

Rapport til kontrollutvalget i Kristiansand kommune

Byggeprosjektet «Rådhuskvartalet»



September 2015

1.	Bakgrunn	3
1.1.	Kontrollutvalgets bestilling.....	3
1.2.	Avgrensninger.....	3
1.3.	Metodikk og informasjonsinnsamling.....	4
2.	Fakta grunnlag	5
2.1.	Prosjektets utvikling fra 2006 til dags dato.....	5
2.2.	Prosjektets organisering – parter og partskonstellasjoner.....	7
2.3.	Bakgrunn for valg av prosjektform – partneringmodellen	9
2.4.	Hva er en partneringmodell (samspillentreprise)?	9
2.5.	Avtalefestede reguleringer.....	12
2.5.1	Målsum og incitamentordninger	13
2.5.2	Prisregulering	14
2.5.3	Endringer, mangler og forbedringer	14
3.	Konkurransesponering av byggeprosjektet.....	15
3.1.	Nærmere om konkurransegrunnlag	15
3.2.	Revisors vurdering	18
4.	Kostnader.....	20
4.1.	Generelt om budsjett og bevilgninger	20
4.2.	Budsjett for rådhuskvartalet.....	20
4.4.1.	Regnskapsførte utgifter – totalforbruk hele prosjektet.....	25
4.4.2.	Sammenligning budsjett og regnskap – oppsummering	27
5.	Mulige årsaker til de økonomiske overskridelsene	29
5.1.	Nærmere om de aktuelle overskridelser	29
5.1.1.	Oppsummering og revisors merknader.....	32
5.2.	Planleggingsfasen	33
5.2.1	Valg av gjennomføringsmodell	33
5.2.2	Prosjektering og bruk av ekstern evaluering	34
5.2.3	Oppsummering og revisors merknader.....	35
5.3.	Avtalestruktur.....	35
5.3.1	Revisors oppsummering og merknader	38
6.	Oppsummering	39
7.	Kilder.....	42
8.	Rådmannens kommentarer	43

1. Bakgrunn

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Kontrollutvalget i Kristiansand kommune har anmodet Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS om å foreta en gjennomgang av kommunens byggeprosjekt «Rådhuskvartalet».

Utvalget vedtok på denne bakgrunn en prosjektplan for prosjektet, sak 29/2014. I planen redegjøres det for ulike problemstillinger som søkes besvart i rapporten. For det første ønsker man en beskrivelse av prosjektets utvikling fra oppstartstidspunkt til ferdigstilling. Videre fremgår det av planen at revisor også skal redegjøre for prosjektets organisering, bakgrunnen for valg av prosjektform, samt hvilke avtalerettslige reguleringer som utgjør kontraktsgrunnlaget.

Det følger videre av prosjektplanen at den endelige rapporten skal gi en oversikt over prosjektets total kostnad, samt en oversikt over hvor mye penger som er brukt på konsulent- og rådgivningstjenester. Revisor skal i rapporten også beskrive hvor stort avvik de endelige kostnadene innebærer i forhold til opprinnelig budsjett, og deretter forsøke å belyse årsakene til eventuelle over – eller underskridelser av de opprinnelige kostnadsestimater.

1.2. Avgrensninger

Revisor har sett på kostnader knyttet til byggeprosjektet som sådan, og ikke vurdert prosjektets økonomiske stilling i et livsløpsperspektiv.

Prosjektets økonomiske rammer er angitt i kommunens handlingsprogram 2012-2015. Som et resultat av de endelige kontraktsforhandlingene mellom partene, ble det utarbeidet et relativt detaljert kostnadsoverslag. I denne matrisen er antatte utgifter fordelt på det man kaller styringsnivå 1 og styringsnivå 2. Det første nivået omfatter utgifter som skal belastes alliansen, mens styringsnivå 2 er utgifter som henføres til byggherre. De største delene av prosjektets kostnader er knyttet til styringsnivå 1 jf. rapportens punkt 4.3. Det er også her man finner de største avvik mellom budsjett og faktisk forbruk. Av hensyn til rapportens omfang har derfor revisor valgt å ikke analysere byggherrekostnadene (styringsnivå 2) nærmere.

Det påpekes også at revisor i rapporten ikke vurderer hvorvidt tekniske, byggfaglige og planmessige løsninger og funksjoner som det legges opp til i forprosjektet er gode og hensiktsmessige, eller om de kostnadsrammene som forprosjektet skisserer er sannsynlige og realistiske.

1.3. Metodikk og informasjonsinnsamling

Revisor har hatt samtaler med byggherrens prosjektleder, samt rådmann i Kristiansand kommune. Revisor har også hatt møte med lederne i AF Kruse Strømme DA.

Revisor har hatt full tilgang til både kommunens saksbehandlersystem Public 360, samt Byggnett, som er rådhusprosjektets eget arkiv- og informasjonssystem. Revisor bygger sin rapport på informasjon fra samtaler med nevnte personer, samt ulik dokumentasjon som knytter seg til saken, så som kontraktsgrunnlag, referat fra styringsgruppemøter, for-prosjektrapport, anbudsdokumenter, vedtak fra kommunalutvalget og bystyret, samt prosjektinterne notater og økonomirapporter.

2. Faktagrunnlag

2.1. Prosjektets utvikling fra 2006 til dags dato

Prosjektet har sin opprinnelse helt tilbake i 2006, da Kristiansand kommune startet arbeidet med å utrede fremtidig bruk og utvikling av Rådhuskvartalet. Kristiansand Eiendom (KE) skriver i et internt notat høsten 2006 at «Utviklingsarbeidet er organisert som et prosjekt med rådmannen/teknisk dir. som prosjekteier. Prosjektlederansvaret er tillagt Kristiansand Eiendom. Styringsgruppe for utviklingsprosjektet vil være kommunalutvalget».

I møte i tjenesteutvalget 12. desember 2006 ble det besluttet at rådhuskvartalet skulle vurderes som prosjekt og man bestemte at brukervedvirkning skulle organiseres.

Kristiansand kommune inngikk deretter avtale med konsultentselskapet PTL¹ som skulle bistå kommunen i videreutviklingen av prosjektet.

I januar 2007 ble prosjektet formalisert da kommunalutvalget fattet en endelig beslutning om at kommunens sentraladministrasjon skulle legges til Rådhuskvartalet, og man vedtok derfor å utvikle et forprosjekt.

PTL utarbeidet et konkurransegrunnlag med tilhørende kravspesifikasjoner og avtaleutkast som dannet grunnlag for anskaffelseskonkurransen. Se for øvrig kapittel 3 om konkurranseeksponering av byggeprosjektet.

Etter gjennomført anbuds konkurranse valgte kommunen AF Kruse Strømme DA som kontraktspart. «Partneringavtalen del 1» ble inngått 1. november 2007 mellom Kristiansand kommune som byggherre og den såkalte partneringalliansen, bestående av totalentreprenørorganisasjonen «Campanilen». I avtalens punkt 4.12, «Forutsetninger for videreføring av prosjektet etter forprosjektet», fremkommer det at dersom bystyret vedtar videreføring av prosjektet, skal det inngås en ny kontrakt (kontrakt del 2), som er basert på det foreliggende prosjektet.

Det ble lagt frem ulike alternativer for lokalisering av kommunens administrasjon, og i mars 2010 vedtok bystyret utbyggingsalternativet «Rådhuskvartalet». I desember samme år la arbeidsfellesskapet Campanilen frem et forprosjekt som bygger på dette alternativet.

Forprosjektet ble behandlet i kommunalutvalget (16. februar) og bystyret² (23. mars) i 2011 med følgende vedtak: «Det utarbeides forprosjekt for nybygg og rehabilitering av Fevennenbygget».

Konsultentselskapet Sweco utferdiget i januar 2011 en vurdering av Campanilens forprosjektet³. Etter dette signerte partene 3. mai 2011 «Partneringavtale del 2». Revisors gjennomgang av avtaleverket er nærmere beskrevet i rapportens punkt 2.5.

¹ Nåværende FAVEO prosjektledelse

² Det fremkommer av administrasjons saksfremlegg at «Forprosjektet for Rådhuskvartalet er levert kommunen fra Campanilen, alliansen som er avtalepart med kommunen. Forprosjektet legger føringene for detaljprosjekteringen og gjennomføringen av byggeprosjektet. Den vedtatte reguleringsplanen fra 2009 ligger til grunn for forprosjektet».

³ Det følger av kommunens investeringsinstruks at et eksternt firma eller konsulent skal foreta prosjektgranskning av større byggeprosjekter.

Etter hvert som byggeprosjektet har utviklet seg og tatt form, har samarbeidsalliansen opplevd utfordringer som har gitt seg utslag i stadige budsjettoverskridelser. I andre tertial 2013 (15. oktober) skriver eiendomssjefen i Kristiansand kommune blant annet følgende:

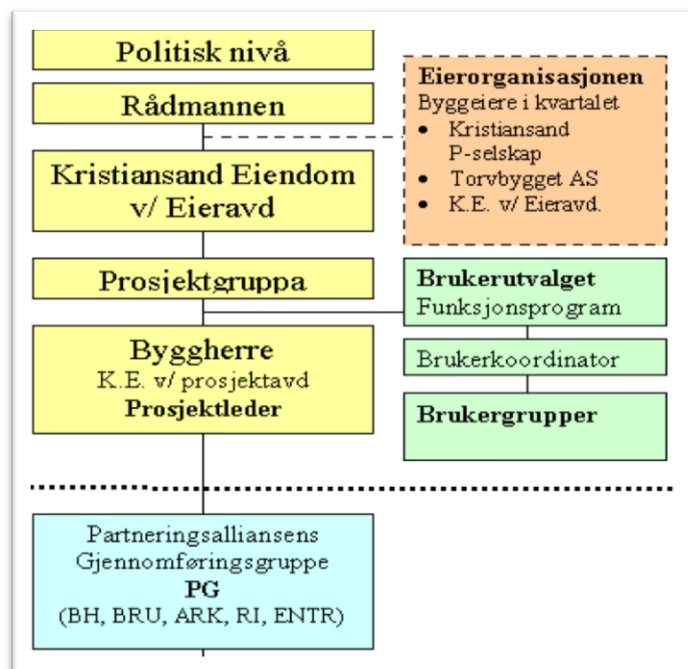
«I 1.tertial 2013 ble det meldt et behov for økt kommunal prosjektramme med 12 mill. kr. Dette skyldes at alliansen meldte en prognose som lå over avtalt målsum. Alliansen har nå gitt ny prognose på økningen og kommunen har vurdert dette til totalt 70 mill kr. Kontrakten har en risikodeling. Ved en økning opp til 5 mill, dekker kommunen 80 % av kostnadene. Ut over dette dekker kommunen 60 %. Denne økningen skyldes flere faktorer. De viktigste er følgende: Arbeidene spesielt i forbindelse med bevaring av eksisterende fasade mot Torvet og branntårnet har vist seg å være vesentlig mer omfattende enn forutsatt. Spesielt den bevaringsverdige fasaden var i svært dårlig stand. Merkostnadene på disse to elementene er ca. 12,5 mill kr. I tillegg har det vært store utfordringer i prosjektet knyttet til rehabilitering av Fevennen-bygget og sammenkoblingen med nybygget. Rådgiverkostnadene er økt med ca. 19 mill kr. Rigg og drift av byggeplassen er økt med ca. 15 mill kr. Innenfor den totale prosjektrammen var det opprinnelig avsatt en reserve for byggherre/kommunen. Hele reserven samt innsparinger på andre byggherreposter går med til å dekke opp deler av overskridelsene, men det er i tillegg behov for ytterligere 26 mill. i økt prosjektramme. Ny prosjektramme er 515,341 mill kr. Overskridelsene utgjør ca. 5,3 % av opprinnelig prosjektramme».

Overskridelsene fortsetter i 2014; i andre tertial 2014 fremkommer det at på dette tidspunkt forventet man at det påløper ytterligere kostnader i prosjektet. Pr. mai 2015 er det totale forbruket på 529 056 368 kroner inkl. mva.

2.2. Prosjektets organisering – parter og partskonstellasjoner

I 2007 ble prosjektets organisasjon fremstilt på følgende vis⁴:

Figur 1: Rådhusprosjektets organisering 2007



De ulike funksjonene er beskrevet slik:

Rådmannen representerer den øverste bestillerfunksjonen i prosjektet. Eventuelle konseptendringer eller endringer vedrørende prosjektets totale kostnadsramme fremlegges for bestiller, som sørger for behandling og vedtak på det nivå som er nødvendig.

Prosjektgruppa har det overordnede ansvar for gjennomføringen av byggeprosjektet.

Kristiansand Eiendom v/ prosjektavdelingen ivaretar funksjonen som prosjektleder Byggherre (PLBH). Prosjektleder rapporterer til prosjektgruppa.

Brukerutvalget er øverste besluttede organ i brukerorganisasjonen. Brukerutvalget ledes av rådmannen v/administrasjonsdirektør Kristin Tofte Andresen. Hovedverneombud og tillitsvalgte er medlemmer i utvalget.

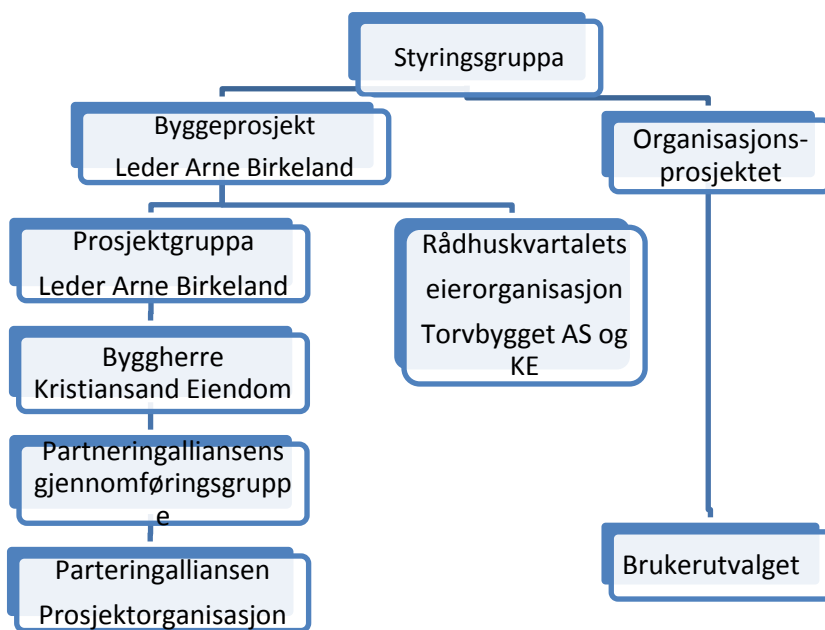
Brukergrupper: Arbeidet i brukergrupper, som er definert av brukerutvalget, koordineres av utnevnt brukerkoordinator Aud Sunniva Fuhr. Fuhr er sekretær for brukerutvalget. Etter at samarbeidspartner ble valg og partneringalliansen opprettet, bestod prosjektorganisasjonen av følgende enheter:

⁴ Presentasjon for rådmannsutvalget 7. mai 2007

- Kristiansand Eiendom, Eieravdelingen (byggeier),
- Kristiansand Eiendom, Prosjektavdelingen (byggherre),
- Kristiansand kommune, som brukerorganisasjon
- Totalentreprenørorganisasjonen «Campanilen», bestående av:
 - AF Kruse Strømme DA
 - HRTB Arkitekter AS
 - Rambøll Norge AS
 - YIT Building Systems AS
 - H. Thorsen AS

I forprosjektrapporten fra desember 2010 er prosjektets organisering fremstilt på følgende måte:

Figur 2: Prosjektets organisering



Det fremkommer av forprosjektet at representanter fra byggherre, bruker og leverandørorganisasjon er representert i «Prosjektalliansens gjennomføringsgruppe». Dette er alliansens øverste besluttsende organ. Brukerutvalget er øverste besluttsende organ i brukerorganisasjonen. Denne gruppen leder og koordinerer arbeidet med ulike oppgaver knyttet til utforming av rådhuset. Underlagt brukerutvalget er det etablert fem grupper som skal ivareta definerte områder: Drift og logistikk, publikumsrettede funksjoner, IKT/sikring, fysisk arbeidsmiljø, rådhuskvartalets byfunksjoner. Gruppene består av ansatte i Kristiansand kommune.

2.3. Bakgrunn for valg av prosjektform – partneringmodellen

Prosjektet «Rådhuskvartalet» er utført etter en såkalt partneringmodell⁵. Kommunen opplyser om at valg av gjennomføringsmodell ble gjort i 2007 da prosjektet ble formalisert; allerede i konkurransegrunnlaget ble det gjort klart at kommunen hadde valgt partneringmodellen som gjennomføringsform. Det var kommunens innleide prosjektleder som anbefalte modellen fordi det på dette tidspunktet var usikkert hvilken utforming bygget kom til å få, samt at reguleringsarbeidet ikke var ferdigstilt og det var derfor behov for handlingsrom. Det påpekes også fra kommunens administrative ledelse at det var viktig med stor brukerinnflytelse underveis i planleggingsfasen, og man anså derfor partnering som en hensiktsmessig gjennomføringsmodell.

2.4. Hva er en partneringmodell (samspillentreprise)?

Begrepet partneringmodell er ikke et klart definert begrep, og det kan derfor være vanskelig å plassere dette konseptet i en rettslig kontekst. Tradisjonelt har det ikke vært vanlig å definere modellen som en egen kategori, da det veldig ofte ligger en totalentreprisekontrakt i bunn, som partene har gjort diverse endringer og tillegg i.⁶

I EBAs⁷ veileder for samspillentreprise er modellen definert som «en samarbeidsform i et bygge- og anleggsprosjekt som kjennetegnes ved tidlig involvering av partene, dialog, tillit og åpenhet. Prosjektet gjennomføres under felles målsettinger og felles økonomiske interesser»⁸.

Andre definerer modellen som en avtaleform der byggherre, entreprenører, arkitekt og konsulenter jobber sammen for i fellesskap å finne de beste løsninger for prosjektet.

Grunntanken bak en samspillentreprise er at tidlig involvering av alle sentrale aktører i prosjektets utviklingsfase gir større mulighet for besparelse (prosjektoptimalisering), og at byggherre skal få et optimalt bygg til lavest mulig kostnad.

Et annet kjennetegn ved denne modellen er utarbeidelse av incitamentordninger som gjør at alle impliserte parter oppnår fordeler der det gjøres økonomiske besparelser, mens eventuelle overskridelser skal deles mellom byggherre og entreprenør; ofte etter fordelingsnøkkel med 50 pst. på hver part.

⁵ Også kalt samspillentreprise

⁶ Hagstrøm/Bruserud – Entrepriserett 2014, side 66

⁷ Entreprenørforeningen – bygg og anlegg

⁸ EBAs veileder om samspillsentreprise side 4

En annen viktig suksessfaktor i samspill/partneringmodellen er at det råder åpenhet og tillit mellom byggherre og entreprenør. Dette gir seg blant annet utslag i krav om «åpen-bok»-klausuler; det vil si at byggherre har innsyn både i entreprenørens regnskap, men også annen relevant prosjektrelatert dokumentasjon.

I samspillentrepriser er kontraktsummen av sentral betydning, da denne gjenspeiler sluttkostnaden på prosjektet. Det er da selvsagt viktig at målsummen er bygd på realistiske forventninger og forutsetninger; i motsatt fall vil man lett oppleve overskridelser av den opprinnelige summen. Det er de nevnte incentivordninger som skal motivere partene til å oppnå best mulig resultat.

Som det påpekes i veileder om samspillentreprise må det «på forhånd være helt avklart hvilke omstendigheter som regulerer målprisen og hvordan reguleringen skal skje. Dette er nært knyttet opp mot fordeling av underskudd/overskudd i prosjektet, og tvistepotensiale her er betydelig».

Et annet kjennetegn ved samspillentrepriser er at modellen forutsetter en sterkere involvering fra byggherren enn hva som er tilfelle i en mer tradisjonell prosjektform. Partneringmodell er derfor mest hensiktsmessig der byggherren har tilstrekkelig personell med relevant kompetanse innen feltet.

For at en samspillentreprise skal lykkes er det selvsagt også viktig at entreprenøren og rådgivergruppen har tilstrekkelig erfaring og kunnskap om gjennomføringsmodellen.

Totalentreprise

Det som først og fremst kjennetegner en totalentreprise er at entreprenøren står for både prosjektering og utførelse, herunder totalfremdrift og økonomi⁹. I NS 8407 er totalentreprise definert som kontrakter der entreprenøren «påtar seg hele eller vesentlige deler av prosjekteringen og utførelsen». I praksis vil imidlertid byggherre kunne ha til dels stor påvirkningskraft, for eksempel der denne gir funksjonskrav eller andre rammer for prosjektet, jf. Hagstrøm/Bruserud side 64 flg. Etter at totalentreprisekontrakt er inngått vil imidlertid byggherrens påvirkningskraft reduseres vesentlig.

Fordeling av risiko

Funksjonsfordelingen mellom partene i et kontraktsforhold er av grunnleggende betydning for fordeling av risiko i entrepriseprojekter. I juridisk teori har det materialisert seg et kontraktsrettslig prinsipp: «funksjonsfordelingsprinsippet». Kjernen i prinsippet beskrives slik i juridisk litteratur¹⁰:

«Det synes å være en allmenn regel at hver av partene har risikoen for svikt på eget funksjonsområde».

Dette betyr at risikobilde for *entreprenøren* er avhengig av hvilken forpliktelse selskapet har påtatt seg i kontrakt med byggherre – et hovedskille her går mellom totalentrepriser og utførelsesentrepriser.

⁹ At det foreligger en totalentreprise sier ikke noe om omfang eller størrelse på arbeidet; det kan gjerne foreligge totalentreprise i et avgrenset felt, for eksempel for tekniske fag

¹⁰ Hagstrøm 2011, side 333

Byggherrens risiko vil i stor grad beror på hvilken kontraktmessig organisering byggherren har valgt. Ved en klassisk totalentreprise vil byggherrens risiko for økonomiske overskridelse være begrenset. Dersom byggherren må gjøre endringer underveis, har man imidlertid ikke enhetspriser og lignende å legge til grunn for beregningen av kostnad. Byggherren må da selv ha oversikt over og kunne vurdere grunnlaget entreprenøren gir for sine endringstilbud¹¹.

Der byggherren velger andre typer kontraktsformer som er mer byggherrestyrt (som for eksempel hovedentreprise og generalentreprise) vil byggherren ha større risiko for feil og mangler i prosjekteringen, men samtidig ha større påvirkning på prosjektet.

Disse generelle utgangspunktene gir en *overordnet* pekepinn på plassering av risiko mellom entreprenør og byggherre – men den endelige ansvarfordeling må bero på en tolkning av kontraktene partene har inngått.

I tillegg til Partneringavtalen del 1 og del 2, har partene valgt standardkontrakten NS 3431¹² «alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser» som kontraktsgrunnlag for prosjektet. Dette innebærer blant annet at AF Kruse Strømme DA som totalentreprenør har ansvar for å prosjektere og oppføre bygget. Som revisor redegjør for i kapittel 5.3 foreligger det imidlertid en rekke særreguleringer i partneringavtale 2 som fraviker standardavtalens bestemmelser. Det er særlig regler for endringer og tilleggsarbeid og tvisteløsningsmekanismer som fraviker standarden.

Revisor vil i det følget forsøke å beskrive de vesentligste elementer i det avtalegrunnlaget som er inngått mellom partene i rådhusprosjektet.

¹¹ Se DIFI og veileder fra undervisningsbygg.

¹² Opphevet i 2011, og (delvis) erstattet med NS 8407

2.5. Avtalefestede reguleringer

Som nevnt er det inngått to separate avtaler i dette prosjektet; partneringavtale del 1 og del 2.

Partneringavtale del 1 er signert 1. november 2007 og er inngått mellom Kristiansand kommune og Partneringalliansen Campanilen. Formålet med avtalen er å «utvikle et forprosjekt for den fysiske utformingen av prosjektet, der alle valg - funksjoner så vel som materialer - er gjort med sikte på å sikre byggeieren de beste løsningene i et investerings- og levetidsperspektiv for bygningen». Videre fremkommer det av avtalen at partene skal «samarbeide om kalkylegrunnlag for prosjektets delkostnader og totalkostnader, og utarbeide en omforent, incentivbasert oppgjørsform som skal sikre byggeieren et komplett driftsklart bygg innenfor en senere definert og vedtatt kostnad».

Avtalen omhandler for øvrig:

- Beskrivelse av alliansens parter
- Beskrivelse av byggeieres ansvarsområde og alliansens ansvarsområde
- Bestemmelser om kontraktstolkning
- Partenes representanter
- Fremdriftsplan
- Frigjøringsklausul
- Forutsetninger for videreføring av rådhusprosjektet etter forprosjekt

Partneringavtale del 2 ble signert av partene 3. mai 2011. Avtalen er inngått mellom Kristiansand kommune v/KE som byggherre, og AF Kruse Strømme DA¹³, sistnevnte som totalentreprenør. Formålet med avtalen er å regulere leveranseomfanget, økonomisk vederlag og oppfølging etter at bygget er formelt overtatt av byggherre.

Avtaleteksten sier videre at «Totalentreprenøren påtar seg ved denne avtale å levere komplett bruksferdig bygg for Kristiansand kommune, som totalentreprise. Dette inkluderer prosjektering, bygging, idriftsetting av bygg og utomhusanlegg, i henhold til Verifisert forprosjekt».

I avtalen fremkommer før øvrig følgende bestemmelser:

- NS 3431¹⁴ gjelder med de endringer som følger av Partneringavtalene
- Deltakerne i AF Kruse Strømme DA er solidarisk ansvarlige overfor byggherren
- Oppstilling av øvrige kontraktsdokumenter
- Bestemmelser for fastsettelse av oppgjørssum og incitamentsoppgjør.
- Prisreguleringsbestemmelser
- Bestemmelse om mangler
- Bestemmelser om endringer
- Sikkerhetsstillelse
- Tidsfrister
- Tvisteløsning

¹³ AF Kruse Strømme DA inngikk i oktober samme år avtale med Rambøll Norge AS, HRTB AS, YIT AS og Halvard Thorsen AS om at den enkelte part har ansvar overfor totalentreprenøren AFKS om å oppfylle sin del av dennes forpliktelser overfor byggherren. Det er totalentreprenøren som er ansvarlig for å oppfylle Partneringavtalen del 2 overfor byggherren.

¹⁴ NS 3431 «Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentreprise».

Avtalen har en rekke vedlegg; blant annet nærmere beskrivelse av målsum, opsjoner, timespriser, fremdriftsplan, div. tegninger etc.

2.5.1 Målsum og incitamentordninger

Det følger av Partneringavtalen del 2, punkt 5 at

«Det er satt som kontraktsmål å slutføre prosjektarbeidene innenfor kontraktmålsummen».

Partene har avtalt en kontraktmålsum pålydende 272 279 990 kroner eksl. mva¹⁵ (pr. desember 2010), jf. Partneringavtalen del 2 punkt 5.1¹⁶.

Det vises for øvrig til avtalens punkt 6 annet ledd, som slår fast at «Avtalt kontraktmålsum og byggetid er fremkommet på grunnlag av Verifisert forprosjekt og Totalentreprenørens forbehold i vedlegg 4a».

Totalentreprenørens vederlag vil være avhengig av hvorvidt byggeprosjektet gjennomføres i samsvar med kontraktmålsummen. Dersom kontraktmålsum for prosjektarbeidene *oppnås*, skal *totalentreprenøren* ha et oppgjør tilsvarende (jf. avtalens punkt 5.2):

- «a) selvkost
- b) administrasjonspåslag alle arbeider/leveranser.
- c) fortjeneste og risiko på alle arbeider/leveranser.
- d) mva. stipulert til 25 %»

Dersom kontraktmålsum for prosjektarbeidene *underskrides*, skal *totalentreprenøren* ha en oppgjørssum tilsvarende:

- «a) grunnoppgjør som angitt i pkt. 5.1 ovenfor (a+b+c+d)
- b) bonus tilsvarende 80 % av (kontraktmålsum – faste priselement) - (grunnoppgjør- faste priselement) for første 5 mill. kroner eks. mva, og 60 % for underskridelser ut over 5 mill. kroner eks. mva.»

Dersom partene imidlertid *ikke* klarer å gjennomføre prosjektet i henhold til kontraktmålsum, skal Totalentreprenørens oppgjørssum beregnes på følgende måte:

- «a) grunnoppgjør som angitt i pkt. 5.1 ovenfor (a+b+c+d)
- b) malbonus til fradrag i oppgjørssum tilsvarende 20 % av (kontraktmålsum – faste priselement) - (grunnoppgjør – faste priselement) for første 5 mill. kroner eks. mva og deretter 40 % Malbonus for overskridelser ut over 5 mill. kroner eks. mva.»

¹⁵ 358 462 664 inkl. mva. og prisstigning

¹⁶ Vedlegg 1a til Partneringavtalen del 2 - «Endringer i forhold til alliansens tilbud om målpris» - viser endringer som ble avtalt gjennom kontraktsforhandlinger mellom partene, og hva som er grunnlaget for endelig målsum

Det følger av avtalens vedlegg 6 – «Avtale om incitamentsfordeling» at partene *internt* i alliansen AF Kruse Strømme DA skal fordele entreprenørens del av eventuelle over- eller underskridelser etter denne fordelingsnøkkelen:

Ved over- eller underskridelse av målsum inntil 15 mill:

- AF Kruse Strømme: 50 %
- HRTB Arkitekter: 16 %
- Rambøll: 14 %
- YIT: 12 %
- Halvard Thorsen: 8 %

Ved over- eller underskridelse av målsum utover 15 mill:

- AF Kruse Strømme: 62 %
- HRTB Arkitekter: 10 %
- Rambøll: 8 %
- YIT: 12 %
- Halvard Thorsen: 8 %

2.5.2 Prisregulering

Avtalen har en egen bestemmelse om prisregulering; i henhold til avtalens punkt 5.6.1. skal *kontraktmålsummen* «prisjusteres iht. Statistisk sentralbyrås byggekostnadsindeks for boligblokk i alt, med basis desember 2010. Oppgjørsberegningen justeres tilsvarende».

Timespriser som fremkommer i tilbud av 6. juli skal prisreguleres «i henhold til Statistisk sentralbyrås byggekostnadsindeks for boligblokk», jf. punkt 5.6.2.

2.5.3 Endringer, mangler og forbedringer

Det følger av avtalens punkt 6 at «Samspillmodellen forplikter Partene til å utvise en fleksibel holdning til forhold som i en tradisjonell gjennomføringsmodell vil være endringer eller tilleggsarbeid, og som ville berettige til vederlagsjusteringer og fristforlengelse etter NS 3431 pkt. 22.1, 26.1 og 33.1». I bestemmelsens fjerde ledd sies det at totalentreprenøren bare kan kreve justering av målsummen der det dreier seg om kostnader knyttet til entreprenørens forbehold¹⁷, eller at det inntreffer endringer som i vesentlig grad endrer forutsetningene for de beregninger som er gjort i forprosjektet.

Mangelsbegrepet er behandlet i avtalens punkt 7.1, og defineres på følgende vis: «Det foreligger mangel dersom kontraktarbeidet ikke er i den stand byggherren har krav på etter kontrakten og dette skyldes prosjektering, utførelse eller andre forhold totalentreprenøren alene er ansvarlig for».

Videre følger det av bestemmelsen at «For mangler som oppdages før overtagelse skal utbedringskostnader dekkes innenfor kontraktmålsum. Dette gjelder likevel ikke mangler som skyldes grov uaktsomhet, utbedring av disse dekkes fullt ut av totalentreprenøren. For mangler som oppdages etter overtagelse dekkes utbedringskostnader av Totalentreprenør i henhold til NS 3431 pkt. 37».

Dette må altså bety at alle mangler som oppdages *før* overtagelse kan legges i kontraktsmålsummen, så fremt det ikke er snakk om grov uaktsomhet. Se for øvrig punkt 5.3.1.

¹⁷ Totalentreprenørens forbehold fremkommer av vedlegg 4a til partneringavtale del 2.

3. Konkurransesponering av byggeprosjektet

Som en offentlig aktør er Kristiansand kommune rettslig forpliktet til å foreta anskaffelser i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser. Kommunen utarbeidet konkurransegrunnlag 7. mai 2007, og det fremkommer her at «Kristiansand Eiendom inviterer herved til konkurranse om komplett utvikling, prosjektering og leveranse av prosjekt Rådhuskvartalet».

Prosjektet har preg av å være en anskaffelse basert på ytelses- og funksjonskrav; det vil si at oppdragsgiver (Kristiansand kommune) formulerer *formålene* med anskaffelsen, og enkelte andre resultater og effekter som ønskes oppnådd, men at det deretter er opp til leverandørsiden å i større grad legge frem løsninger og alternativer til hvordan de ulike mål kan oppnås.

3.1. Nærmere om konkurransegrunnlag

Konkurransegrunnlaget danner konkurransens rammeverk, i den forstand at her må alle relevante opplysninger om anskaffelsen gjøres rede for. Oppdragsgiver har blant annet plikt til å beskrive kontraktsgjenstanden, det vil si hvilken ytelse som skal anskaffes. Videre må det klart komme frem hvilken konkurranseform som er valgt, samt krav som stilles til leverandør og hvilke vilkår som vektlegges ved valg av tilbud.

Ettersom anskaffelsen «Rådhuskvartalet» baserer seg på beskrivelser av formåls- og funksjonskrav er det viktig at oppdragsgiver formulerer og beskriver på en god måte hvilke formål, funksjoner og behov bygget skal dekke, slik at de leverandører som ønsker å delta i konkurranse kan utarbeide et tilbud som treffer de krav og forventninger kommunen har. Ved å formulere funksjonskravene presise og avledet av formålene med prosjektet blir det tydelig for potensielle leverandører hva deres leveranser skal bidra til og hva som blir kontraktsforpliktelsen.

Aktuelle problemstillinger som bør belyses i konkurransegrunnlaget er:

- Hvilket formål skal ytelsen dekke?
- Hvilke effekter og resultater skal oppnås?
- Hva legges det vekt på ved evaluering av tilbudene?
- Baseline (hva er nåsituasjonen?)
- Hvordan skal kontrakten følges opp?

Konkurransegrunnlagets beskrivelse av kontraktsgjenstanden og utførelse av prosjektet

Kommunen beskriver i konkurransegrunnlaget hva som skal anskaffes; det presiseres for eksempel at «oppdragsgiver har latt utarbeide en mulighetsstudie for kvartalet, dette følger vedlagt. Prinsipper herfra skal i utgangspunktet legges til grunn for videre plan

arbeid». I tilbudsgrunnlaget listes det også opp en rekke mål som byggherren har for prosjektet, som for eksempel «mer helhetlig ledelse, bedre tverrsektorielt samarbeid, effektiviseringsgevinst». Andre effektmål som nevnes er lav ressursbruk i driftsfasen (energi, renhold, vedlikehold), bygningsmessig og teknisk fleksibilitet, fysiske og tekniske løsninger som motiverer til samarbeid og informasjonsdeling, miljøriktige løsninger som gir godt innelima og godt arbeidsmiljø, universell utforming og estetiske hensyn.

I sin beskrivelse av prosjektet fremholder kommunen at «Deler av eksisterende bygningsmasse skal rives, og prosjektet vil omfatte nybygg og ombygging. For å løse kravene til funksjonalitet er det forventet betydelige innvendige ombyggingsarbeider, herunder også fjerning og erstatning av konstruktive elementer. Gjennom det parallelle arbeidet med skisseprosjektet (prosjektalliansen), reguleringsplanarbeidet (egen reguleringsarkitekt) samt arbeidet med funksjonsprogrammet (brukerorganisasjonen), vil funksjonene i bygningen bli avklart, og det vil bli avklart om det skal etableres en parkeringsplass under øvre torv. Skisseprosjektet vil behandles parallelt med behandlingen av reguleringsplanen, derfor vil det bli utarbeidet et skisseprosjekt med to hovedløsninger, med og uten parkering under øvre torv».

Kommunen gjør det altså klart i konkurransegrunnlaget at prosjektet er i en tidlig fase, der mange viktige elementer fortsatt ikke er fastlagt. Kommunen skriver videre at «Byggherre har utarbeidet et mulighetsstudium for disponering av bygningsmassen, denne er vedlagt tilbudsgrunnlaget i sin helhet. Det er funnet fornuftig å la hovedprinsippene i mulighetsstudiets alternativ 2 være et utgangspunkt for arbeidet med skisseprosjektet, dog slik at fornuftige alternativer og optimaliseringsmuligheter skal vurderes. Et utgangspunkt vil være å få vurdert kvartalets maksimale arealkapasitet innenfor de rammer som man i samråd med reguleringsarkitekt og i dialog med plan- og bygningsetaten, mener kan aksepteres i en reguleringsplansammenheng. Det er store prosessuelle utfordringer for aktørene her, idet det forutsettes at prosjektalliansen bearbeider konseptet i et parallelt løp med utviklingen av funksjonsprogrammet og reguleringsplanen. Aktørene må bistå hverandre gjennom skisseprosjektet gjennom å utrede og fremlegge alternative løsninger som har et potensial for å kunne bli både funksjonelle og kostnadsoptimale. Etter at reguleringsplanen og skisseprosjektet er behandlet, vil utgangspunktet for prosjektalliansens arbeid med forprosjektet være definert».

Som avsnittet viser, gjøres det altså klart i konkurransegrunnlaget at det kreves omregulering av det aktuelle området og at reguleringsarbeidet vil pågå i en parallell prosess med prosjektutredningene for bygget.

Beskrivelse av prosjektorganisasjonen og entreprisformen

Det fremkommer av konkurransegrunnlaget at kommunen har bestemt at prosjektet skal gjennomføres etter en partneringmodell. Dette er formulert slik i konkurransegrunnlaget:

«Prosjekt Rådhuskvartalet er vedtatt gjennomført etter samspillmodellen "PTL-partnering". Modellen baserer seg på en partnerskapstanke, hvor en fokuserer på den kompetansen de forskjellige aktører i et byggeprosjekt besitter og hvordan den kan utnyttes til beste for prosjektet».

Det er også beskrevet nærmere hvordan prosjektet skal organiseres: «Byggherre kontraherer en gruppe, sammensatt av tilbyder selv, bestående av arkitekt, rådgiverer og entreprenører. Gruppen skal sammen med byggherre og bruker danne en partneringallianse med ansvar for gjennomføring av konseptavklaring, prosjektering, produksjon, prøvedrift, dokumentasjoner og garantiarbeider. Alliansen ivaretar alle prosjektadministrative oppgaver i prosjektet i forhold til planlegging, prosjektstyring, kvalitetssikring, administrasjon osv.».

Kostnadsrammer

Det er ikke satt opp utførlige priskalkyler over hvilke økonomiske rammer prosjektet er tenkt gjennomført.

Forbehold

Det kommer klart frem av konkurransegrunnlaget at kommunen som byggherre tar forbehold om at bystyret vedtar at prosjektet skal gjennomføres. Det uttales også her at det er en forutsetning at det samtidig vedtas å etablere partneringavtalens del 2 med tilhørende forslag til kontraktmålsom.

Kontraktuelle forhold

Utkast til partneringavtale del 1 og del 2 ligger ved konkurransegrunnlaget. Kommunen uttaler vedrørende dette at «Avtalens form, innhold og formuleringer er et resultat av flere års erfaringer fra tilsvarende partneringsprosjekt».

Valg av konkurranseform

Kommunen har valgt åpen anbuds konkurranse. Dette innebærer at alle som oppfyller kvalifikasjonskravene kan levere inn tilbud, og det foreligger således ingen pre-kvalifikasjonsrunde. Denne anbudsformen medfører et forhandlingsforbud, og kommunen kan derfor ikke inngå forhandlinger med leverandørene om ulike sider ved tilbudet.

Om utvelgelse av kontraktspart

Konkurransegrunnlaget oppstiller både kvalifikasjonskrav – det vil si krav som stilles til tilbydere for å få bli med i den videre konkurransen – og tildelingsvilkår, som er de kriterier byggherren vektlegger ved utvelgelse av tilbud.

Kvalifikasjonskrav

Kommunen har stilt en rekke kvalifikasjonskrav i denne konkurransen; av de mest sentrale kan det nevnes dokumentasjonskrav knyttet til leverandørens organisatoriske og juridiske stilling, samt dokumentasjonskrav knyttet til leverandørens økonomiske og finansielle kapasitet. Videre bes det om oversikt over teknisk og håndverksmessig personell med angivelse av faglige og akademiske kvalifikasjoner som tilbyder disponerer over, foretakets viktigste leveranser de siste 5 årene, samt redegjørelse vedrørende foretakets kvalitetssikrings-system/kvalitetsstyringssystem.

Tildelingskriterier

Det følger av konkurransegrunnlaget at «Tildelingskriteriene vil bli gruppert innen 3 hovedelement:

1. Gjennomføring; - personell, ledelse, strategi, prosess, system.
2. Pris
3. Balanse i gruppen, klargjøres i avklaringsmøte med tilbyder, og evalueres sammen med den skriftlige dokumentasjonen».

Det fremkommer videre i konkurransegrunnlaget at byggherren ber om innspill på en rekke punkter som utdyper de tre hovedkriteriene.

Vekting og evaluering av tilbud

Neste avsnitt i konkurransegrunnlaget omtaler «byggherrens behandling av tilbudene». De tilbud som ikke avvises skal vurderes etter følgende kriterier og vekting:

- Gjennomføring (pkt. 7.01 pkt. A - G) vekt 30 – 40 %
- Pris (pkt 7.02 pkt. H) vekt 50 – 60 %
- Balanse (pkt 7.03) vekt 10 %

3.2. Revisors vurdering

Rådhuskvartalprosjektet har åpenbart en kostnadsramme som overstiger EØS-terskelverdi, og hovedregelen etter forskrift om offentlige anskaffelser¹⁸ er at anskaffelsen skal gjøres i henhold til åpen eller begrenset anbudskonkurranse.

I dette prosjektet har oppdragsgiver – Kristiansand kommune – lagt opp til en åpen anbudskonkurranse, og valg av prosedyreform samsvarer således med regelverket.

De sentrale hensyn som må danne grunnlag for denne type prosesser er «effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte» jf. lov om offentlige anskaffelser § 1.

Sett i lys av dette er det for det første viktig at konkurransegrunnlaget utfyllende beskriver hva man ønsker anskaffet, og på hvilke vilkår. Denne fremstillingen må være så klar og utvetydig som mulig. Dette sikrer at alle potensielle leverandører skal ha samme utgangspunkt for å besvare oppdragsgiverens krav og forventninger. Der konkurransegrunnlaget er vagt og uklart, vil man risikere tolkningstvil og usikkerhet rundt hva er det oppdragsgiver egentlig ønsker. Det er også viktig at anbudet dekker hele anskaffelsen; det vil si alle tjenester og arbeider som skal utføres må klart komme frem av konkurransegrunnlaget. Dette er viktig for å sikre forutberegnelighet. Videre er det et sentralt punkt at kvalifikasjonsvilkår og tildelingsvilkår er utformet på en klar og tydelig måte, og at de har en saklig tilknytning til kontraktsgjenstanden. Dette er av stor betydning for å sikre forutberegnelighet og likebehandling av leverandører. Revisor registrerer at konkurransegrunnlaget i denne saken er omfattende; etter revisors oppfatning beskrives her de viktigste sidene av prosjektet og det som skal anskaffes. Videre gjøres det klart at prosjektet skal gjennomføres etter en partneringmodell.

Alt i alt finner revisor at kontraktsgjenstanden i det vesentlige er omtalt på en måte som sikrer likebehandling og forutsigbarhet for potensielle leverandører, i den grad dette er mulig i et så tidlig stadium av en partneringprosess.

Andre sentrale punkter i konkurransegrunnlaget er kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier.

¹⁸ FOR 2006 nr. 402

Når det gjelder kvalifikasjonskravene finner revisor at disse i det vesentligste må anses som relevante og hensiktsmessige vilkår. Revisor påpeker imidlertid at det ikke er tillatt å bruke samme vilkår som både kvalifikasjonskrav og tildelingsvilkår¹⁹.

Også tildelingsvilkårene skal utformes på en presis og utvetydig måte; dette for å sikre forutberegnelighet og likebehandling. Videre følger det av FOA § 22-2 annet ledd at «Alle kriterier som vil bli lagt til grunn skal oppgis i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Oppdragsgiver skal angi den relative vektingen som gis hvert av kriteriene. Vektingen kan angis innenfor et område med et passende maksimalt utslag».

I konkurransegrunnlaget er tildelingsvilkårene som nevnt i forrige kapittel utformet på følgende vis:

- Gjennomføring (pkt. 7.01 pkt. A - G) vekt 30 - 40 %
- Pris (pkt 7.02 pkt. H) vekt 50 - 60 %
- Balanse (pkt 7.03) vekt 10%

Hvert kriterium er spaltet opp i mange ulike underspørsmål, som har til hensikt å danne et helhetsbilde av hvordan tilbyder vil forholde seg til de tre hovedpunktene. Etter revisors syn er dette i utgangspunktet en lovlig måte å utarbeide tildelingsvilkår, men denne metoden kan fort medføre at vilkårene fremstår som uklare og skjønnsmessige.

Revisor vil for øvrig bemerke at under *tildelingsvilkåret* «gjennomføring» fremkommer følgende:

«Dokumentasjon av tilbudt personell.

1. CV for anbudspersonell vedlagt et notat som kort beskriver hvorfor den enkelte personen er spesielt egnet for den funksjon denne tilbys å ivareta i prosjektet.
2. Notat vedrørende kapasitet for gruppen tilgjengelig for prosjektet, samt oppstilling av backup personell for sentrale funksjoner (aktuelt dersom sykdom eller at personell slutter i selskapet)»

Under *kvalifikasjonskravene* angis følgende vilkår: «Oversikt over teknisk og håndverksmessig personell med angivelse av faglige og akademiske kvalifikasjoner som tilbyder disponerer over».

Det er revisors oppfatning at disse to setningene langt på vei inneholder de samme kravene. Det følger av rettspraksis at det som utgangspunkt ikke er lov til å bruke samme vilkår både som kvalifikasjonsvilkår og tildelingsvilkår. Etter dette kan revisor ikke utelukke at deler av tildelingsvilkårene, slik de er formulert i konkurransegrunnlaget, kan være ulovlige i henhold til gjeldende rett.

Kommunen har for øvrig fremskaffet den dokumentasjon de er pliktige til å innhente i henhold til anskaffelsesregelverket.

¹⁹ Se for øvrig Dragsteen og Lindalen side 1750

4. Kostnader

4.1. Generelt om budsjett og bevilgninger

Det er bystyret som er kommunens bevilgende myndighet, og først når bystyret har vedtatt handlingsprogram og årsbudsjett kan arbeidet med prosjektering starte. Eventuell utvidelse av kostnadsrammer må forelegges bystyret før totalbevilgning overskrides.

4.2. Budsjett for rådhuskvartalet

Byggeprosjektet «Rådhuskvartalet» ble behandlet i handlingsprogrammet 2012-2015. Følgende matrise ble lagt frem, og deretter vedtatt av bystyret:

Tabell 1: Fra handlingsprogram 2012-2015. Tall i 1000 kroner

Investerings-prosjekt rådhuskvartalet	Total prosjekt-kostnad	2012-2015	HP 2012	HP 2013	HP 2014	HP 2015
	487 954	384 234	111 665	232 762	39 807	0

Som det fremkommer av handlingsprogrammet var den økonomiske rammen for prosjekt «Rådhuskvartalet» opprinnelig på 487 954 000 kroner. På grunn av overskridelser har kommunen bedt om økte budsjettammer, se tabell 2:

Tabell 2: Budsjettrammer prosjekt «Rådhuskvartalet»

Budsjettramme Rådhuskvartalet			
År	Vedtak	Beløp	Akkumulert
2005	2.tertiar 2005 - B 163/05	400 000	400 000
2006	2.tertiar 2006 - B 143/06	250 000	650 000
2007	HP 2007-2010 - B 174/06	3 500 000	4 150 000
2008	1.tertiar 2008 - B 121/08	7 150 000	11 300 000
2009	HP 2009-2012 - B 196/08	11 300 000	22 600 000
2010	3. tertiar 2010 - B 169/10	620 000	23 220 000
2011	HP 2011-14 - B 195/10	39 380 000	62 600 000
2011	1.tertiar 2011 - B 97/11	8 620 000	71 220 000
2011	2.tertiar 2011 - B 154/11	32 500 000	103 720 000
2012	HP 2012-2015 - B 202/11	111 665 000	215 385 000
2012	1. tertiar 2012 - B 111/12	300 000	215 685 000
2012	2.tertiar 2012 - B 146/12	-10 000 000	205 685 000
2013	HP 2013-2016 B 184/12	242 762 000	448 447 000
2013	1.tertiar 2013 B 87/13	1 200 000	449 647 000
2013	Overført fra kultur	950 000	450 597 000
2014	HP 2014-2017	65 694 000	516 291 000
2014	1.tertiar 2014 B 109/14	237 500	516 528 500
2014	2.tertiar 2014 B 156/14	14 800 000	531 328 500
2015	HP 15-18	3 700 000	535 028 500
2015	1.tertiar 2015 («restauranthjørnet»)	3 000 000	538 028 500
RAMME PR. 1. TERTIAL 2015		538 028 500	

4.3. Ekstern vurdering av forprosjektet og endelig kostnadskalkyle

I verifisert forprosjekt fra desember 2010 fremkommer det en detaljert oversikt over hvordan kostnader er tenkt fordelt, se tabell 3. (Styringsnivå 1 er alliansens ansvar, mens styringsnivå 2 er byggherrens ansvarsområde). Etter at denne forprosjektrapporten ble utarbeidet i desember 2010, innhentet byggherren en ekstern vurdering av forprosjektet (jf. også punkt 5.2.2) foretatt av konsultentselskapet Sweco. Etter dette startet partene kontraktsforhandlinger.

Tabell 3: Kalkyle fra forprosjekt 2010 som dannet **utgangspunkt for kontraktsforhandlinger**. Funksjoner som cinematek og energibrønn fremkommer i denne matrisen. Disse ble tatt ut i endelig avtale, se tabell 4

	Prognose i kr.	Fordeling styringsnivå 1	Fordeling styringsnivå 2
Felleskostnader (Nivå 2: asbestsanering)	51 137 052	50 137 052	1 000 000
Bygning (Nivå 2: tiltak i kemnerbygget)	140 510 088	137 510 088	3 000 000
VVS inkl. utendørs (oppdeling under kun foreløpig illustrasjon)	38 352 000	38 352 000	
El-anlegg	28 578 588	28 578 588	
Tele og automatisering (flere entrepriser vil bli inkl. under 4 over)	9 833 565	9 833 565	
Andre installasjoner	7 185 595	7 185 595	
Sum huskostnad	275 596 888	271 895 888	4 000 000
Utendørs	3 226 020	3 226 020	
Sum entreprisekostnad	278 822 908	274 822 908	4 000 000
Generelle kostnader	57 984 460	25 514 755	32 469 705
Sum byggekostnader	336 807 369	300 337 663	36 469 705
Spesielle kostnader			
Brukerutstyr inventar	14 672 900		14 672 900
Kunstnerisk utsmykking	2 715 969		2 715 969
Finansieringskostnader	9 648 296		9 648 296
Andre kostnader	2 700 000		2 700 000
MVA	102 855 595	81 568 881	21 316 714
Sum spesielle kostnader	132 622 760	81 568 881	51 053 879
Sum grunnkalkyle	469 430 128	381 906 544	87 523 584
Reserver og prisstigning			
Reserver, netto kostnad	19 000 000	10 000 000	9 000 000
FORVENTET PROSJEKTKOSTNAD	488 430 128	391 906 544	96 523 584
Marginer, netto kostnadsramme	8 000 000		8 000 000
PROSJEKTRAMME, ekskl. prisstigning	496 430 128	391 906 544	104 523 584
Prisstigning frem til ferdigstillelse	19 173 633	15 937 859	3 235 774
TOTAL PROSJEKTRAMME	515 603 761	407 844 403	107 759 385

I Swecos rapport er det utarbeidet et alternativ til den kostnadskalkylen som fremkommer i verifiserte forprosjekt (jf. tabell 3). I følge Swecos beregninger kan sum huskostnader settes til 234 800 000 kroner, sum entreprisekostnader settes til 236 600 000 kroner, sum byggekostnader til 283 950 000 kroner, og total prosjektramme (inkludert mva. og prisstigning) 476 000 000 kroner. Det fremkommer av saksfremlegg til kommunalutvalget (15. mars 2011) og bystyret (23. mars 2011) at den *«alternative kalkylen er basert på nøkkeltall, og den gir noe lavere kostnad enn det som er kalkulert av alliansen. Byggherren og alliansen har i perioden etter levert forprosjekt forhandlet frem et forslag til omforent målsum som ligger tett opp til den alternative kalkylen»* (revisors understrekning).

Partene forhandlet seg frem til ny *kostnadskalkyle*, samtidig som man ble enige om å forkorte byggetid på 6 måneder, noe som igjen reduserer finansierings- og prisstigningskostnader. Videre har man fjernet cinematek og energibrønner, som innebærer en besparelse på ca. 9 millioner kroner i forhold til tallene slik de fremkommer i tabell 3. Prosjektleder har fremlagt følgende matrise som viser kostnader og fordelingen av disse etter at partene hadde gjennomført kontraktsforhandlinger:

Tabell 4: Kostnadsprognose, justert etter kontraktsforhandlingene.

Prognose prosjektramme, kalkyle forprosjekt des 2010, justert versjon etter status forhandlingsfase 01.02.2011 - Cinematek utgår Styringsnivå 1 (alliansens ansvarsområde) og 2 (byggherrens ansvarsområde) Alle tall er eksklusive mva. Mva fremgår i egne poster i oppstillingen SN1 og SN2.		Totalt, sum styringsnivå 1 og 2		Fordeling:	
		Prognose kr.	14 557 kr/m2	Styringsnivå 1 kr.	Styringsnivå 2: kr.
1	Felleskostnader. (1-8 kostnader SN1 foreløpig plassert her. SN2: Asbestsanering)	1 000 000	69	0	1 000 000
2	Fevemenbygget. 1-8 kostn SN1 foreløpig plassert her. SN2: Tiltak i Kemnerbygget)	275 279 990	18 910	272 279 990	3 000 000
3	VVS inkl. utendørs (oppdeling under kum foreløpig illustrasjon)				
4	El-anlegg				
5	Tele og automatisering (flere entrepriser vil bli inkl. under 4 over)				
6	Andre installasjoner (SN2: Datarom. SN1-kost lagt under 1 og 2 over).				
1-6	Sum Huskostnad	276 279 990	#REF!	272 279 990	4 000 000
7	Utendørs				
1-7	Sum entreprisekostnad	276 279 990	18 979	272 279 990	4 000 000
8	Generelle kostnader (SN1 er foreløpig plassert i lover)	39 689 108	2 726	0	39 689 108
1-8	Sum byggekostnad	315 969 098	21 706	272 279 990	43 689 108
9	Spesielle kostnader:				
delsum	- Brukerutstyr, inventar	14 000 000	962	IKT/lyd/bilde - inkl over	14 000 000
delsum	- Kunstnerisk utsmykning	2 400 000	165		2 400 000
delsum	- Finansieringskostnader	18 836 499	1 294		18 836 499
delsum	- Andre kostnader	2 700 000	185		2 700 000
delsum	- MVA, inklusive mva på prisstigning	90 992 731	6 251	71 692 533	19 300 198
	Sum Spesielle kostnader	128 929 230	8 857	71 692 533	57 236 697
	Sum = grunnkalkyle	444 898 327	30 563	343 972 523	100 925 805
0	Reserver og prisstigning				
	Reserver, netto kostnad		0		
	Reserver, netto kostnad	23 733 553	1 630		23 733 553
0	FØRVENTET PROSJEKTKOSTNAD	468 631 880	32 193	343 972 523	124 659 358
	Marginer, netto kostnadsramme	0	0	0	0
	PROSJEKTRAMME ekskl. prisstigning	468 631 880	33 317	343 972 523	124 659 358
	Prisstigning fram til ferdigstillelse, eks mva	16 368 120	1 124	14 490 142	1 877 978
	PROSJEKTRAMME, prognose inklusive mva og prisstigning frem til ferdig	485 000 000	33 317	358 462 664	126 537 336

Oversikten viser at den endelige, totale sluttkostnad, inkludert prisstigning og merverdiavgift, i februar 2011 ble antatt å være 485 000 000 kroner. Tabellen viser at utgifter til totalentreprenøren (byggekostnader- styringsnivå 1) er estimert til 272 279 990 kroner. Denne summen gjenfinnes for øvrig i partneringavtale del 2 som kontraktsmålsom (358 462 664 kroner inkludert merverdiavgift og prisstigning). Utgifter til byggherre – styringsnivå 2 – er estimert til 126 537 336 kroner (inkludert mva. og prisstigning).

4.4. Prosjektets totalkostnad

Innledningsvis påpeker revisor at i henhold til Investeringsinstruksen i Kristiansand kommune punkt 1.6 om sluttregnskap skal byggeregnskap «utarbeides etter 2 garantiår». Dette betyr at på tidspunkt for utarbeidelse av denne rapporten er *prosjektet regnskapsmessig ikke slutført*, og endringer i tallmateriale kan forekomme. Kommunerevisjonen reviderer byggeregnskapet etter at dette er avsluttet, og revidert sluttregnskap forelegges bystyret.

For øvrig har partene også avtalt at fra overtagelsestidspunktet skal det gå to år før det gjennomføres et endelig oppgjør, se partneringavtale del 2, pkt. 5.5. Dette henger sammen med at partene i denne perioden skal foreta eventuelle forbedringer etc. jf. samme avtale punkt 7.2.

4.4.1. Regnskapsførte utgifter – totalforbruk hele prosjektet

Revisors gjennomgang av kommunens regnskap pr. mai 2015 viser at Kristiansand kommune har regnskapsført utgifter på 529 056 368 kroner inkludert merverdiavgift, prisstignings- og finanskostnader på «Rådhusprosjektet». Av disse er ca. 463 000 000 kroner²⁰ utbetalt til AF Kruse Strømme DA²¹. Kommunen opplyser at av denne summen knytter 438 338 943 millioner seg til partneringavtale del 2 (dvs. kontraktsmåsum), mens det resterende – 24 345 389 kroner – knytter seg til partneringavtale del 1. Revisors gjennomgang av kommunens regnskap bekrefter dette.

I forhold til kontraktsmåsum (358 462 664 kroner) foreligger det da en overskridelse på 79 876 279 kroner.

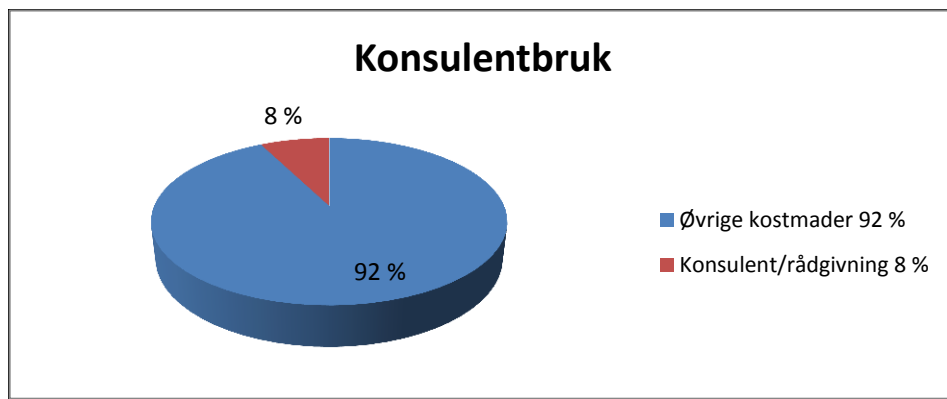
²⁰ Inkludert mva.

²¹ Det presiseres at det her dreier seg om totale utgifter, dvs. utgifter som knytter seg til både Partneringavtale 1 og 2.

Særlig om utgifter til konsulenter

Revisors gjennomgang av regnskapet viser at kommunen har ført ca. 43 200 000 kroner på artskontiene «konsulenttjenester» og «prosjekt/rådgiv.». Kostnadene knytter seg til hele prosjektet, og ikke bare til arbeider som omfattes av kontraktsum.

Diagram 1: Konsulenttjenester ift. totalt forbruk pr. mai 2015



Avtalte timespriser

Liste med timespris (datert 15. desember 2010, revidert 14. mars 2011) er vedlegg til partneringavtale del 2. Her fremkommer det timespriser på over 30 forskjellige funksjoner, så som prosjektleder produksjon, arbeidsleder, hovedarkitekt, RIB, RIV, RIE etc. Timesprisen varierer i forhold til funksjon fra 654 kroner pr. time, til 1323 kroner pr. time. Funksjonene prosjekteringsleder, hovedarkitekt og rådgivende ingeniør/geolog er de tjenester som har høyest timespris på henholdsvis 982 kroner og 1323 kroner²².

Revisor opplyser for øvrig at i forbindelse med revisjon av det endelige byggeregnskapet vil man kontrollere om det foreligger samsvar mellom tilbudt timepris og timepris som rent faktisk er fakturert prosjektet.

²² Prisene skal indeksreguleres iht Partneringavtalen del 2 pkt. 5.6.2.

4.4.2. Sammenligning budsjett og regnskap – oppsummering

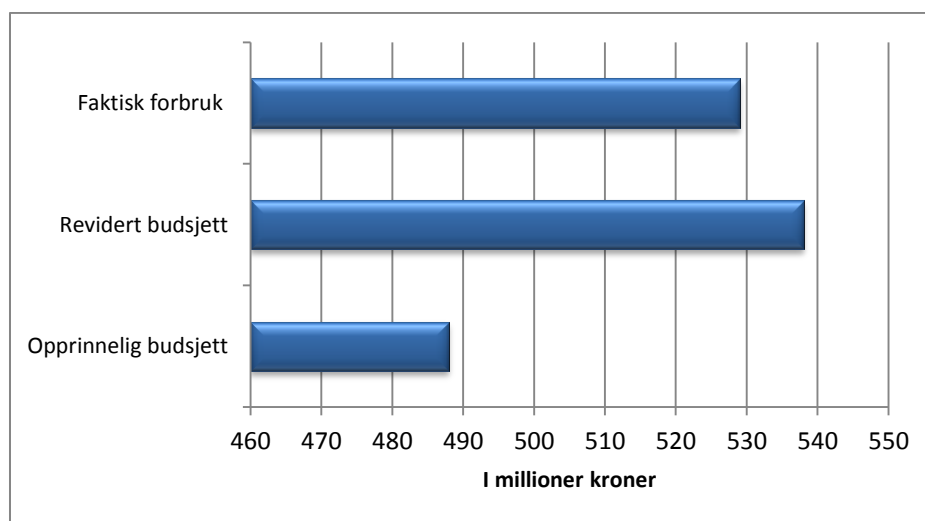
Den opprinnelige rammebevilgning som bystyret har gitt sin tilslutning til var 487 954 000 kroner. Denne rammen er senere blitt utvidet flere ganger; den totale ramme pr. 1. tertial 2015 er 538 028 500 kroner.

Som nevnt i forrige avsnitt viser kommunens regnskap at pr. mai 2015 har kommunen brukt totalt 529 056 368 kroner på «Rådhusprosjektet». Sett opp mot den opprinnelige budsjettrammen vedtatt i 2011 på 487 954 000 kroner (jf. handlingsprogram 2012-2015) foreligger det et avvik på ca. 41 000 000 kroner.

I Partneringavtalen del 2 er kontraktsmålsom satt til 272 279 990 kr²³. Dette gjenspeiler den summen som kommunen som byggherre skal betale til totalentreprenøren AF Kruse Strømme DA for oppføring/renovering av rådhuset. Denne summen er spesifisert i tabell 4. Tabellen viser at kontraktsmålsom *inkludert mva. og prisstigningskostnader* er budsjettert til 358 462 664 kroner.

Kommunens regnskap pr. mai 2015 viser at det i dette prosjektet totalt er utbetalt ca. 463 000 000 kroner til AF Kruse Strømme. Kommunen opplyser at av disse knytter 438 338 943 kroner seg til partneringavtale del 2. Revisors gjennomgang av kommunens regnskap bekrefter dette. I forhold til kontraktsmålsom (358 462 664 kroner) foreligger det da en overskridelse på 79 876 279 kroner.

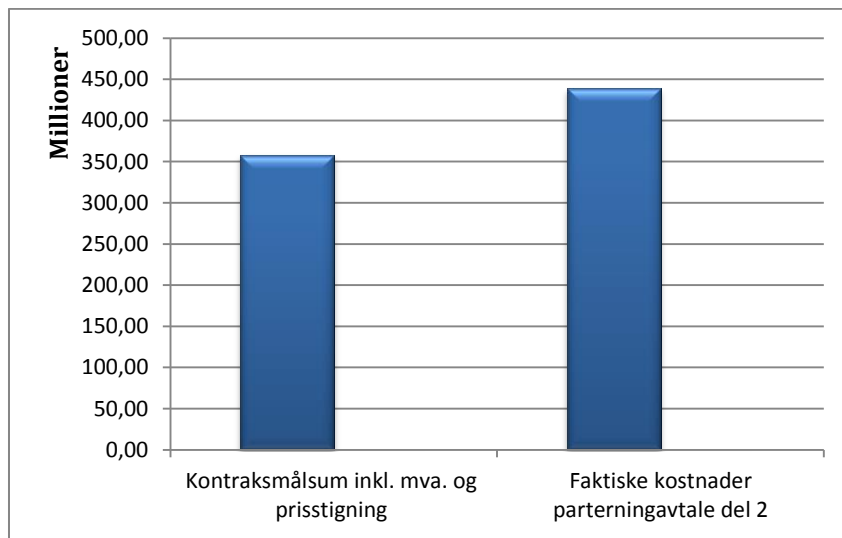
Diagram 2: Budsjett vs. faktiske forbruk²⁴ – totale kostnader for hele prosjektet



²³ Jf. Partneringavtalen del 2 punkt 5.1

²⁴ Det tas forbehold om at utgifter til «Restauranthjørnet» ikke er påløpt, men medtatt i budsjett

Diagram 3: Avtalt kontraktssum vs. faktisk forbruk entreprenør/partneringalliansen



5. Mulige årsaker til de økonomiske overskridelsene

«Rådhuskvartalet» er et komplekst prosjekt; man kan her peke på blant annet antikvariske forhold, føringer fra regulerende myndigheter, hensyn til miljø- og livssyklusstandarder, samt politiske føringer knyttet til byggets innhold (eks. utredninger vedrørende parkeringshus, cinematek etc). Alle disse faktorene gjør sitt til at det kan være krevende å gjennomføre prosjektet i henhold til forhåndsdefinerte mål. Forhåndsdefinerte mål vil ofte være lavest mulig investeringskostnad, best mulig totaløkonomi – altså både investeringskostnader og drift- og vedlikeholdskostnader (LCC) – best mulig fremdrift i prosjektet, spesiell utforming og arkitektur, samt innovasjon med hensyn til miljø, tekniske løsninger eller funksjonalitet.

Med utgangspunkt i Kontrollutvalgets bestilling (sak 41/2014) mener revisor at det i denne saken er mest relevant å vurdere prosjektets økonomiske stilling pr. dags dato mot de kostnadsestimater som er gjort i forprosjektet. Når revisor i det følgende bruker begrepet avvik, menes her at det foreligger diskrepans mellom prognosene som fremkommer i tabell 4 – og som danner grunnlag for målsummen partnerningavtale del 2 – og faktisk forbruk.

5.1. Nærmere om de aktuelle overskridelser

Som nevnt har man benyttet eget prosjekteringsverktøy – Byggnett – som både byggherre og entreprenør har tilgang til. Revisor har gått gjennom de økonomiske driftsrapportene som er lagt inn i systemet. Det er utarbeidet månedlige rapporter der det gjøres rede for budsjetterte kostnader, dagens kostnadsbilde, pristigning og forventet sluttavvik, både for de enkelte produksjonsfelt, og hele byggeprosjektet sett under ett.

I de første rapporteringene fra høsten 2011 er det estimert sluttavvik på nesten 10 millioner kroner. På dette tidspunktet knytter de største avvikene seg til rigg og drift, stålarbeider og byggeteknisk prosjektering. De månedlige rapportene viser at utgiftene stadig overskrider budsjett; det fremkommer av driftsrapport fra 31. august 2012 at det pr. dette tidspunktet forelå et avvik på nesten 12 millioner kroner, og man hadde prognostisert sluttavviket til nesten 13 millioner kroner. I januar 2013 viser økonomirapporten at det da forelå avvik på nesten 27 millioner kroner, mens driftsrapport fra mai 2013 viser et avvik på nesten 34 millioner kroner. Prognostisert sluttavvik var da nesten 42 millioner kroner. I slutten av oktober 2013 oppjusterte man prognosene for det totale sluttavvik til 60,2 millioner kroner. Ved årets utgang hadde man brukt over 60 millioner kroner mer enn budsjettet, og prognoser for endelig avvik var over 80 millioner kroner, jf. tabell 5 på neste side.

Tabell 5: Fra Byggnett – alliansens fremstilling av utviklingen. Eksl. mva.

Tidspunkt	Avvik	Prognostisert sluttavvik	Merknader vedlagt økonomirapporten
30. 11. 2011	5 329 789	9 640 389	Rambøll vurderer at det vil bli et sluttavvik på 25 % på egen prosjektering
31. 12. 2011	7 712 212	9 778 529	Rambøll vurderer at det vil bli et sluttavvik på 20 % på egen prosjektering
29. 2. 2012	7 401 958	11 906 854	Rambøll vurderer at det vil bli et sluttavvik på 15 % på egen prosjektering. HRTB har rapportert et forventet sluttavvik på 3,8 mill.
31.8. 2012	11 204 158	13 120 801	Rambøll har varslet at budsjettet må økes med 2200 timer for egne arbeider
31. 8. 2012	11 761 665	12 990 363	Rambøll vurderer at forventet sluttkostnad er 20,1 mill. Det er stor usikkerhet på tall for tømmer. Periodisering av kostnader og inntekter for betongarbeid gjør at resultatet svinger
30. 9. 2012	19 780 976	19 088 545	Rambøll forventer at timeforbruket øker med ytterligere 3800 timer, og sluttavviket er derfor økt med 3,5 mill. Sluttavvik på betongarbeider pga. stort tall på avvik. Mottatt tilleggsregning på 1 mill. knyttet til FVN-bygget.
31. 10. 2012	22 526 022	22 964 505	Forventet totalsum på rørlegger 22,8 mill. Økning sannsynligvis knyttet til økt behov for lokal kjøling.
30. 11. 2012	23 338 620	23 195 209	Avvik på betongarbeider økt med 4 mill. Årsak først og fremst større forbruk av armering enn kalkulert.
31.1. 2013	26 596 810	27 945 277	Avvik på rigg og drift er økt til 3,2 mill. "Avvik hittil" er økt til 5,7 mill bl.a. pga. store regninger på strøm og oppvarming siste måned. Avvik på betongarbeider er økt til 3,3 mill. "Avvik hittil" på tømmerarbeider svinger mye fra måned til måned, og har sammenheng med periodisering av store innkjøp. Har antatt forventet sluttavvik lik 0. I følge Rambølls rapporter gjenstår det ca. 2500 timer (ca. 2,2 mill).
31. 5. 2013	33 898 097	41 926 011	Avvik på rigg og drift økt med 5,6 mill. Avvik på murerarbeidet økt med 2,9 mill pga. kostnader til fasade og tårn. Rambøll har revidert prognosene; forventet timeantall økt med 2500 timer (ca. 2,2 mill.)
30. 9. 2013	44 187 759	52 562 372	Ingen særskilte merknader
30. 11. 2013	50 586 815	78 186 853	Ingen særskilte merknader
31. 12. 2013	60 388 908	80 232 300	Ingen særskilte merknader
31. 1. 2014	65 460 437	82 519 957	Ingen særskilte merknader
31. 3. 2014 ²⁵	84 009 204	Beste prognose: 76 542 Dårligste prognose: 91 204 228	Arbeidene som omfattes av kontrakten er stort sett gjennomført. Mottatt en del slutfakturaer som på dette tidspunktet ikke er godkjent.

²⁵ Siste økonomirapport i Byggnett er datert 31. mars 2014

Økonomisk driftsrapport med vurderinger datert 31. mars 2014 viser at det de største avvikene fra budsjett knytter seg til følgende poster/grupper arbeid:

Tabell 6: Utsnitt. Budsjettavvik – kategorisert etter fagområde. Ekskl. mva. Fra Byggnett.

Område	Avvik pr. 31. mars 2014 ²⁶	Totale bokførte kostnader pr. 31.03.14
Rigg og drift	13 814 789	37 923 765
Administrasjon	6 731 679	19 673 383
Grunnarbeider	4 876 980	11 317 776
Betongarbeider	9 348 496	38 070 148
Mur/pussarbeidet	7 049 886	12 773 901
Tømrerarbeider	6 647 639	32 861 685
Stålarbeider	4 669 658	8 384 218
Malerarbeider	5 800 000	12 085 992
Ventilasjon	5 474 837	24 745 002
Rørlegger	5 169 864	25 673 052
Elektro	13 154 145	54 518 020
Arkitekt	2 727 969	14 892 117
Byggeteknisk prosjektering	14 748 333	29 957 646

Etter samtaler med representanter fra entreprenørfellesskapet er det revisors oppfatning at overskridelsene av mange av postene (særlig rigg/drift, mur- og pussarbeider) kan forklares ved at renovering av branntårn og fasade var mer komplisert og krevende enn hva man hadde lagt til grunn i forprosjektet. Entreprenøren opplyser om at både branntårnet og fasaden var i vesentlig dårligere stand enn det man hadde tatt høyde for da kontraktsummen ble fremforhandlet.

Det foreligger også store budsjettavvik knyttet til posten «byggeteknisk prosjektering». Revisor får opplyst om at en viktig årsak til dette er at de rådgivende ingeniører har brukt vesentlig flere timer på prosjektet enn det som er forutsatt i forprosjektet. Det er konsulentselskapet Rambøll som har stått for prosjekteringen i alle fag. Selskapet har vært med helt fra prosjektet var i startfasen, og har deltatt i utformingen av forprosjektet.

Kommunen (byggherre) mener at det ikke er forhold i prosjektet som sådan som har medført et mye større forbruk av rådgivertimer enn forutsatt i forprosjektet. Kommunen anfører derfor at det foreligger grov uaktsomhet fra rådgivernes side, og at kostnader knyttet til økt timesforbruk derfor skal holdes utenfor målsum.

²⁶ Inkludert prisstigning

Kommunen viser også til at mange av prosjekteringsfeilene har medført til dels store forsinkelser på andre deler av byggeprosjektet; feil i prosjektering medførte blant annet at arbeidet med Fevennenbygget måtte stoppe i 2 uker.

De aktuelle rådgiverne på sin side mener at det økte timesforbruket blant annet er forårsaket av at det ved oppstart av prosjektet manglet en omforent og koordinert fremdriftsplan. De mener også at en annen forklarende årsak er at kompetansepersonell hos rådgiverfirmaet (Rambøll) har vært sykemeldt i en viktig planleggingsperiode. En tredje årsak som fremheves av rådgiverne, er at kommunen angivelig har kommet med en del endringer som har hatt konsekvens for de aktuelle fag, og at rådgiverne således ikke kan klandres for økt timesforbruk.

Det er etter dette revisors oppfatning *enighet* mellom kommunen og rådgivergruppen om at det de facto er brukt vesentlig flere timer en forutsatt i planleggingsfasen, men at partene er *uenige i årsaken* til at behov for flere rådgivningstimer oppstod. Kommunen og rådgivergruppen har således ikke en omforent oppfatning av hvem som skal bære store deler av kostnadene for de økte rådgiver- og prosjekteringsutgiftene²⁷.

Andre reklamasjoner, feil og mangler

En del av de økte kostnadene kan knyttes til forskjellige typer tilleggs- og endringsarbeider i prosjektet. Det har vært ulik oppfatning mellom kommunen og entreprenørfellesskapet AF Kruse Strømme DA om hvorvidt disse kostnadene skulle omfattes av målsum eller ikke; med andre ord har partene ikke hatt en felles forståelse av hva som er å anse som en vesentlig endring av de forutsetninger som ligger til grunn for verifisert forprosjekt. Det er revisors oppfatning at pr. dags dato er partene kommet til enighet vedrørende fordeling av kostnader knyttet til endringer i byggeprosjektet.

5.1.1. Oppsummering og revisors merknader

Etter revisors oppfatning er det påløpt ekstrakostnader både på grunn av at det er gjort endringer som fraviker løsninger slik de fremkommer i forprosjektet, samtidig som arbeid som ikke er hensyntatt i forprosjekt og kontraktmålsum (særlig knyttet til oppgradering av fasade og branntårn) har fordyret prosjektet. En del av kostnadene knytter seg også til et vesentlig større timesforbruk av rådgivningstjenester enn det som var forutsatt i forprosjektet.

Partene har i stor grad vært uenige om *fordeling av disse kostnadene*. Med andre ord foreligger det ikke en omforent oppfatning mellom partene om hvilke kostnader som medfører en oppjustering av målsum – med den følge at utgiftene deles mellom byggherre og entreprenør etter den avtalte fordelingsnøkkel – eller om kostnadene skal belastes bare den ene kontraktsparten. Svaret på denne problemstillingen fordrer tolkning av avtalegrunnlaget mellom partene, og da særlig Partneringavtalen del 2.

²⁷ Kristiansand kommune inngikk i april 2014 forlik med konsultentselskapet Rambøll AS vedrørende fordeling av en mindre del av de omtvistede kostnader knyttet til rådgivertjenester. Omtvistet beløp var kr 4 054 999 ekskl. mva. Forliket resulterte i at Kristiansand kommune skulle dekke kr 1 860 000 og Rambøll skulle kreditere kr 2 199 999. Disse kostnadene er utgiftsført i kommunens regnskap, og er i hensyntatt i revisors beskrivelse av de økonomiske overskridelser i punkt 4.4. Transaksjonene er gjennomgått av kommunerevisjonen

5.2. Planleggingsfasen

5.2.1 Valg av gjennomføringsmodell

Som det fremkommer av revisors gjennomgang av faktagrunnlaget, jf. kapittel 2, ble partneringmodellen valgt i en svært tidlig fase – hverken reguleringsarbeid eller endelig utforming av bygg var avklart. Sett i lys av dette kan man som utgangspunkt si at denne gjennomføringsmodellen var hensiktsmessig.

Det er imidlertid også andre forhold som bør være til stede for at en partneringmodell skal gi gode resultater. I EBAs veileder påpekes det blant annet at det må avsettes tilstrekkelig ressurser i den tidlige fasen av prosjektet. Det understrekes også at «det er en forutsetning for partnering at alle aktører har kompetanse og ressurser til å fylle sin rolle i prosjektarbeidet». Dette innebærer blant annet at kommunen som byggherre må ha «kompetanse til å bidra aktivt i utviklingsfasen».

I oppstartfasen av prosjektet (fra 2006 og fremover) var det kommunens innleide konsulent som stod for en vesentlig del av planleggingsarbeidet. Revisor har fått opplyst at det var denne konsulenten som både anbefalte den valgte gjennomføringsmodell, utarbeidet konkurransegrunnlag og utferdiget avtaleutkast.

Etter revisors oppfatning har kommunens administrasjon på dette tidspunktet vært involvert i arbeidet på et mer overordnet nivå, i den forstand at det var konsulenten som utarbeidet det *materielle innholdet* i viktige og førende dokumenter som konkurransegrunnlag og avtalerammeverk. Etter revisors oppfatning var det også konsulenten som foreslo samspillmodellen som entreprisform. Det er derfor revisors inntrykk at den dypere forståelsen for gjennomføringsmodellen kunne vært bedre forankret internt i kommunen. Den eksterne konsulenten forlot for øvrig prosjektet i 2011, og det er ikke usannsynlig at byggherre dermed mistet en del av den detaljerte kunnskapen om prosjektet. Kristiansand Eiendom overtok på dette tidspunktet prosjektlederansvaret som den innleide konsulenten hadde hatt frem til 2011.

Sett i lys av det overfornevnte er det revisors oppfatning at kommunens medvirkning på planleggingsstadiet var på et mer overordnet nivå, særlig fordi valg av entreprisform, utarbeidelse av anbudsdokumenter og avtaleutkast i det vesentligste ble utarbeidet av en konsulent som forlot prosjektet i 2011. Ettersom en sterk medvirkning fra byggherrens side er en viktig suksessfaktor for at partneringsprosjekter skal lykkes, kan det ikke utelukkes at en noe svak medvirkning og forankring i prosjektets startfase kan ha medført at prosjektet har blitt dyrere enn forutsatt i budsjett, og at det har oppstått konflikter mellom byggherre og entreprenørfellesskapet.

I tillegg til at byggherre (kommunen) må avsette nok ressurser til å delta aktivt i utviklingsfasen, er det av sentral betydning at kommunen har god og relevant erfaring med denne typen gjennomføringsmodeller; i EBAs veileder er dette formulert slik: «Det er avgjørende at de som skal involveres i prosjektet forstår hva samspillsentreprise innebærer». Kristiansand kommune har gjennomført mange store byggeprosjekt og må derfor anses som en erfaren byggherre. Kommunen som organisasjon har imidlertid bare gjennomført ett byggeprosjekt (sykehjem) etter partneringmodellen, og hadde på oppstartstidspunktet for «Rådhuskvartalet» begrenset erfaring med modellen.

Det er selvsagt også av sentral betydning at de øvrige deltakerne i alliansen – entreprenør, rådgivere og arkitekter – har kunnskap og erfaring med å gjennomføre prosjekter som samspillentreprise. Tilbydersidens erfaring er godt dokumenterte gjennom anbudsprosessen, og selskapene som sådan kan vise til relevant erfaring. Etter revisors mening er det imidlertid rimelig klart at tilbydersiden har sviktet på visse områder. Revisor viser her særlig til at

rådgivergruppen har brukt vesentlig flere prosjekteringstimer enn det som et forutsatt i forprosjektet, og dette til tross for at rådgiverne har vært delaktige i utformingen av forprosjekt.

Avslutningsvis vil revisor også påpeke at det ikke kan dokumenteres at Kristiansand kommune i startfasen av prosjektarbeidet foretok en vurdering av hvilke fordeler og ulemper valg av en partneringmodell innebærer. I henhold til kommunens investeringsinstruks er kommunen i forprosjektfasen forpliktet til å begrunne og dokumentere valg av kontraktsstrategi. Etter revisors syn danner en slik vurdering av fordeler, ulemper og risiko med de ulike gjennomføringsmodellene et viktig grunnlag for mange valg som er av stor betydning for prosjektets videre utvikling. At kommunen som byggherre ikke kan dokumentere at en slik vurdering er foretatt, må anses som en svakhet i planleggingsfasen.

5.2.2 Prosjektering og bruk av ekstern evaluering²⁸

Revisor har fått tilgang til den eksterne evalueringen fra Sweco kalt «granskning av forprosjekt». Rapporten inneholder en rekke kritiske merknader til forprosjektrapporten som ble utarbeidet av Campanilen. Etter revisors syn fremstår imidlertid Swecos rapport som noe summarisk og overordnet, og de ulike standpunkt begrunnes og analyseres i liten grad. I rapporten finnes også en alternativ prosjektkalkyle med et estimert sluttresultat på ca. 476 000 millioner kroner inkl. mva. jf. også punkt 4.3.

Entreprenørfellesskapet har opplyst at enkelte av merknadene er ihensyntatt og innarbeidet i forprosjektet, men mener at hvorvidt en løsning er bedre enn en annen ofte baserer seg på skjønsmessige vurderinger, og at man til tross for merknadene i rapporten valgte å holde fast ved opprinnelig prosjektering. Byggherren har opplyst om at de vesentligste avvik som ble påpekt i rapporten ble innarbeidet i verifisert forprosjekt.

Det opplyses videre at byggherren (Kristiansand kommune) har brukt Sweco-rapporten aktivt i kontraktsforhandlingene, og da særlig i forbindelse med utformingen av kontraktsmålsommen.

Som nevnt krever kommunens investeringsinstruks at investeringsprosjekter skal verifiseres av ekstern part, og der verifikasjonen gjøres på en objektiv og faglig betryggende måte vil dette være et tiltak som fremmer kvalitet, og er et godt supplement til kommunens egen internkontroll.

I tillegg til at kommunen i interkontrolløyemed har gjennomført denne eksterne evalueringen, fremstår det for revisor som om de alternative priskalkyler også er blitt brukt aktivt av kommunen i kontraktsforhandlingene. Det er selvsagt kommunens oppgave å få arbeid utført på en rimelig og god måte, men samtidig må det også nevnes at det er et grunnleggende kjennetegn ved partneringmodellen at partene skal være fleksible blant annet med hensyn til ulike endringer som byggherre ønsker å gjøre, og at målsum skal ta høyde for utforutsette endringer underveis.

²⁸ Det vises til punkt 1.2 hvor det påpekes at det i denne rapporten ikke tas stilling til om tekniske, byggfaglige og planmessige løsninger og funksjoner som det legges opp til i forprosjektet er gode og hensiktsmessige, eller om de kostnadsrammene som forprosjektet skisserer er sannsynlige og realistiske.

5.2.3 Oppsummering og revisors merknader

En viktig suksessfaktor for at partneringmodellen skal oppnå sitt potensiale, er sterkere involvering fra byggherren enn hva som er vanlig i mer tradisjonelle byggeprosjekt. Både konkurransegrunnlag med kravsspesifikasjoner og utkast til kontrakt er på vegne av kommunen/byggherren utarbeidet av ekstern konsulent. Det er revisors inntrykk at kommunen i prosjektets startfase har hatt en overordnet kjennskap til partneringmodellen, men det kan synes som om de ikke har hatt en så grundig, materiell og detaljert kunnskap om gjennomføringsmodellen som de burde hatt for å kunne oppfylle byggherreforpliktelsene på best mulig vis. I tillegg forlot den innleide konsulenten prosjektet i 2011, og mye av byggherrens førstehåndskjennskap forsvinner med dette delvis ut av prosjektet.

Revisor påpeker også at på dette tidspunktet hadde kommunen kun anvendt partnering/samspill som gjennomføringsmodell i ett konkret prosjekt forut for «Rådhuskvartalet», og kommunen som organisasjon hadde således begrenset erfaring med denne typen prosjekt.

Revisor vil for øvrig bemerke at i følge kommunens eget investeringsinstruks må kommunen (prosjekteier/byggherre) begrunne og dokumentere valg av kontraktsstrategi. Ut over sak «Prosjekt Rådhuskvartalet, forprosjekt – Finansiering» lagt frem for kommunalutvalget 12. februar 2008, kan revisor ikke se at det finnes dokumentasjon som viser at Kristiansand kommune har foretatt en grundig analyse av fordeler og ulemper (herunder risiko) ved å velge partneringmodellen som gjennomføringsstrategi.

5.3. Avtalestruktur

Balanserte og klare kontrakter som regulerer partenes rettigheter og plikter er av sentral betydning for en god prosjektgjennomføring, både fordi det skaper tillit mellom partene, samtidig som en god kontrakt kan sørge for at konflikter og uenigheter som oppstår i et prosjekt løses på en hensiktsmessig måte.

Revisor vil i det følgende gå gjennom avtalene for å vurdere i hvilken grad avtaleverket som ligger til grunn for prosjektet «Rådhuskvartalet» fremmer disse hensynene.

I Partneringavtale del 1 punkt 3.2 a uttales det at «Herværende dokument, Partneringavtalen del 1, som primært er en overbyggende samspillallianseavtale inngått mellom byggeier og samtlige alliansepartnere, og som gjøres gjeldende som overordnet dokument for alle andre avtaler i kontraktsstrukturen». Avtalen omtaler ingen økonomiske forhold ut over at kostnader skal defineres på et senere tidspunkt.

Avtalen har en klausul omhandlende sanksjonsmidler, og i punkt 4.11.3 nr. 2 fremkommer det at dersom det oppstår konflikter som alliansen ikke klarer å løse kan «Samtlige kontrakter tilsidesettes og byggeieren avgjør om prosjektet skal videreføres som totalentreprise eller utlyses på nytt på annen måte. Byggeier har eiendomsretten til alle dokumenter utarbeidet av alliansen i prosjektet. Oppgjør skjer i henhold til prinsippene i denne avtalen for medgått tid og faktiske utgifter».

Dette sistnevnte er etter revisors mening en viktig bestemmelse; se også EBAs veileder side 14: «I samspillsentrepriseavtalen er det av sentral betydning at byggherren når som helst i fase 1 av prosjektet kan avbryte samarbeidet mot å betale påløpte kostnader, eventuelt et på forhånd fastsatt beløp».

I forlengelsen av dette er det ulike problemstilling som kan problematiseres; blant annet erstatningsrettslige – det vil si hva som ligger i begrepet «påløpte kostnader». Alt i alt er det imidlertid revisors oppfatning at Partneringavtalen del 1 fremstår som relativt balansert og hensiktsmessig *sett i lys av dens formål*; det vil si å kontraktsfeste de grunnverdier som samarbeidet fremover (forprosjekt og gjennomføring av prosjektet) skal tuftes på.

Partneringavtale del 2 er inngått etter at forprosjektet er vedtatt. Avtalen er signert fire år etter Partneringavtale del 1. Partneringavtalen del 2 har som uttalt formål å «regulere leveranseomfanget og økonomisk oppgjør i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet Rådhuskvartalet». Avtalen har 22 vedlegg.

I avtalens punkt 4 fremkommer det at Partneringavtale del 2 med vedlegg, Partneringavtale del 1, entreprenørens tilbud, tilbudsgrunnlag og NS 3431 gjelder som kontraktsgrunnlag. Ved motstrid mellom disse dokumentene skal de gjelde i den angitte rekkefølge.

I Partneringavtale del 2 er AF Kruse Strømme DA betegnet som «Totalleverandør» og Kristiansand kommune som «Byggherre».

Kontraktsmålsammen og reguleringen av denne er en viktig bestemmelse i Partneringavtale del 2. I EBAs veileder uttales det at «Målprisen representerer den sluttkostnad partene skal styre mot og ha tillit til at prosjektet kan gjennomføres til. Det er et mål å ikke overskride målprisen».

I henhold til punkt 5 i Partneringavtale del 2 skal fastsettelse av endelig målsum gjøres på grunnlag av «påløpt selvkost for Totalentreprenøren» med tillegg eller eventuelt fradrag etter prinsippene som følger av incitamentordningen, jf. også punkt 2.5.1.

Selvkostberegningen danner altså prisgrunnlaget for de tjenester som skal utføres, og gode beskrivelser av hvordan kontraktsmålsammen skal beregnes er derfor av stor viktighet for å avdempe konflikter om pris og kostnadsfordeling.

Begrepet «selvkost» er definert i punkt 3.5 og beskrives som «Totalentreprenørens samlede kostnader direkte relatert til gjennomføringen av arbeidet, herunder arbeidslønn inkl. 40 % sosiale utgifter, innkjøpte eller tilvirkede materialer, samt direkte arbeidsledelse knyttet til arbeidet».

Omfang og innhold av det arbeid som skal gjennomføres innenfor kontraktsmålsammen fremkommer av revidert forprosjekt datert 9. mars 2011, samt opprinnelig forprosjekt datert 17. desember 2010. Begge rapportene er tatt inn som en del av kontraktsgrunnlaget, der den nyeste rapporten har forrang ved eventuell motstrid.

Et annet viktig spørsmål er om – og eventuelt på hvilke vilkår – kontraktsmålsammen skal *opp- eller nedreguleres*. Det er viktig at dette kommer klart frem i kontraktsgrunnlaget, se for øvrig EBA som uttaler at det er av avgjørende betydning at partene vet hvilke situasjoner som medfører regulering av målprisen: «Det må på forhånd være helt avklart hvilke omstendigheter som regulerer målprisen og hvordan regulering skal skje».

Regulering av målprisen er uløselig knyttet til fordeling av underskudd/overskudd og dette forholdet kan derfor lede til betydelige tvister mellom partene. I veilederen påpekes det at «Erfaringer tilsier at det bør presiseres i avtalen at regulering av målpris følger endringssystemet i Norsk standard».

Det er ulike forhold som på generelt grunnlag *kan* begrunne en regulering av målsum. De vanligste årsaker vil ofte være kostnader ved endringer/tilleggsarbeider, samt kostnader som oppstår ved utbedringer av feil og mangler, og eventuelt også forsinkelser.

Bestemmelser om «*endringer/tilleggsarbeid*» er regulert i Partneringavtalen del 2 punkt 6.

Innledningsvis sier bestemmelsen at «Samspillmodellen forplikter Partene til å utvise en fleksibel holdning til forhold som i en tradisjonell gjennomføringsmodell vil være endringer eller tilleggsarbeid, og som ville berettige til vederlagsjusteringer og fristforlengelser etter NS 3431 pkt. 22.1, 26.1 og 33.1».

Etter revisors oppfatning må dette bety at de nevnte bestemmelser i NS 3431 står tilbake for Partneringavtalen del 2 sine bestemmelser om endringer i punkt 6. Dette samsvarer for øvrig med rangordningsbestemmelsen slik den fremkommer i avtalens punkt 4 om tolkingsregler.

Når det kommer til *endringer i kontraktsgjenstand*, sies det i Partneringavtalen punkt 6 fjerde ledd at «Totalentreprenøren kan bare kreve justering av kontraktmålsom dersom det inntreffer forhold som er omfattet av Totalentreprenørens forbehold, eller det gjøres endringer som i vesentlig grad endrer forutsetningene for kalkulasjon av Verifisert forprosjekt».

Dette må etter revisors oppfatning bety at endringer i byggeprosjektet *ikke påvirker målsummen*, med mindre entreprenøren har tatt eksplisitte forbehold, eller at endringene er vesentlige. Hva som er å anse som vesentlig sier kontrakten intet om, ut over at vesentlighetskravet relaterer seg til vilkår for kalkulasjon av forprosjektet.

Det er revisors oppfatning at bestemmelsen om endringer er relativt vagt utformet; særlig da den ikke gir noen anvisning på hvilke momenter som skal vektlegges når partene skal vurdere om det foreligger en endring som vesentlig grad endrer forutsetningene for de beregninger som fremkommer av forprosjektet.

Som revisor påpeker i kapittel 2.4 er en av tankene bak samspill/partneringmodellen at man skal fjerne seg fra de tradisjonelle endringsregimer man finner i klassiske totalentrepriser, og at begge parter skal utvise fleksibilitet når det fremkommer forhold som medfører oppjusteringer av målsum.

Revisor mener likevel at partene bør sørge for et klart regulatorisk utgangspunkt for hva som er inkludert i målsum, og hvilke kostnader som eventuelt ikke kan belastes fellesskapet – i motsatt fall vil det lett kunne oppstå uenighet om kostnadsfordeling av forhold partene ikke har tatt høyde for ved utarbeidelse av målsummen.

Bestemmelsen slik den er utformet i Partneringavtalen del 2 åpner etter revisor mening for tolkningstvil. Dette kan igjen lett medføre konflikter mellom partene vedrørende hvordan bestemmelsen skal forstås, og bestemmelsen kunne vært utformet på en måte som klarere angir hvilke situasjoner som medfører regulering av målsum, noe som igjen kunne bidratt til å løse uenighet om regulering av målsum på en mer hensiktsmessig måte.

Det er også viktig at avtalen regulerer hvorvidt kostnader knyttet til utbedring av *feil og mangler* skal påvirke kontraktmålsummen.

Ansvar knyttet til mangler er regulert i Partneringavtale del 2 punkt 7.1 og 7.2. Det foreligger en mangel der arbeidet ikke er i den stand byggherren har krav på i henhold til kontrakten, og dette skyldes forhold entreprenøren er ansvarlig for. For mangler som oppdages *før* overtagelse skal kostnadene belastes målsummen. Der mangelen skyldes *grov uaktsomhet* hos entreprenøren, må imidlertid entreprenøren dekke disse utgiftene som oppstår i forbindelse med utbedring av mangelen.

Dette sistnevnte er et avvik fra NS 3431, punkt 37.2, hvor det fremkommer at totalentreprenøren skal dekke alle mangler vederlagsfritt, så fremt manglene er påberopt i rett tid. Partene står fritt til å fravike NS 3431, men etter revisors skjønn er det viktig at det er bevisste og gjennomtenkte valg som ligger til grunn når man fraviker godt innarbeidede standarder på området²⁹. Revisor har ikke fått noen forklaring fra kommunen hvorfor man har valgt en slik løsning i denne saken.

Det er for øvrig også av sentral betydning at avtaleverket har bestemmelser om *konflikt-håndtering og tvisteløsning*. Partneringavtale del 2 viser i den forbindelse til Partneringavtalen 1, hvor det fremkommer at man skal finne minnelige løsninger på konflikter på det nivået uenighetene oppstod, såfremt det er mulig. Partneringalliansen er det øverste konfliktråd. Denne måten å regulere tvisteløsning på samsvarer godt med prinsippene bak partering-samarbeidsformen, hvor ett av formålene er at konflikter skal løses på et så lavt nivå som mulig, så hurtig som mulig, jf. EBAs veileder side 13.

5.3.1 Revisors oppsummering og merknader

Revisor finner at Partneringavtalen del 2 på enkelte – men viktige – punkter fremstår som fragmentert, og sentrale bestemmelser er ikke utformet på en tilstrekkelig presis måte.

Avtalen fraviker også NS 3431 på enkelte punkter. Det er tillatt for partene å fravike standardavtalen, men rettspraksis viser at dette ofte medfører uklare bestemmelser og motstridsproblematikk, og øker således konfliktnivået mellom partene – så også i nærværende sak

Alt i alt bør det i etterpåklokskapens lys sies at partene med fordel kunne ha utarbeidet en avtale som med større presisjon avklarer viktige forhold som fordeling av risiko, regulering av målsum og utbedring av feil og mangler.

²⁹ Et eksempel på at avvik fra standarden har skapt konflikt i dette prosjektet er mangelsbestemmelsen i Partneringavtalen del 2. Her fremkommer det i punkt 7.1 at mangler som oppdages før overtagelse skal dekkes innenfor kontraktsmålsum. Det er bare mangler som skyldes grov uaktsomhet som skal dekkes av totalentreprenøren alene. I standarden (NS 3431) skal mangelsutbedringer dekkes av totalentreprenøren alene, uavhengig skyld. I nærværende sak har det vært stor uenighet mellom partene hvorvidt en del av konsulentutgiftene skyldes grov uaktsomhet eller ikke. Slik som Partneringavtalen er formulert vil resultatet av uaktsomhetsvurderingen avgjøre hvem som skal ta kostnaden ved mangelsutbedringer. NS 3431 legger som nevnt ikke opp til en slik vurdering.

6. Oppsummering

I 2007 ble det vedtatt at Kristiansand kommune skulle utvikle byggeprosjektet «Rådhuskvartalet». Konkurransen ble utlyst samme år, og kommunen inngikk avtale med AF Kruse Strømme DA om videreutvikling av prosjektet.

Kommunen hadde allerede i de kunngjorte anbudsdocumentene besluttet at prosjektet skulle gjennomføres etter en såkalt partneringmodell, også kalt samspillentreprise.

En slik gjennomføringsmodell innebærer blant annet at ulike fag (rådgivende ingeniører, arkitekt, entreprenører, brukerorganisasjon) involveres allerede på planleggingsstadiet. Det utarbeides deretter en kontraktsmålsom som skal gjenspeile realistiske kostnader ved prosjektet. Partene har avtalt en incitamentsordning som skal motiverer partene til å nå avtalt målsom. Denne innebærer i hovedsak et prinsipp om at ved underskridelser av målsummen oppnår entreprenøren bonus, mens ved overskridelser av målsum skal de økte utgifter deles mellom byggherre og entreprenørfellesskapet etter en forhåndsavtalt fordelingsnøkkel.

Prosjektet «Rådhuskvartalet» hadde en opprinnelig budsjettramme på 487 954 000 kroner. Budsjettrammen er blitt utvidet flere ganger, og i 1. tertial 2015 var den økonomiske rammen for prosjektet 538 028 500 kroner.

Den delen av prosjektet som omfattes av verifisert forprosjekt; det vil si prosjektering, renovering og bygging av selve rådhuset hadde en avtalt målsom på 272 279 990 kroner, jf. Partneringavtalen del 2, datert mai 2011. I tillegg kommer merverdiavgift, finanskostnader og prisstigning. Etter at kontraktsforhandlinger var gjennomført satte partene opp en oversikt over allokering av prosjektets kostnader (jf. tabell 4). Oversikten viser at utgifter til entreprenør (det vil si målsom/partneringavtale del 2) inklusive mva. og prisstigning på dette tidspunktet ble estimert til 358 462 664 kroner.

Byggeregnskapet er på tidspunkt for utferdigelse av denne rapporten ikke ferdigstilt, så det er pr. september 2015 ikke mulig å angi det endelige kostnadsbilde. Byggeregnskapet skal slutføres etter to garantiår.

Revisors gjennomgang av kommunens regnskap pr. mai 2015 viser at Kristiansand kommune har regnskapsført utgifter på 529 056 368 kroner inkludert merverdiavgift, prisstignings- og finanskostnader på rådhusprosjektet. Av disse er ca. 463 000 000 kroner³⁰ utbetalt til AF Kruse Strømme DA. Av disse kan 438 338 943 kroner henføres til kostnader knyttet til partneringavtale del 2 (kontraktsmålsom). Etter dette kan man konstatere at det foreligger et avvik på nesten 80 millioner kroner (målsom inkl. mva. og prisstigning 358 462 664 trekkes fra de faktiske utgifter til AF Kruse Strømme DA ført i prosjektregnskapet på partneringavtale del 2; det vil si 438 338 943 kroner).

Dersom man sammenligner de endelige utgifter (pr. mai 2015) opp mot opprinnelig budsjettramme på 487 954 368 kroner foreligger det et avvik på ca. 41 millioner kroner.

³⁰ Inkludert mva.

Revisor har i rapporten forsøkt å belyse mulige årsaker til budsjettoverskridelsene³¹.

I planleggingsfasen av prosjektet engasjerte kommunen en ekstern konsulent som stod for utarbeidelse av sentrale grunnlagsdokumenter som konkurransegrunnlag og avtaleutkast, og det var også denne konsulenten som anbefalte partnering/samspillentreprise som gjennomføringsmodell.

Det er revisors oppfatning at i *prosjektertes startfase* var det denne konsulenten som hadde førstehåndskjennskap både til samspillmodellen som samarbeidsform, men også de tekniske detaljer knyttet til selve prosjektet. Det er revisors inntrykk at prosjektet var forankret i kommunens administrasjon, men da på et mer overordnet nivå. Det må også bemerkes at den konsulenten som foresto prosjekteringen i oppstartsfasen forlot prosjektet i 2011.

Revisor kan ikke se at Kristiansand kommune *før* prosjektet ble vedtatt, foretok en vurdering av hvilken kontraktsstrategi og gjennomføringsmodell som var mest hensiktsmessig i denne konkrete saken. Det er heller ikke foretatt en vurdering av hvilke fordeler og ulemper valg av partnering/samspillentreprise innebærer for kommunen som byggherre, eller om kommunen på valgtidspunktet hadde tilstrekkelig kompetanse og erfaring med denne strategien.

Oppsummert mener revisor at kommunen som byggherre burde foretatt en grundigere vurdering av risiko knyttet valg av gjennomføringsmodell. Ettersom det var den innleide konsulenten som både anbefalte den valgte modellen og utarbeidet sentrale anbudsdokumenter og kontraktsforslag, mener revisor at kommunens administrasjon ikke hadde en så detaljert førstehåndskunnskap om prosjektet i oppstartsfasen som de kunne og burde hatt.

I *prosjektets utførelsesfase* har det påløpt stadige budsjettoverskridelser. I prosjektalliansens felles arkivsystem og styringsverktøy (Byggnett) er det lagt inn månedlige økonomirapporter i perioden november 2011 til mars 2014. Disse viser stadige overskridelser av budsjett og at prognostisert sluttavvik øker.

Både byggherre og entreprenørfellesskapet har hatt tilgang til Byggnett, så prosjektets økonomiske situasjon bør ha vært kjent for alle deltagere i prosjektalliansen.

Revisors gjennomgang av de økonomiske rapportene viser at en av de største overskridelser er knyttet til renovering av eksisterende branntårn og fasade på Fevennen-bygget. Entreprenørene har opplyst at konstruksjonene var i dårligere stand enn hva man hadde tatt høyde for ved utarbeidelse av målsum på forprosjektstadiet.

Videre er det også et merforbruk knyttet til rådgivertjenester. Etter revisors mening er det rimelig klart at tilbydersiden har sviktet på dette området; det vises særlig til at rådgivergruppen har brukt vesentlig flere prosjekteringstimer enn det som er forutsatt i forprosjektet, og dette til tross for at rådgiverne har vært delaktige i utformingen av forprosjektet.

Kommunen innhentet en ekstern konsulent som gjennomgikk prosjektalliansens forprosjekt (prosjektgranskning). I rapporten trekkes flere av vurderingene i forprosjektet i tvil. Revisor har fått opplyst av entreprenørene at enkelte av innspillene i rapporten ble hensyntatt, men at en del av de øvrige konklusjonene i rapporten gir uttrykk for skjønnsmessige vurderinger som ikke nødvendigvis er bedre enn de løsninger som ble skissert i forprosjektet. Byggherren anfører at avvik som ble påpekt i det vesentligste ble rettet opp i det reviderte forprosjektet.

³¹ Det understrekes at i denne rapporten er det investeringskostnadene ved rådhuset som er vurdert; kostnadene i byggets livsløpsperspektiv har ikke blitt nærmere undersøkt.

Etter revisors syn er den eksterne rapporten ganske klar i sin kritikk av det opprinnelige forprosjektet. Dette i seg selv burde som utgangspunkt medført at prosjektalliansen forbedret forprosjekteringen vesentlig. Samtidig er de ulike konklusjonene i liten grad begrunnet, og det er derfor i en del tilfeller vanskelig å skjønne hvorfor og på hvilket grunnlag forprosjektets løsninger ikke er gode nok.

Den eksterne verifikasjonen som byggherren bestilte, lanserer også en alternativ priskalkyle på gjennomføring av byggeprosjektet. Dette kostnadsestimatet er lavere enn det prisoverslaget som fremkommer i forprosjektet.


Revisor har ikke vurdert den faglige kvalitet av den eksterne rapporten, eller hvor realistiske de ulike kostnadskalkylene er. Revisor vil imidlertid bemerke at kommunen brukte den alternative kalkylen aktivt i forhandlingene om kontraktmålsommen størrelse. I et partneringsamarbeid er det viktig at målsum gjenspeiler de reelle kostnader som det faktisk legges opp til i forprosjekt, og at partene har klart for seg at prosjektets kvalitetsnivå og levetidskostnader påvirker sluttsummens størrelse³². I motsatt fall vil man få en urealistisk kostnadskalkyle.

Etter revisors oppfatning er prosjektets *avtalegrunnlag* på enkelte – men viktige – punkter vagt og tvetydig formulert, noe som ofte kan medføre ytterlige konflikter mellom partene, fremfor å være et egnet virkemiddel for tvisteløsning. Prosjektet kunne med fordel hatt avtaler som på en klarere og noe mer balansert måte angir bestemmelser om blant annet risikofordeling, regulering av målsum og kostnader ved mangelsutbedring. Dette er viktige verktøy for å kunne løse eventuelle konflikter som oppstår underveis i prosjektet³³.

Avslutningsvis er det viktig å understreke at byggeprosjektet ble ferdigstilt til avtalt tid, og byggherren har informert revisor om at det har vært lite behov for å foreta utbedringer og tilpasninger etter overtakelsestidspunktet. Det opplyses også om at brukerne av bygget opplever rådhuskvartalet som svært funksjonelt og velfungerende, og at det er utformet på en hensiktsmessig og god måte.

Kristiansand, 17. september 2015


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Anne-Marie Varen
Forvaltningsrevisor

³² Her må det også påpekes at partene har avtalt en incentivordning som gir entreprenøren bonus der de totale sluttkostnader er lavere enn kontraktmålsommen, mens overskridelser skal deles mellom entreprenørsiden og byggherre etter en forhåndsdefinert fordelingsnøkkel.

³³ Enkelte anfører at man ved en samspillentreprise bør unngå strenge avtaleregulatoriske regimer fordi tanken bak modellen er at byggherre og utførende entreprenører skal samarbeide om et felles mål, og at man derfor bør fjerne seg fra de tradisjonelle prosedyrer for endringer, mangelsutbedring, prisreguleringer og lignende, slik de ofte blir beskrevet i kontraktsgrunnlaget mellom partene (ofte en NS). Etter revisors syn er det også ved partneringavtaler viktig å utarbeide kontrakter som inneholder klare bestemmelser som regulerer de nevnte tema; gode avtaler vil ofte være et hensiktsmessig virkemiddel for å avdempe eventuelle konflikter mellom partene.

7. Kilder

Hagstrøm/Bruserud – Entrepriserett. Universitetsforlaget 2014

EBA og advokat Hans Chr. Brodtkorb – Veileder om samspillentreprise

NS 8407 – Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser

NS 3431 – Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentreprise

Lov 2008 nr. 71 – Plan- og bygningsloven

Lov 1999 nr. 69 – lov om offentlige anskaffelser

Forskrift 2006 nr. 402 – forskrift om offentlige anskaffelser

Veileder til reglen om offentlige anskaffelser, desember 2013

8. Rådmannens kommentarer

Kristiansand Revisjonsdistrikt

Kristiansand 16.09.15

BYGGEPROSJEKTET RÅDHUSKVARTALET
Revisjonsrapport datert september 2015

Rådmannens kommentarer

Valg av gjennomføringsmodell

Kommunens administrasjon var før 2014 spredd rundt på en rekke ulike bygg. Kvaliteten på bygningsmassen og kontorlokalene var svært dårlig. I januar 2007 gjorde kommunalutvalget et vedtak om å samle sentraladministrasjonen i sentrum. Kommunen hadde en stor bygningsmasse i og rundt torvet. En mulighetsstudie fra 2006 lå til grunn for dette vedtaket.

Opgaven var meget kompleks. Det skulle utredes ulike utbyggingsalternativ med levetidskostnader samtidig med utarbeidelse av ny reguleringsplan for 2 kvartaler. Dette var noe av grunnlaget for valg av gjennomføringsmodell.

Prosjektet har blitt gjennomført som en samspillkontrakt gjennom partneringavtale del 1 og del 2. Del 1 startet opp høsten 2007 og endte opp i en vedtatt reguleringsplan i 2009, forslag til utbyggingsstrategi og et forprosjekt i 2010. Del 2 er selve byggeprosjektet som startet i mai 2011 med ferdigstilling 01.02.2014.

Organisering og medvirkning

Det ble tidlig etablert 2 prosjektorganisasjoner, en for byggeprosjektet og en for organisasjon, herunder brukermedvirkning. Byggeprosjektorganisasjonen har hatt ansvar for selve byggeprosjektet (tekniske løsninger, framdrift og økonomi), mens organisasjonsprosjektet har bidradd med bl a rom- og funksjonsprogram. De interne prosessene har fungert tilfredsstillende selv med den utfordrende gjennomføringsmodellen med partneringkontrakter. Begge prosjektorganisasjonene har bidratt tidlig i samspillarbeidet hvor det i stor grad er brukt egne ressurser/ansatte innen de fleste fagområder. Denne erfaringen og et eierforhold til forprosjektet, har vært viktig å ta inn i detaljerings- og byggefasen. Etter rådmannens syn er den valgte gjennomføringsmodellen godt kjent i organisasjonen, og medvirkningen har vært stor gjennom alle faser i prosjektet.

Avtalestruktur

I konkurransen fra 2007 ble det lagt ved forslag til 3 avtaler. Del 3 ivaretok fasen etter ferdigstilling. Fra 2009 foretok kommuneadvokaten og Kristiansand eiendom en vurdering av del 2 og 3 i lys av erfaringer fra tilsvarende prosjekter i andre kommuner. I prosessen fram til behandlingen av forprosjektet med kontraktsum, ble det fra kommunens side bl a foreslått å tydeliggjøre endringsregimet med risikodeling. Del 2 og 3 ble slått sammen, og endringsregimet ble utvidet. I forhandlingsfasen var dette den største utfordringen ved siden av å få en enighet på kontraktsum.

Det er ikke tvil om at avtalen kunne hatt enda større presisjon angående endringsregimet og fordeling av risiko. Etter rådmannens syn kunne revisjonen ha vurdert dette nærmere, fremfor bare å vektlegge EBA sin veileder (entreprenørbransjen).

Kostnadsutvikling

Prosjektrammen er delt inn i styringsnivå 1 (alliansens ansvarsområde) og styringsnivå 2 (byggherren/kommunen sitt ansvarsområde). I styringsnivå 1 ligger kontraktsummen. Byggherrens reserve mm ligger på nivå 2. Det er på styringsnivå 1 – alliansens ansvarsområde hvor kostnadsoverskridelsene ligger. På styringsnivå 2 – byggherren er kostnadene lavere enn det som lå i den opprinnelige rammen.

Den vedtatte prosjektrammen fra 2011 bygger på et forprosjekt med en del valgte kvaliteter og bl a noe utleieareal. Kommunen har bestilt noen få endringer i gjennomføringsfasen (mindre utleieareal) med mindre tilleggsbevilgninger.

Byggeprosjektets produksjon har hatt en kostnadsutvikling som beskrevet i rapporten. Incitamentsordningen har ført til at alliansen har tatt et tap på over 30 mill kr. Rådmannen savner en nærmere analyse av kostnadsutviklingen til alliansen, herunder en vurdering av betydningen til andre kostnadsdrivere som for eksempel økonomisk styring og ledelse, internt samspill og kompetanse.

For rådgiverkostnadene vil rådmannen spesielt trekke fram følgende forhold; Byggteknisk rådgivning er økt med ca 100% i forhold til opprinnelig budsjett. Byggteknisk rådgivning kan delvis sammenlignes med arkitekturrådgivning. Alle rådgivergrupper har arbeidet på det samme prosjektet. Arkitekten har kun 20 % økning i forhold til opprinnelig budsjett. Her kunne det stilles spørsmål til styringen og kvaliteten.

Prosjektet har fulgt opp investeringsinstruksen vedrørende prosjektgranskning. Dette gjelder både skisse- og forprosjektrapporten. Det var spesielt viktig i forprosjektet å få et kvalitetssikret nivå på kontraktsummen. I forhandlingsfasen ble dette vektlagt fra kommunens side.

Oppsummering

Selv med overskridelsen på kontraktsummen har kommunen fått et kvalitetsmessig godt prosjekt som er levert på tid. I følge arbeidsfellesskapet har kommunen også fått et totalt sett rimelig prosjekt.

Det er mye læring i et slikt prosjekt. Dette tar kommunen med seg inn i nye prosjekter. Den valgte gjennomføringsmodellen var riktig for fase 1 fram tom forprosjekt. For prosjekterings- og byggefasen vurderer vi alliansens gjennomføringskraft og styring som dårligere. Uansett ble det levert et prosjekt til rett tid og med riktig kvalitet.

