kommunale byggeprosjekter. Derfor er heller ikke alle erfaringer fra prosjektet direkte overførbare til andre kommunale prosjekter.

1.2 Manglende kontrakter, rapportering og utredning

Revisjonen påpeker en del forhold der det ikke er inngått detaljerte kontrakter om oppdrag eller leveranser til kulturhusprosjektet. I disse tilfellene foreligger enten tilbud hvor pris og betingelser er angitt, og som sammen med kommunes aksept av tilbudet utgjør en avtale, eller en bestilling med angivelse av spesifikasjoner for leveransen. Rådmannen vil derfor understreke at fravær av detaljert kontrakt ikke innebærer at kommunens rettigheter og interesser ikke er ivaretatt.

Det er gitt ordinær rapportering i økonomimeldinger/tertialrapporter mv om kulturhusprosjektet. I siste fase av prosjektet er rapporteringen noe preget av forsiktighet i forhold til å svekke kommunens posisjon i tvistesaken med entreprenøren (som hadde fremmet krav om tilleggsbetaling på i alt 19 mill kroner). Sett i ettertid er det ikke vanskelig å se at saksutredning og rapportering kunne vært bedre. Rådmannen vil tilstrebe at disse erfaringer legges til grunn i senere byggeprosjekter.

1.3 Budsjettrammen

I Oppsummeringen (punkt 1.2 *Kort historikk*) skriver revisjonen at kulturhuset ble vedtatt bygget med et endelig prosjektbudsjett på 96,8 mill kroner, og at samlet kostnad i dag er brutto 139,7 mill kroner (netto kostnad er kr 136,7 mill). Beløpet inkluderer forlik om 5,3 mill kroner i sluttoppgjør til entreprenør Lønnheim.

Budsjettrammen er ved en rekke senere vedtak økt til netto 132,1 mill kroner, jf side 6 i revisjonens rapport. Merforbruk i forhold *endelig vedtatt budsjettramme* er derfor 4,6 mill kroner. Dette er noe mindre enn det beløp det er inngått forlik med entreprenør Lønnheim om. Det har hele tiden (sektorutvalg levekår sak 71/04 og tertialrapport 2/2004) vært en forutsetning at man av hensyn til tvisten med Lønnheim (som fremmet krav på 19 mill kroner) ikke skulle behandle bevilging til forliksbeløpet før endelig forlik var inngått. Rådmannen vil komme tilbake til resterende budsjettdekning i tertialrapport 1/2006.

2. Parkeringsanlegg og bruk av frikjøpsmidler

I revisjonens gjennomgang av om parkeringsforhold i kulturhussaken, er der tre forhold som krever kommentarer: 1) Antall plasser, 2) om plassene skal være offentlige parkeringsplasser og 3) disponering av midler fra parkeringsfondet.

2.1 Antall parkeringsplasser

Det er i dag 17 parkeringsplasser i kulturhusanlegget. Som det framgår av revisjonens redegjørelse, er det gitt dispensasjon fra parkeringsnormen, slik at kravet til kulturhusprosjektet var at det skulle bygges 20 parkeringsplasser. Senere er det bygget lagerboder på to av plassene. En plass ble fjernet i forbindelse med overlevering til kommunens veimyndighet, fordi man mente det var for trangt med de syv plasser i den delen av parkeringsanlegget som ligger i U2. Der er det i stedet merket opp seks *svært romslige* parkeringsplasser. Dermed er man nede i de 17 plasser som finnes i dag.

Da tillatelse til bruksendring fra parkering til lager ble gitt for to av plassene, ble det satt som vilkår at det skulle opprettholdes 20 plasser totalt. Tilsvarende kan man gå ut fra at endringen fra syv til seks parkeringsplasser i U2 ikke innebærer noen reduksjon av kravet om 20 plasser totalt. Dette betyr at det for kulturhusanlegget i dag mangler tre parkeringsplasser i forhold til de tillatelser som er gitt i byggesaken. Rådmannen vil komme tilbake til oppfølging av dette i punkt 2.4.

2.2 Er det et krav at parkeringsplassene skal være offentlige parkeringsplasser

Revisjonen påpeker at bare seks av parkeringsplassene er offentlige parkeringsplasser. De resterende 11 plassene har atkomst via parkeringsanlegget i Kommunegården, og ligger bak bommen for de parkeringsplasser som er reservert for kommunens eget behov. Disse forhold var kjent da byggesaken for kulturhuset ble gitt, og det er ikke stilt konkret krav om at de 20 parkeringsplassene skal være offentlige parkeringsplasser. Det er etter rådmannens vurdering ikke gjort noe brudd med formelle regler eller tillatelser i byggesaken i forhold til dette

spørsmålet. Rådmannen vil komme tilbake til spørsmålet om offentlig parkering for kulturhuset i punkt 2.4.

2.3 Disponering av midler fra parkeringsfondet

Revisjonens gjennomgang av bruken av midler fra parkeringsfondet etterlater usikkerhet om midlene er brukt i samsvar med formålet for fondet. Det har vært åpenhet rundt bruk av midler fra parkeringsfondet, men sett i ettertid burde nok saksutredningene drøftet grunnlaget for bruk av disse midlene bedre.

Revisjonen tolker forutsetningene for bruk av midler fra parkeringsfondet slik at de bare kan brukes til å parkeringsanlegg *ut over det antall plasser det er stilt krav om at det enkelte byggeprosjekt selv skal skaffe til veie*. Slik rådmannen oppfatter revisjonens vurderinger, mener revisjonen at det ikke ville være grunnlag for å bruke midler av parkeringsfondet selv om det var bygget 20 offentlige parkeringsplasser. Med andre ord: hvis kulturhusprosjektet bygde mer enn 20 plasser, kunne de mottatt midler fra parkeringsfondet til det antall plasser som overstiger 20. Hvis kulturhuset bygger mindre enn 20 plasser, kunne de søke om dispensasjon og frikjøp, ved å betale inn til parkeringsfondet.

Rådmannen vil ikke her gå nærmere inn på de vurderinger revisjonen har gjort i forhold til regler om frikjøpsmidler. Det er viktig at det ikke skapes usikkerhet om kommunens håndtering av denne type midler. Med utgangspunkt i revisjonens vurderinger vil rådmannen derfor i forbindelse med tertialrapport 1/2006 foreslå at midlene fra parkeringsfondet tilbakeføres til fondet. Videre vil rådmannen fremme forslag om mer detaljerte retningslinjer for bruk av parkeringsfondets midler.

2.4 Oppfølging av merknader om parkeringsforhold ved kulturhuset

Etter rådmannens vurdering er det et brudd med gjeldende krav at det i dag mangler tre av de 20 plasser det i byggesaken er stilt krav om at kulturhuset skal bygge. Det er ikke et brudd med formelle krav at ikke alle disse plassene er offentlige parkeringsplasser, men det ville likevel være gunstig om det var mulig å øke antallet offentlige parkeringsplasser på kveldstid, når behovet i tilknytning til kulturhuset er størst.

Rådmannen vil ta opp saken med plan- og bygningsmyndigheten for snarest å sørge for at de formelle krav til kulturhusets parkering blir oppfylt. Rådmannen vil foreslå en løsning som også vil gi praktiske fordeler ut over at de formelle krav blir oppfylt: I Kommunegården har kommunen en del parkeringsplasser reservert for kommunens eget parkeringsbehov. Disse ligger bak en bom i U1 i Kommunegården. 11 av kulturhusplassene ligger også bak denne bommen. Rådmannen vil sørge for at bommen åpnes på kveldstid, og at disse parkeringsplassene (både kommunens reserverte og kulturhusplassene) kan disponeres som offentlige parkeringsplasser på kveldstid. Til sammen dreier det seg om 45 plasser (34 reservert pluss de 11 plassene i kulturhuset).

3. Rådmannens oppfølging

Det er allerede gjennomført forbedringer på en rekke av de områdene hvor revisjonsrapporten påpeker svakheter. Øvrige forhold vil rådmannen sørge for å følge opp umiddelbart. Rådmannen vil her gi en kort orientering om forbedringer som er, eller vil bli iverksatt. Til sammen vil disse tiltakene bidra til å forebygge gjentakelse av de forhold revisjonen har påpekt i forbindelse med kulturhusprosjektet.

3.1 Nytt reglement for styring av investerings-/byggeprosjekter, jf forretningsutvalgssak 4/05

Fra 01.03.2005 innførte rådmannen nytt reglement for overordnet styring av byggeprosjekter. Hensikten med retningslinjene er å sikre god operativ styring av det enkelte prosjekt, god strategisk styring av kommunens samlede investering/finansiering, og god sammenheng mellom styring på operativt og strategisk nivå.

3.2 Bedre rutiner for anskaffelser

Det er opprettet en egen anskaffelsesavdeling for å sikre kvalitet i kommunens anskaffelsesarbeid. For å sikre bedre styring og ledelse av kommunens anskaffelsesprosesser er anskaffelsesavdelingen ISO-sertifisert, både i henhold til NS-EN ISO 9001:1994 (kvalitet) og NS-EN ISO 14 001:1996 (miljø).

Rådmannen fastsatte i juni 2004 ny strategi og reglement for anskaffelser. Retningslinjene for anskaffelse regulerer bl.a. forhold som

- Rammeavtaler og lojalitet til disse
- Bruk av E-handel og E-faktura over den offentlige markedsplassen
- Miljøkrav til varer og tjenester kommunen benytter
- Kommersielt fokus på anskaffelser og kontraktsoppfølging
- Kommunens oppreden i markedet skal være enhetlig
- Konkurransetsetting som strategisk virkemiddel
- Etske retningslinjer for kommunens anskaffelser
- Informasjon, opplæring og kompetanse

3.3 Organisasjonsmessige endringer for eiendomsfunksjonene

Etter forslag fra ECON analyse er organiseringen av eiendomsfunksjonene fra 2003 delt i to enheter:

Eiendomsforvaltningen, som har ansvar forvaltning, drift, vedlikehold av kommunens eiendommer, og gjennomføring av nybygg- og ombyggingsprosjekter.

Eiendomsutvikling, som er ledelsens rådgiver i strategiske eiendomssaker.

Målet med denne organiseringer er å forsterke ledelsens fokus og engasjement i forhold til eiendomsfunksjoner generelt, og særlig i forhold til overordnet styring og prioritering av investeringsprosjekter. Organiseringen skal sikre gode beslutningsgrunnlag og beslutningsprosesser i eiendomssaker.

Rådmannen vil overføre *byggherreansvaret* i bygge- og vedlikeholdsprosjekter fra avdeling eiendomsforvaltning til avdeling eiendomsutvikling.

3.4 Koordinering av investeringer

Det er i 2006 innført nye rutiner for bedre koordinering av kommunens investeringsprosjekter. Det er sikret tettere samarbeid og bedre koordinering mellom alle berørte støtte-enheters arbeid med investeringsbudsjettet, for å sikre at investeringsbudsjettet bygger på riktige forutsetninger i forhold til planer og fremdrift. Dette vil øke kvaliteten på de investeringsrammer som presenteres i handlingsprogrammet, og de rapporteringer som gis i tertialrapporter og årsrapport.

3.5 Nytt IKT-system for styring og kontroll av eiendommer

Rådmannen arbeider med et nytt IKT-system for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunens eiendommer. Systemet skal inneholde informasjon om alle kommunens eiendommer og dekke funksjoner innen drift og vedlikehold, leie, renhold (samt forvaltning av kommunale park-, idretts- og friområder, m.m.) Et slikt system skal gi rask og effektiv tilgang til pålitelig informasjon og strategiske nøkkeltall for eksisterende eiendommer. Systemet skal på denne bakgrunn kunne understøtte bedre kvalitet i planlegging, styring, oppfølging og budsjettering av nye investeringsprosjekter.

Med hilsen

Elisabeth Enger
rådmann

Lars Bjerke
direktør