

# Særutskrift

*fra vedtak i Bodø kontrollutvalg*

**23/05**      **Bodø Spektrum – overskridelser**

**Innstilling:** Saken fremmet uten innstilling

**Vedtak:** Kontrollutvalgets vurderinger er i samsvar med kapitel 6 i forvaltningsrevisjonsrapport ”Bodø Spektrum – planlegging og gjennomføring av byggeprosjektet” fra Salten kommunerevisjon IKS.

Kontrollutvalget vedtar følgende innstilling til bystyret:

1. Rapporten fra Salten kommunerevisjon tas til etterretning.
2. Dersom bystyret gir sine egne selskaper i oppdrag å gjennomføre kommunale byggeprosjekter, bør det samtidig innenfor kommunelovens rammer fastsettes mandater mellom bystyret, formannskap, selskap og kommunal administrasjon. Prosjektene må kvalitetssikres internt i kommunen med tanke på blant annet budsjett- og regnskapsforståelsen. Dette for å sikre at de lover, forskrifter og regler som gjelder for kommunale byggeprosjekter ivaretas.

Enst.

Bodø 23. november 2005

Eva Leivseth  
Leder  
Sign

Vidar Jensen  
Sekretariatsleder  
sign

**Vedlegg:** Rapport ”Bodø Spektrum – planlegging og gjennomføring av byggeprosjektet” fra Salten kommunerevisjon IKS



Forvaltningsrevisjonsrapport

**BODØ SPEKTRUM –  
PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING AV  
BYGGEPROSJEKTET**

Salten kommunerevisjon IKS  
November 2005

## **Forord**

Kontrollutvalget i Bodø kommune vedtok i sak 23/05 at Salten kommunerevisjon IKS skulle gjennomgå hvordan byggeprosjektet Bodø Spektrum ble utviklet og gjennomført. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra denne undersøkelsen.

Bodø, 11. november 2005

Arne Willy Hillestad  
Kommunerevisor

Solrun Kletteng Skagen  
Forvaltningsrevisor

**Innholdsfortegnelse:**

0. SAMMENDRAG.....	5
1. INNLEDNING.....	6
2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER.....	6
3. METODE OG GJENNOMFØRING .....	7
4. REVISJONSKRITERIER .....	8
5. FAKTA OG VURDERINGER .....	9
5.1 Organisering.....	9
5.1.1 AS Nordlandshallens mandat .....	9
5.1.2 Kommuneadministrasjonens rolle .....	9
5.1.3 Selskapsstrukturer og aktører i prosjektet .....	10
5.1.4 Prosjektorganisering .....	10
5.1.5 Entrepriseform .....	11
5.1.6 Vurderinger.....	11
5.2 Forståelse av ramme for prosjektet.....	12
5.2.1 Budsjetttramme.....	12
5.2.2 Mva-problematikk .....	14
5.2.3 Usikkerhet og bruk av margin/reserve .....	16
5.2.4 Vurderinger.....	17
5.3 Beslutningsprosesser og behandling av kontrakter, endringer og tillegg.....	19
5.3.1 Anbudprosesser.....	19
5.3.2 Godkjenning av kontrakter.....	19
5.3.3 Behandling av endringer og tillegg.....	20
5.3.4 Endringer – bad og ballhall .....	20
5.3.5 Endringer - næringsdel.....	22
5.3.6 Vurderinger.....	22
5.4 Prognoser og økonomisk rapportering.....	23
5.4.1 Rutine for prognosearbeid og økonomisk rapportering .....	23
5.4.2 Analyse av overskridelsen.....	25
5.4.3 Vurderinger.....	26
6. KONKLUSJONER .....	27
7. ANBEFALINGER .....	28

**VEDLEGG**

- Nr. 1 - Kronologisk beskrivelse av planleggingsprosessen og de politiske vedtak i forbindelse med Bodø Spektrum
- Nr. 2 – Brev fra AS Nordlandshallen av 25.02.02 til Bodø kommune om status etter sist reviderte forprosjekt
- Nr. 3 – Rådmannens notat til bystyret i k.sak 02/117
- Nr. 4 – Tall fremlagt av AS Nordlandshallen for ordfører, rådmann og økonomisjef etter innkomne anbud
- Nr. 5 - Brev fra AS Nordlandshallen av 13.03.03 til Bodø kommune om ulik forståelse av ramme for prosjektet
- Nr. 6 - Orientering fra styreleder til ordføreren om prognose ved åpning av Bodø Spektrum
- Nr. 7a – Utdrag av byggeleders øk. oversikt sammenholdt mot styrets budsjett
- Nr. 7b – Utdrag av byggeleders øk. oversikt sammenholdt mot bystyrets bevilgning
- Nr. 8 – Prosjektleders rapportering til styret i AS Nordlandshallen
- Nr. 9 – Brev fra AS Nordlandshallen av 29.03.04 ang. søknad om tilleggsbevilgning (ref. k.sak 04/56)
- Nr. 10 – Uttalelse fra det tidligere styret i AS Nordlandshallen
- Nr. 11 – Rådmannens uttalelse
-

## **0. SAMMENDRAG**

Salten kommunerevisjon IKS har på oppdrag av kontrollutvalget i Bodø kommune kartlagt og beskrevet prosessen rundt byggingen av Bodø Spektrum. Vi har søkt å beskrive momenter som organisering, forståelse av ramme for prosjektet, beslutningsprosesser og behandling av kontrakter, endringer og tillegg, vurdert prognoser og økonomisk rapportering. I tillegg har vi søkt å tallfeste og analysere den beløpsmessige overskridelsen. Undersøkelsen er gjennomført ved dokumentanalyse, regnskapsanalyse og ved samtaler med det tidligere styret i AS Nordlandshallen, med prosjektleder, med planleggere og byggeleder, og med representanter for Bodø kommune.

Det tidligere styret i AS Nordlandshallen og administrasjonen i Bodø kommune hadde ulik forståelse av rammen for prosjektet og hva som lå i denne rammen. Styret oppfattet vedtatt bevilgning som en netto ramme, mens administrasjonen har lagt til grunn at bystyret alltid vedtar brutto ramme inkl. merverdiavgift i kommunale byggeprosjekter. Styret hadde både i planleggings- og gjennomføringsfasen av byggeprosjektet en feilaktig forståelse av hvordan mva-kompensasjon skulle behandles i et kommunalt byggeprosjekt. Selv om administrasjonen i Bodø kommune sier at de muntlig tok opp og forklarte det daværende styret hvordan mva-kompensasjonen skulle behandles i kommunale byggeprosjekter, så ble dette ikke riktig likevel. Kommunikasjonen kan dermed ikke sies å ha vært god nok. Administrasjonen i Bodø kommune kunne eller burde ha fanget opp misforståelsen med bakgrunn i den dokumentasjon som de fikk seg forelagt fra styret i AS Nordlandshallen i 2002 og før kontrakter med entreprenørene ble underskrevet.

Det tidligere styret i AS Nordlandshallen gikk ut over sine fullmakter når det gjaldt investeringene i Bodø Spektrum. Å øke brutto investeringsramme i et kommunalt byggeprosjekt ligger til bystyret å avgjøre, uavhengig av mulige finansieringskilder. Bystyret ga ikke sin tilslutning til utvidelse og kvalitetsheving av relax/velvære-avdelingen ved sin behandling i k.sak 04/56 i mai 2004. Styret vedtok likevel å gjennomføre denne kvalitetshevingen og utvidelsen av prosjektet. Styret har i tillegg til dette gjort flere store ekstrainvesteringer som ikke kan kategoriseres som uforutsette, men som er klare valg om utvidelser og kvalitetshevninger i prosjektet. Selv om styret i forhold til sitt eget budsjett konstaterte overskridelse på bad og ballhall i august 2004 vedtok styret likevel å sette i gang utvidelse og ombygging av kafédelen.

Økonomistyringen i byggeprosjektet har etter vår vurdering ikke vært god nok. Styret har ikke hatt tilstrekkelig oversikt over den økonomiske utviklingen. Fokus har vært på totalprosjektet og ikke på delprosjektene. Styrets beslutningsgrunnlag har i flere tilfeller vært ufullstendig, dvs at det ikke er tatt tilstrekkelig høyde for relevante merkostnader til prosjektering og ekstra entreprenørarbeide ved valg av nye løsninger. Styret har brukt av margin/reserve til nye investeringer og kvalitetshevninger. Styret burde skjønt at bufferen for uforutsette ting da ble for liten. Fremleggelse av økonomisk status og utvikling i den kritiske fasen rundt avslutningen av byggeprosjektet har vært mangelfullt dokumentert i styremøtene.

Den beløpsmessige overskridelsen for bad og ballhall utgjør ca. 34,1 mill. Av dette utgjør misforståelse om godskrivning av mva-kompensasjon ca. 17,7 mill. De resterende ca. 16,4 mill er overskridelser som i stor grad kan relateres til styrets valg om utvidelser og kvalitetshevninger i prosjektet, og noe til forlenget byggetid. Den beløpsmessige overskridelsen for næringsdelen utgjør ca. 7,2 mill. Dette kan i stor grad relateres til merinvesteringer til innredning og som følge av forsinket oppstart.

## **1. INNLEDNING**

Bystyret vedtok i k.sak 05/65 følgende: "Bystyret ber om at kontrollutvalget går igjennom hvordan prosjektene Badeland, ballspillhaller og næringsdelen er utviklet og gjennomført for å finne ut hva årsakene er til de store overskridelsene i prosjektene".

Kontrollutvalget vedtok i sak 23/05 at de ville gjennomgå hvordan byggeprosjektet er utviklet og gjennomført. Salten kommunerevisjon IKS fikk i oppdrag å gjennomføre granskningen. Kontrollutvalgets leder Eva Leivseth har bidratt i undersøkelsen med å vurdere rutinene rundt behandling av endringer i byggeprosjektet og rutiner for prosjektstyring.

Initieringen av dette byggeprosjektet går tilbake til år 1999. I vedlegg nr. 1 er det laget en kronologisk beskrivelse av planleggingsprosessen og de politiske vedtak som vedrører Bodø Spektrum.

## **2. FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER, DEFINISJONER OG AVGRENSNINGER**

### **2.1 Formål**

Undersøkelsens formål har vært å gjennomgå og beskrive prosessen rundt byggingen av Bodø Spektrum for å belyse mulige årsaker til overskridelser i prosjektet.

### **2.2 Problemstillinger/forhold som kan belyse saken**

#### Organisering

- AS Nordlandshallens mandat
- Kommuneadministrasjonens rolle
- Selskapsstruktur og aktører i prosjektet
- Prosjektorganisering
- Entrepriseform

#### Forståelse av ramme for prosjektet

- Budsjetteramme
- Mva-problematikk
- Usikkerhet og bruk av margin/reserve

#### Beslutningsprosesser og behandling av kontrakter, endringer og tillegg

- Anbudsprosesser
- Godkjenning av kontrakter
- Behandling av endringer og tillegg
- Endringer – bad og ballhall
- Endringer - næringsdel

#### Prognoser og økonomisk rapportering

- Rutine for prognosearbeid og økonomisk rapportering
- Analyse av overskridelsen

### **2.3 Definisjoner**

*Bodø Spektrum* – betegnelsen brukes her samlet om badeanlegget, ballspillhall samt næringsdelen i Nordlandshallen Eiendom AS.

*Mva-refusjon* – dette er fradrag for inngående merverdiavgift på anskaffelser til *avgiftspliktig* virksomhet. Avgiftspliktig virksomhet er f.eks kafedrift.

*Mva-kompensasjon* – dette er kompensert merverdiavgift som er betalt ved anskaffelser til *ikke-avgiftspliktig* virksomhet. Ordningen med momskompensasjon omfatter kommuner samt kommunal virksomhet der kommunestyret eller annet styre eller råd i henhold til kommuneloven eller kommunal særlovgivning er øverste myndighet.

*Margin/reserve* – begrepet brukes om den bufferen i budsjettet som skal ta høyde for uforutsette ting som man erfaringsmessig vet kan oppstå i et byggeprosjekt.

*Bevilgning og budsjett* – bevilgning er brukt om bystyrets vedtatte bruttoramme. Budsjett er brukt om den nettorammen som styret har forholdt seg til.

*K.sak* – vi har konsekvent brukt ordet "k.sak" der bystyret har gjort vedtak og "f. sak" der formannskapet har gjort vedtak. Den formelt riktige henvisningen skulle vært "PS" – politisk sak. Dette for å skille bystyrets vedtak fra formannskapets vedtak.

### **2.4 Avgrensninger**

Vi har ikke foretatt en teknisk vurdering av Bodø Spektrum. Vi har heller ikke gjort sammenligninger av totalkostnad sett i forhold til andre badeanlegg. Vi har kun sett på de prosesser som har vært rundt planleggingen og gjennomføringen av akkurat dette byggeprosjektet.

Vi har ikke gått inn på hvordan investeringene er finansiert.

## **3. METODE OG GJENNOMFØRING**

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

I vår undersøkelse har vi hatt samtaler med alle de tidligere styremedlemmene i AS Nordlandshallen, prosjektleder og tidligere prosjektleder, prosjekteringsleder, byggeleder, daglig leder i AS Nordlandshallen, ordfører, rådmann, økonomisjef, kommunaldirektør ved oppvekst- og kulturavdelingen og kultursjef.

Vi har gjennomført dokumentanalyse av politiske vedtak, av møtereferater fra styremøter i AS Nordlandshallen og Nordlandshallen Eiendom AS, av møtereferater fra prosjekterings- og byggemøter. Vi har også analysert regnskapstall fra kommuneregnskapet, fra regnskapet til Nordlandshallen Eiendom AS og byggeleders økonomiske oversikter (prognoser).

All dokumentasjon i forbindelse med dette byggeprosjektet er stilt til vår disposisjon.

Utkast til rapport ble sendt alle berørte parter i saken for verifisering og uttalelse. På bakgrunn av tilbakemeldingene er det gjort noen mindre justeringer. Uttalelsen fra det tidligere styret i AS Nordlandshallen følger som vedlegg nr. 10. Rådmannens uttalelse til rapporten følger som vedlegg nr. 11.

#### **4. REVISJONSKRITERIER**

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

Kommuneloven av 25.09.92 nr. 107

Forskrift om årsbudsjett av 15.12.00 nr. 1423

- Bevilgning er den økonomiske ramme til disposisjon som bystyret har gitt
- Bruttobevilgning – øvre ramme for utgifter/utbetalinger uavhengig av de inntekter og innbetalinger som er direkte henførbare til formålet
- Nettobevilgning – øvre ramme for utgifter/utbetalinger etter fradrag for de inntekter og innbetalinger som er direkte henførbare til formålet

Forskrift om årsregnskap og årsberetning av 15.12.00 nr. 1424

- Grunnleggende regnskapsprinsipper og god kommunal regnskapskikk: Alle utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger skal regnskapsføres brutto.

Lov om merverdiavgift av 19.06.69 nr.66 og tilhørende forskrifter

Lov om kompensasjon for merverdiavgift for kommuner av 12.12.03 nr. 108 med tilhørende forskrifter

- Før 01.01.04 ble merverdiavgift til bygg- og anleggsarbeider hvor det også ble levert varer kompensert med 35%. Merverdiavgift til bygg-og anleggsarbeider hvor det bare leveres tjenester ble kompensert med 60%. Merverdiavgift for rene konsulenttjenester for bygg og anlegg ble kompensert med 80%.
- Etter 01.01.04 blir all merverdiavgift som betales ved anskaffelser til ikke-avgiftspliktig virksomhet kompensert.
- Utbetaling av mva-kompensasjon fra stat til kommune er en driftsinntekt for kommunen selv om kompensasjonen oppstår på bakgrunn av investeringsutgifter. Om mva-kompensasjonen skal brukes til å finansiere prosjekter i kommunens investeringsregnskapet eller overføres til kommunale foretak eller selskaper, må dette bevilges særskilt ved at driftsinntekter overføres fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet.
- Den mva-kompensasjon som kommunen faktisk har fått utbetalt som følge av sine investeringer i bad og ballhall er bokført som driftsinntekter i kommunens regnskap. Kommunen er samtidig trukket i overføringer av rammetilskudd fra staten for antatt mva-kompensasjon. Kommunen trekkes i rammetilskuddet for 2005 både for den mva-kompensasjon som ble opparbeidet i 2003 (gammel ordning) og i 2004 (ny ordning). Det vises her til brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 21.11.03 om håndtering av momskompensasjon i kommuneregnskapet.

- Om byggeprosjektet hadde vært gjennomført i regi av AS Nordlandshallen (og ikke av kommunen) ville verken selskapet eller kommunen hatt krav på mva-kompensasjon.

Bystyrevedtak  
Delegasjonsreglementet  
Avtalte prosjektadministrative rutiner  
Prosjektstyringsteori

## 5. FAKTA OG VURDERINGER

### 5.1 Organisering

#### 5.1.1 AS Nordlandshallens mandat

AS Nordlandshallens mandat har, i henhold til bystyrets vedtak i k.sak 137/01 og rådmannens brev til styret etter vedtak om realisering, vært å forestå prosjektledelsen for byggeprosjektene badeland og ballspillhall innenfor de rammer som bystyret har vedtatt (vår understrekning).

Når det gjelder næringsdelen i Bodø Spektrum har bystyret godkjent at AS Nordlandshallen realiserer dette i tilknytning til badet og ballspillhallen.

For øvrig ligger det til styret i et kommunalt aksjeselskap å både ivareta selskapets interesser og eierens (kommunens) interesser. Orienteringer fra styret til kommunen om status på prosjektering og gjennomføringen av byggeprosjektet ble gitt gjennom møter med ordfører, rådmann, økonomisjef, Ok-avdelingen og gjennom saker til behandling i formannskap og bystyre.

AS Nordlandshallen ble i brev av 27.02.03 fra rådmannen gjort oppmerksom på at: "Dersom det viser seg at kostnadene blir annerledes fordelt på prosjektene, eller det viser seg at rammene ikke strekker til, krever dette bystyrets godkjenning."

#### 5.1.2 Kommuneadministrasjonens rolle

I skisseprosjektfasen i årene 1999 og 2000 var daværende plan- og næringskontoret saksforbereder/saksbehandler for rådmannen og bystyret. I årene 2001 og 2002 var Oppvekst- og kulturavdelingen saksforbereder/saksbehandler. Oppvekst- og kulturavdelingen skulle i sin saksforberedelse for bystyret ivareta og gi innspill på driftsmessige forhold, ta stilling til anslått bruk og komme med forslag til løsninger som ivaretok idrett og skole.

Kommunaldirektør og kultursjef sier at alle de økonomiske beregninger på investeringssiden var det styret i AS Nordlandshallen som sto bak. Det lå ikke til Oppvekst- og kulturavdelingen å kvalitetssikre budsjettallene som ble presentert av styret i AS Nordlandshallen.

Rådmannen og kommunaldirektøren viser til at vanlig prosedyre ved budsjettering av kommunale bygg er at eiendomskontoret kvalitetssikrer de økonomiske data. I byggingen av Bodø Spektrum har ikke eiendomskontoret vært trukket inn i planleggingen eller budsjetteringen av prosjektet, verken av styret i AS Nordlandshallen eller av rådmannen.

## Salten kontrollutvalgsservice

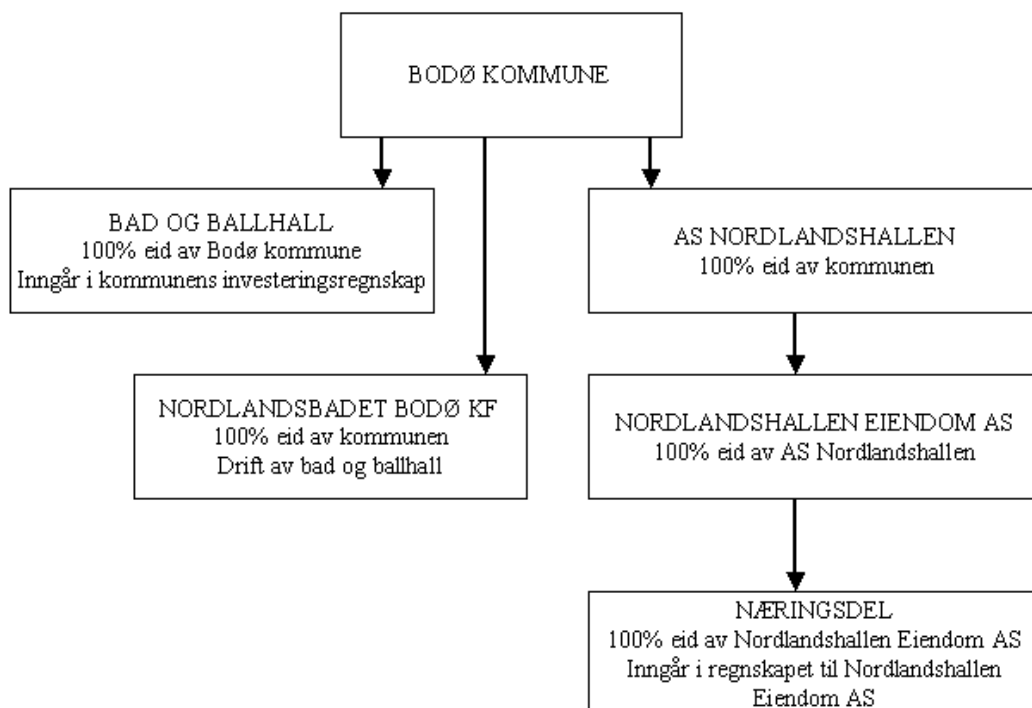
---

Dette fordi det hele tiden var presisert at det var styret i AS Nordlandshallen som skulle stå for ledelsen av dette prosjektet.

I et møte mellom representanter fra kommunen og fra AS Nordlandshallen den 18.04.2002 ble det bestemt at det formelle kontaktpunktet i det videre arbeidet mellom AS Nordlandshallen og kommunen skulle være rådmannen.

### 5.1.3 Selskapsstrukturer og aktører i prosjektet

Byggingen av badet og ballspillhallen i Bodø Spektrum har skjedd som et kommunalt byggeprosjekt, men har involvert flere selskaper og aktører. Dagens organisering og eierforhold ser slik ut:



AS Nordlandshallen ble i 2001 et aksjeselskap heleid av Bodø kommune. Nordlandsbadet Bodø KF ble stiftet i slutten av 2003 som en følge av nye regler for mva-kompensasjon pr. 01.01.04. Foretakets formål er å forestå drift av badet og ballspillhallen.

Nordlandshallen Eiendom AS ble stiftet for å drive utleie av næringseiendom. Investeringene i kafe og i velværeavdelingen er belastet delprosjektet for badet, og er utgiftsført i regnskapet til Bodø kommune. Driften av kafe og velværeavdelingen ligger imidlertid i Nordlandshallen Eiendom AS.

### 5.1.4 Prosjektorganisering

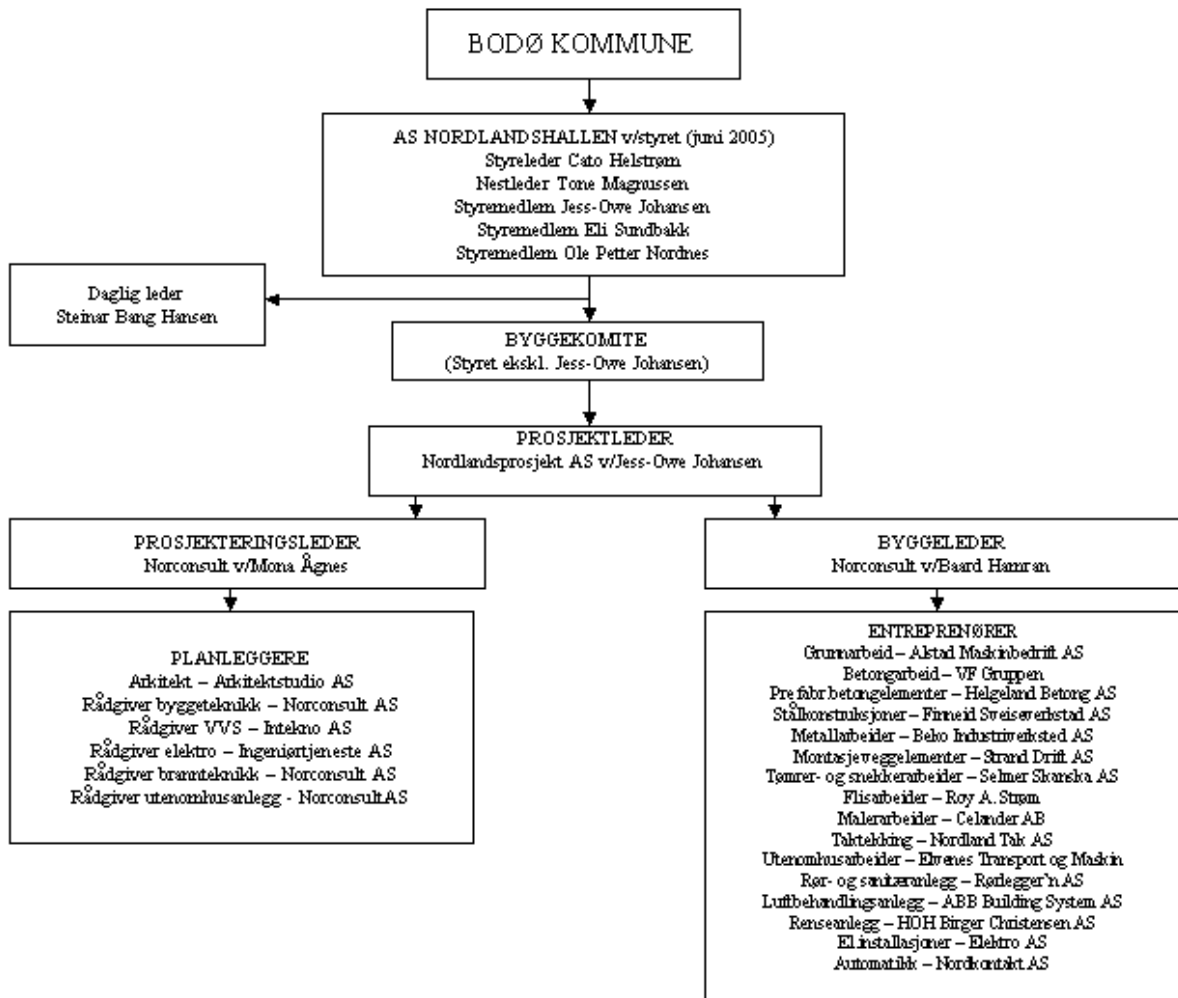
Den interne organiseringen i prosjektet er skissert nedenfor. Tidligere styreledere i AS Nordlandshallen som har deltatt i planleggingen og dels gjennomføringen av byggeprosjektet

---

## Salten kontrollutvalgsservice

---

har vært Siri Fjelde og Petter Thomassen. Daglig leder i AS Nordlandshallen har vært sekretær for byggekomiteen og styret.



### 5.1.5 Entrepriseform

Byggingen av Bodø Spektrum er gjennomført med delte entrepriser. Dette er en entreprisform som innebærer at det inngås kontrakter med entreprenører for hvert enkelt fagområde. Entrepriseformen setter meget store krav til prosjektledelse og store krav til byggeledelse, med tanke på kontraktsstyring og å håndtere grensesnittet mellom de ulike entreprenørene. Entrepriseformen gir store muligheter for tilpasninger og endringer underveis i byggingen, men innebærer også størst risiko for problemer underveis.

### 5.1.6 Vurderinger

Et kriterium for god organisering er klare mandater og roller. AS Nordlandshallens mandat har i utgangspunktet vært klart. Generelt sett har rådmannen et ansvar i henhold til kommuneloven for at de saker som legges frem for bystyret til behandling er forsvarlig utredet. I dette byggeprosjektet har imidlertid bystyret valgt å la AS Nordlandshallen stå for

---

## Salten kontrollutvalgsservice

---

gjennomføringen av byggeprosjektet. Det har derfor vært opp til styret i AS Nordlandshallen å sørge for detaljert kvalitetssikring av prosjektet.

Det som skiller dette prosjektet fra andre kommunale byggeprosjekter, er at kommunens ordinære apparat for kvalitetssikring og for økonomistyring ikke har blitt trukket inn i prosjektet. Kommunens delegasjonsreglement og økonomireglement gir føringer for hvordan vanlige kommunale byggeprosjekter skal organiseres og følges opp. Den interne organiseringen synes i utgangspunktet grei. Det som kanskje kan oppfattes som en noe uheldig rollefordeling er prosjektleders funksjon, siden han også var medlem av styret. Å ha begge disse funksjonene setter ekstra store krav til prosjektleder.

### 5.2 Forståelse av ramme for prosjektet

#### 5.2.1 Budsjettramme

Utviklingen av budsjettrammen fra og med vedtak om realisering av prosjektet:

	<b>Bad</b>	<b>Ballhall</b>	<b>Sum bad og ballhall</b>
<b>K. sak 02/52</b>	<b>112.500.000,-</b> (105,5"+7")	<b>43.200.000,-</b> (41,2"+2")	<b>155.700.000,-</b>
<b>Anbudstall nov.02<sup>1</sup></b>	<b>110.777.124,-</b>	<b>40.957.811,-</b>	<b>151.745.935,-</b>
<b>K. sak 02/117</b>	<b>119.600.000,-</b>	<b>43.100.000,-</b>	<b>162.700.000,-</b>
<b>K. sak 04/56</b>	<b>113.500.000,-</b> (105,5"+7"+1")	<b>48.200.000,-</b> (41,2"+2"+5")	<b>161.700.000,-</b>
<b>Kommunens budsjett</b>	<b>120.500.000,-</b> (105,5"+7"+7"+1")	<b>48.200.000,-</b> (41,2"+2"+5")	<b>168.700.000,-</b> (155,7"+7"+6")

I kommunens budsjett er det lagt inn til sammen kr 168,7 mill, dvs. vedtatt ramme i k.sak 02/117 med tillegg av 6 mill i k.sak 04/56. Både ordfører, rådmannen og økonomisjefen mener at dette er den reelle bevilgning som er gitt til AS Nordlandshallen vedr. bad og ballhall.

	<b>Næringsdel (vedtatt av styret)</b>
Budsjett etter sist reviderte forprosjekt	23.200.000,-
Anbud november 2002 <sup>1</sup>	15.958.654,-
Nytt budsjett, ref. styremøte 13.01.03	16.000.000,-
Nytt budsjett, ref. styremøte 12.08.03	17.200.000,-
Nytt budsjett, ref. styremøte 10.12.03	18.600.000,-

---

<sup>1</sup> Tall fra prosjekteringsleders sammenstilling etter innkomne anbud. Brutto investeringskostnader er redusert for antatt mva-refusjon og mva-kompensasjon.

---

## Salten kontrollutvalgsservice

---

Som grunnlag for k.sak 02/52 ligger et brev av 25.02.02 fra AS Nordlandshallen til kommunen. Her fremstår kostnadene som om de er inkl. mva. Det vises til vedlegg nr. 2. Underdokumentasjonen til dette brevet/forprosjektdokumentene viser imidlertid at mva-refusjon og mva-kompensasjon er fratrukket. Bystyret vedtar brutto investeringsrammer for kommunale bygg inkl. mva. I dette prosjektet har styrets opplyste budsjettall, som også er lagt frem for bystyret, vært "nettostørrelser" i og med at mva-refusjon og mva-kompensasjon allerede var fratrukket før tallene ble behandlet av bystyret.

I k.sak 02/52 vedtar bystyret blant annet at byggeprosjektet skal inneholde eget stupebasseng/stupeanlegg, noe som tidligere var tatt ut av prosjektet for å redusere kostnadene totalt sett. I vedtaket står det at bystyret vil ta endelig stilling til gjennomføring når anbud foreligger.

Rådmannens innstilling til formannskapet og formannskapets innstilling til bystyret i k.sak 02/117 (økonomiplan 2003-2006) var å vedta en ramme for bad og ballhall på 156 mill. I bystyremøtet la rådmannen frem et notat til bystyret (vedlegg nr. 3) hvor det står at kostnad etter anbud er henholdsvis 119,6 for badet (inkl. stupeanlegg) og 43,1 for ballhall. Tallgrunnlaget som rådmannen fikk fra AS Nordlandshallen viser at budsjett etter anbud var på henholdsvis 112,6 for badet (inkl. stupebasseng/stupeanlegg) og 43,1 for ballhall, til sammen 155,7 mill. kr. Det vises til vedlegg nr. 4. Bystyrets vedtak blir at rammen for badet skal være 119,6 og 43,1 for ballhall, til sammen 162,7 mill. Dette betyr at bystyret vedtar en ramme som er 7 mill mer enn det AS Nordlandshallen ber om på dette tidspunktet.

I mars 2003 sender AS Nordlandshallen brev til Bodø kommune v/rådmannen og gjør blant annet oppmerksom på at kommunen og styret opererer med ulik ramme for prosjektet. Det vises til vedlegg nr. 5. I brevet står det at styret i AS Nordlandshallen forholder seg til vedtatt ramme på 155,7 mill. og at denne rammen inkluderer eget stupebasseng og stupeanlegg. I all økonomisk rapportering som er gjort internt fra prosjektleder til styret i AS Nordlandshallen frem til åpningstidspunktet er det budsjettet på 155,7 mill, og senere 161,7 mill, som er lagt til grunn.

I saksfremlegg for bystyret i k.sak 04/56 står det at gjeldende ramme på dette tidspunktet er 155,7 mill. Dette betyr at det ikke er samsvar i beskrivelse av ramme når vi sammenholder vedtaket i k.sak 02/117 og saksfremlegget i k.sak 04/56. Styret opplyser i brev at de ligger innenfor den økonomiske rammen på 155,7, men ber om å få utvide rammen for prosjektet med 11,5 mill til 167,2 mill. Rådmannen innstiller på å øke rammen med 1 mill til 156,7 mill. Bystyret vedtar å øke rammen med 6 mill til 161,7 mill.

I kommunens budsjett er det til sammen lagt inn 168,7 mill. Først de 162,7 mill som ble bevilget i k.sak 02/117 og siden den økning i bevilgning på 6 mill som ble vedtatt i k.sak 04/56. Dette gir til sammen kr 168,7 mill selv om ordlyden i k.sak 04/56 er at ny totalramme er på 161,7 mill. Ordfører, rådmann og økonomisjef mener bystyret har bevilget 168,7 mill og at dette må betraktes som rammen som gjaldt for styret i AS Nordlandshallen.

Ved åpning av Bodø Spektrum rapporterer styreleder i AS Nordlandshallen til ordfører om økonomisk status. I den forbindelse trekkes det inn en budsjettamme på 168,9. Det vises til vedlegg nr. 6.

### 5.2.2 Mva-problematikk

Helt fra starten av dette byggeprosjektet har det vært knyttet usikkerhet til om gjennomføringen ville utløse mva-refusjon og mva-kompensasjon, hvor mye dette utgjorde og hvordan dette skulle behandles sett i forhold til prosjektets investeringsramme og i forhold til finansiering av investeringen. Styret fremhever at det var stor fokus på dette forholdet fordi man hele tiden ønsket å holde den totale rammen for prosjektet lavest mulig.

Siden behandlingen av merverdiavgift utgjør en vesentlig del av "overskridelsen" i byggingen av Bodø Spektrum, dvs. i forhold til badeland og ballhall, gis det nedenfor en utfyllende beskrivelse av hvordan mva-problematikken er behandlet og forstått:

Styret i Nordlandshallen og daværende rådgiver/prosjektleder Kjell Nyvold engasjerte i år 2000 Ernst&Young for å utrede mulighetene for kompensasjon for merverdiavgift for prosjekterings- og byggekostnader for et nytt badeland i Bodø kommune. I brev av 18.09.00 fra Ernst & Young til AS Nordlandshallen gis det en redegjørelse av daværende regelverk. Fra utredningens kap. 8 Oppsummering og konklusjon siteres:

"Kompensasjonsordningen ble fra og med år 2000 utvidet til også å gjelde private og ideelle virksomheter. Subjektkretsen som har krav på kompensasjon er avgrenset til de private virksomheter som driver aktiviteter innenfor de områdene kommunen etter lovgivningen er pålagt å utføre, for eksempel barnehager, grunnskole og helsevesen.

Vår gjennomgang av regelverket for kompensasjon for merverdiavgift, viser at det ved alle former for privat organisering ikke kan påregnes tilbakebetaling av avgift som er pådratt ved oppføring av et badeland. Dette medfører at oppføring og drift av et nytt badeland i Bodø i privat regi, ikke vil kunne påregne noen form for kompensasjon for merverdiavgift.

Dersom kommunen står for utbygging og drift, vil derimot kompensasjonsreglene komme til anvendelse. Det er nemlig her ingen begrensninger, i forhold til lovpålagte oppgaver, for de innkjøp som kommunene foretar. Likeledes antar vi at kompensasjon kan oppnås ved å organisere badelandet som et kommunalt foretak. "

Slik mva-kompensasjonsreglene var på dette tidspunktet så skulle mva-kompensasjonen inntektsføres i kommuneregnskapet, uavhengig av om det skulle gis mva-kompensasjon til kommunen eller til selskapet. En eventuell tilbakeføring til selskapet måtte da bevilges som finansiering av investeringen.

I k.sak 6/99-00 står det følgende under rådmannens/plan- og næringskontorets beskrivelse av prosjektøkonomien på skissenivået: "(..) Dersom kommunen sto som utbygger/låntaker kunne ordningen med refusjon av mva gitt en besparelse på ca 8% på investeringskostnadene, dvs ca 10 mill. kr."

I k.sak 154/00 vedtas det under punkt 2: "(..) Mulige økonomiske gevinster av mva-kompensasjon og gunstige rentevilkår som følge av prosjektorganiseringen, forutsettes vurdert i den endelige avtalen mellom Nordlandshallen og Bodø kommune.". I brev av 12.06.03 sendte AS Nordlandshallen et utkast til avtale mellom Bodø kommune og AS Nordlandshallen. Daglig leder i AS Nordlandshallen sier at de har purret på tilbakemelding fra kommunen. Det ble aldri inngått noen formell avtale mellom AS Nordlandshallen og Bodø kommune.

## Salten kontrollutvalgsservice

---

I alle forprosjektene (opprinnelig utgave av 12.07.01 og to reviderte utgaver av 04.09.01 og 28.01.02) er det korrigert for mva-refusjon og mva-kompensasjon på bad og ballhall og mva-refusjon på næringsdel. Dette fremgår av de detaljerte budsjettene som er en del av forprosjektdokumentene. I forprosjektets punkt 1.1 Sammendrag står imidlertid investeringskostnadene oppgitt "inkl. mva". Begrepet "inkl. mva." betyr i disse dokumentene at brutto mva. er korrigert for antatt mva-refusjon og mva-kompensasjon – noe som normalt betegnes som "netto" mva. I det opprinnelige forprosjektet (datert 12.07.01) står det i punkt 4.3.1 "Merverdiavgift for badeland og treningssenter er medtatt. Reduksjon av merverdiavgift med 35% som for offentlige foretak er forutsatt for badeland og ballspillhall".

I møte mellom AS Nordlandshallen og kommunen den 25.09.01 står det at det må innhentes en bekreftelse fra fylkesskattesjefen på hvilke organisatoriske grep som må gjøres for å oppnå mva-refusjon (vår kommentar: her menes det nok mva-kompensasjon).

I k.sak 137/01 (desember 2001) refereres det til møte med AS Nordlandshallen den 28.11.01: "Selskapet ønsker at kommunen står som byggherre og låntaker. Dette har også konsekvenser for refusjon av mva. 35%." Videre står det i saksfremlegget: "Avgiftsproblematikken tilknyttet eierskapsløsning er ikke endelig avgjort, men sannsynligvis vil kommunalt eierskap medføre mva-refusjon på 35%". Som vedlegg til denne saken ligger et notat fra Ok-avdelingen og AS Nordlandshallens svar til Ok-avdelingen. Ok-avdelingen ved kommunaldirektør skriver følgende under punkter som krever avklaring : "Avgiftsproblematikk med tilhørende konsekvenser, herunder skriftlig aksept fra godkjenningmyndighet når det gjelder mva-refusjon". Nordlandshallen svarer på dette slik: "Det arbeides med en endelig avklaring på avgiftsproblematikken og problemstillingen angående mva-refusjon. Bodø kommune blir skriftlig informert når dette er avklart.". Slik avklaring fant ikke sted.

AS Nordlandshallen sender 25.02.02 brev til ordføreren , jf. vedlegg nr. 2, om status i planleggingen og hva som er budsjett for prosjektet på dette tidspunktet. AS Nordlandshallen omtaler kostnadene "inkl. mva.". Som vedlegg til brevet lå detaljerte budsjettall for bad, ballhall og næring. Disse viser at kostnadene er korrigert for mva-refusjon og mva-kompensasjon. Oppvekst- og kulturavdelingen er saksbehandler. Avdelingen fanger ikke opp at tallene er korrigert for mva-kompensasjon. I juni 2002 legges saken frem for bystyret med bakgrunn i nevnte brev fra AS Nordlandshallen.

Bystyret vedtar en investeringsramme for bad og ballhall hvor tallene i realiteten er korrigert for mva-refusjon og mva-kompensasjon uten at dette fremgår i klartekst verken av saksfremlegg eller av vedtak. For kommunale byggeprosjekter generelt gjelder det at budsjettall skal oppgis brutto inklusiv full mva.

Etter at anbud var innhentet i november 2002 og ny investeringskostnad forelå, ble det den 02.12.02 avholdt et møte mellom ordfører, varaordfører, rådmann, økonomisjef, daværende styreformann i AS Nordlandshallen, daglig leder i AS Nordlandshallen og innleid rådgiver i prosjektet Kjell Nyvold fra daværende Byggcon. I dette møtet ble det blant annet lagt frem en økonomisk oversikt over budsjett etter anbud datert 28.11.02. I denne oversikten står det i footnote at (sitat): "I anleggskostnaden over (referert til 112,6 for bad og 43,1 for ballhall – til sammen 155,7 mill) er det justert for refusjon av mva. Refusjonen utgjør ca 9,4 mill for Badeland og 3,2 mill for Ballspillhall". Det vises til vedlegg nr. 4. Rådmannen og økonomisjefen sier at de på dette møtet ikke fanget opp at AS Nordlandshallen hadde godskrevet mva-kompensasjonen i selve byggebudsjettet. Rådmannen fremhever at det i flere

## Salten kontrollutvalgsservice

---

møter med daværende styre ved Petter Thomassen ble presisert hvordan mva-kompensasjonen skulle behandles i kommunens regnskap og hvordan budsjettprosedyrene i kommunen var.

Ny lov om kompensasjon av merverdiavgift trådte i kraft med virkning fra og med 01.01.04. I den nye loven står det at det *ikke ytes kompensasjon* for merverdiavgift på anskaffelser til bygg, anlegg eller annen fast eiendom for salg eller *utleie*. Frem til dette tidspunktet var planen at AS Nordlandshallen skulle leie bad og ballhall hos kommunen.

For å komme inn under ordningen med kompensasjon for mva på anskaffelser til bygg, anlegg eller annen fast eiendom vedtok bystyret i k.sak 03/119 at driften i Nordlandsbadet og Bodøhallen skulle være i et kommunalt foretak. KF Nordlandsbadet stiftes pr. 01.01.04. Når driften av bygget ligger til et kommunalt foretak, har kommunen rett til full (100%) mva-kompensasjon. I forkant av organisering til kommunalt foretak ble det avholdt flere møter mellom styret i AS Nordlandshallen og kommunens administrasjon. Økonomisjefen sier at i disse møtene ble behandling av momskompensasjon flere ganger tatt opp og forklart.

I den økonomiske rapporteringen internt i prosjektet har det hele tiden, helt frem til ferdigstilling, vært trukket fra 35% mva-kompensasjon – med henvisning til den tidligere lov om kompensasjon. Det har ikke vært endring i rapportering vedr. mva-kompensasjon etter at ny lov om mva-kompensasjon trådte i kraft 01.01.04. Prosjektleder opplyser at han og styreleder diskuterte dette, men kom frem til det ikke var naturlig å endre rapporteringen på dette tidspunktet.

Når AS Nordlandshallen i K.sak 04/56 ber om tilleggsbevilgning til prosjektet, legger de til grunn at mva-kompensasjonen skal være en del av finansieringen av prosjektet. Dette fremgår av deres brev og forslag til finansieringsplan som er en del av saksfremlegget for bystyret. Det som ikke fremgår av saksfremlegget er at den investeringskostnad som oppgis allerede er fratrukket mva-refusjon og mva-kompensasjon. Når styret forslår å bruke mva-kompensasjon som finansiering av "netto" investeringskostnad, brukes samme mva-kompensasjon to ganger. I saksfremlegget for bystyret sier rådmannen: "De økte midlene i form av momsrefusjon er en del av kommuneopplegget der kommunene ble trukket i rammetilskuddet, og skal således ikke trekkes inn som en del av finansieringen av prosjektet. Tilskuddet blir en del av kommunens driftsinntekter."

### 5.2.3 Usikkerhet og bruk av margin/reserve

Alle byggeprosjekter er beheftet med usikkerhet. Usikkerheten reduseres normalt etter hvert som prosjektet planlegges mer i detalj. Fra tidligere forvaltningsrevisjonsrapport om "Planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter i Bodø kommune", ref. k.sak 05/17, har vi trukket inn følgende aksepterte normer for utviklingen av usikkerhetsnivået:

Utredningsfasen	+/- ca. 30%
Skisseprosjekt	+/- 20-25%
Forprosjekt	+/- 10-20%
Detaljerte prosjekter/anbud	+/- 5-7%

På skisseprosjektstadiet for byggingen av bad, ballhall og næring ble det ikke satt noen beløpsmessig eller relativ størrelse på usikkerheten som lå i tallene. I forprosjektet og de reviderte forprosjektene ble det i kostnadsoverslagene tatt høyde for en post for diverse

## Salten kontrollutvalgsservice

---

uforutsett. I tillegg ble det opplyst at kostnadsoverslagene var gitt med en nøyaktighet på +/- 5%. Budsjettpostene for uforutsett kalles også for margin eller reserve.

I budsjettene som forelå før anbud ble innhentet lå margin/reserven på 3,9 mill for bad og ballhall, og 0,4 mill for næringsdelen. Til sammen en margin/reserve på 4,3 mill i et prosjekt hvor totalkostnaden var anslått til ca 178,9 mill (alle tre delprosjektene). Dette gir en usikkerhetsmargin på ca 2,4%. Størrelsen på marginen ble fastsatt av prosjekteringsleder og prosjektleder/byggekomité i fellesskap.

Kostnadsoverslaget etter anbud viste en total sum som var noe mindre enn det budsjett som var gitt på det tidspunktet. Differansen mellom daværende budsjett og innhentende anbud ble etter hvert lagt inn som margin/reserve i den økonomiske rapporteringen mellom byggeleder og prosjektleder. Marginen økte da til ca. 9,3 mill totalt for alle tre delprosjektene og utgjorde da ca. 5,2% av totalt budsjett på ca 178,9 mill. Vi registrerer at marginen etter innkomne anbud på 9,3 mill er fordelt på bad med 5,7 mill og ballhall med 3,6 mill. I tillegg kommer det forhold at bystyret vedtok 7 mill. kr. mer til bad og ballhall enn det styret ba om i k.sak 02/117. Disse 7 mill. kr. må dermed anses som en økning av margin/reserve for bad og ballhall. I styrets budsjett for næringsdelen etter innkomne anbud ble det ikke avsatt noe til margin.

Begrepet reserve er videre brukt i de økonomiske oversiktene som er rapportert fra prosjektleder til byggekomiteen/styret. Både prosjektleder og styreleder opplyser at denne posten ble vurdert til å både skulle ta høyde for uforutsette ting i prosjektet og til ekstra investeringer der komiteen fant dette riktig. Som eksempel på at byggekomiteen har valgt å bruke av reserveposten for å dekke investeringer som går utover de opprinnelige planene som lå til grunn for bystyrets vedtak, vises det til referat fra styremøte i AS Nordlandshallen den 12.08.03: "Styret vedtok at arealet på 120m<sup>2</sup> i 2.etg. utnyttes til garderobes for skoleklasser. (..) Kostnad er budsjettet til 1,2 mill og vil bli belastet reserveposten."

### 5.2.4 Vurderinger

Gjennomgang av bystyrevedtak, saksfremlegg, økonomisk rapportering i styret og korrespondanse mellom styret i AS Nordlandshallen og administrasjonen i Bodø kommune viser at det ikke har vært en klar og felles forståelse om rammen for bygging av Bodø Spektrum. Årsaken til dette synes å være:

- Rådmannen forstår det slik at kostnadene til stupebasseng/stupeanlegg, anslått til 7 mill, kommer i tillegg til de oppgitte anbudstall pr. 28.11.02. Dette er ikke riktig, anbudstallene viser at stupebasseng/stupeanlegg er inkludert. Dette står også i det tallmaterialet som rådmannen fikk i møte med Nordlandshallen den 02.12.02.
- Styret forholder seg hele tiden til rammen på 155,7 og senere 161,7. Styret har hele tiden vært klar over at bystyret vedtok 7 mill mer enn det AS Nordlandshallen ba om etter anbud. Det er først ved konstatert overskridelse på åpningstidspunktet at rammen på 168,7 trekkes inn fra styreleders side.
- Styrets uriktige forståelse av hvordan mva-refusjon og mva-kompensasjon kan og skal behandles i et kommunalt byggeprosjekt. Administrasjonen i kommunen (OK-avd., økonomisjef og rådmannen) har ikke fanget opp styrets feilaktige forståelse, tross skriftlig dokumentasjon som viser at dette er fremlagt for administrasjonen og kunne

## Salten kontrollutvalgsservice

---

vært fanget opp allerede i 2002. Disse opplysningene fremkom dog i hovedsak som underdokumentasjon.

I bystyret vedtas investeringsrammen for et kommunalt bygg med brutto sum inkl. full mva (bruttobevilgning). Finansieringen av byggeprosjektet må også vedtas særskilt herunder også finansieringen av utgiftene til mva.

Styret i AS Nordlandshallen og rådgiver Kjell Nyvold i Norconsult oppfatter det slik at all mva-refusjon og mva-kompensasjon som ble utløst etter den tidligere ordning med 35% mva-kompensasjon skulle godskrives selve byggebudsjettet, dvs. redusere prosjektets brutto investeringsbudsjett. Styrets forståelse av hvordan mva-kompensasjon skal praktiseres i kommunale byggeprosjekter har hele tiden vært feil.

Både rådmannen (ref. notat til bystyret i k.sak 02/117) og styret i Nordlandshallen trekker videre inn mva-kompensasjon som en del av finansieringen av en investeringsutgift som allerede er korrigert for samme mva-kompensasjon. Dette tyder på at styret ikke helt har forstått hva som ligger i sitt eget tallgrunnlag og at rådmannen ikke har sett/fått informasjon om hva som ligger i styrets tallgrunnlag. Styret har hatt stor fokus på at mva-kompensasjon skulle utløses i dette prosjektet, men synes ikke å ha vært klar over, at om mva-kompensasjonen skulle "godskrives prosjektet" så ville dette i så fall være en del av finansieringen av en brutto investeringskostnad. Dette ville krevd en særskilt bevilgning fra bystyret.

Kommunen har ved flere anledninger fått skriftlig dokumentasjon som viser hva styret har lagt til grunn i sitt tallgrunnlag, dvs. at mva-kompensasjonen allerede er fratrukket brutto investeringskostnad. Opplysningene som styret gir i brev av 25.02.02 er egnet til å forstå slik at beløp er oppgitt inkl. full mva. Når underdokumentasjonen til styrets brev viser andre tall vedrørende mva-beregningen enn det som fremgår i selve brevtteksten, så krever dette en relativt detaljert gjennomgang for å oppdages. Administrasjonen sier at det ikke lå til dem å gjennomføre en detaljert kvalitetssikring av budsjettallene fra styret. Etter vår vurdering kunne misforståelsen vært avklart på dette tidspunktet.

I dokumentasjonen som ble utdelt i møte den 28.11.02 fremgår det i fotnote at tallene er korrigert for mva-kompensasjon med til sammen 12,6 mill. Rådmannen og økonomisjefen sier at styret var informert om hvordan mva-behandlingen skulle være, men de har ikke fanget opp at styrets faktiske praktisering av mva-problematikken var feil. Etter vår vurdering burde administrasjonen i Bodø kommune ha reagert på styrets forståelse av mva-problematikken da de fikk skriftlig dokumentasjon på anbudssummene, jf. vedlegg nr. 4, selv om mva-kompensasjonen kun er omtalt i fotnote.

Misforståelsen om mva-kompensasjon ble ikke avdekket i 2002 og kontrakter med entreprenører ble underskrevet. Da kontraktene ble underskrevet, ble også kommunen bundet opp juridisk til de gjeldende kontrakter. Uansett tidspunkt for avklaring om misforståelse om mva-kompensasjon etter tidspunkt for kontraktinngåelse, så ville dette ikke endre kommunens faktiske økonomiske forpliktelser i prosjektet. En avklaring ville imidlertid ført til rapporteringsplikt til bystyret.

I forbindelse med ny lov om mva-kompensasjon og omorganisering til kommunalt foretak ble temaet mva-kompensasjon tatt opp og diskutert flere ganger i møter mellom styret og kommunens administrasjon. På tross av dette justerte ikke styret formen på den økonomiske

---

rapporteringen vedrørende byggeprosjektet. Siden styret fra første forprosjekt hadde godskrevet mva-kompensasjon i sine budsjettall for prosjektet burde styret skjønt at endrede regler for mva-kompensasjon også endret de forutsetninger som de hadde lagt til grunn i de økonomiske beregningene for byggeprosjektet.

Marginen/reserveposten skal ivareta uforutsette ting. Den er normalt sett ikke ment å brukes som grunnlag for nye ting eller større kvalitetsforbedringer. I dette byggeprosjektet har styret brukt marginen/reserven til nye investeringer og burde skjønt at bufferen for faktiske uforutsette ting dermed ble for liten. I tillegg burde styret vedtatt å legge inn en buffer for uforutsette ting i sitt eget budsjett for næringsdelen.

### **5.3 Beslutningsprosesser og behandling av kontrakter, endringer og tillegg**

#### 5.3.1 Anbudsprosesser

Lov om offentlige anskaffelser trådte i kraft pr. 01.07.01. Heleide kommunale aksjeselskaper faller i all hovedsak inn under loven. Inngåelse av kontrakter mellom AS Nordlandshallen og prosjektleder, planleggere og prosjekteringsleder ble gjort i tiden før loven trådte i kraft.

For byggeledelse ble det innhentet 4 tilbud før styret gjorde sitt valg. De enkelte delentreprisene ble utlyst som åpen anbudskonkurranse. Veiledende kunngjøring av konkurranse ble gjort i Norsk lysningsblad nr. 157 den 12.07.02. Kunngjøring av åpen anbudskonkurranse ble gjennomført i TED (EU's offisielle kanal for kunngjøring av offentlige innkjøp) den 03.09.02 (grunn- og betongarbeider) og 01.10.02 (bygning og tekniske arbeider).

#### 5.3.2 Godkjenning av kontrakter

De innkomne tilbud ble kontrollsummert av rådgiverne i prosjekteringsgruppen. Prosjekteringsgruppens la frem innstilling på valg av entreprenører til styret. Styret vedtok i møte den 03.12.02 og den 19.12.02 hvilke entreprenører de ville inngå kontrakt med. I møte den 19.12.02 valgte styret å utsette avgjørelse på valg av sportsgulv, vannrutsjebaner og luftbehandlingsanlegg.

I møte 21.02.03 – sak 14/03 vedtok styret at det skal monteres homogent parkettgulv i ballspillhallen. Dette er en kvalitetsheving i forhold til opprinnelig plan. I styrevedtaket står det intet om hva merkostnaden vil utgjøre.

I møte 14.03.03 – sak 18/03 vedtok styret å velge vannsklier fra Klarer AG. Det velges en helt annen løsning enn opprinnelig planlagt. Tilbudet utgjør 3,3 mill eks. mva. I styreprotokollen står det at en overskridelse på budsjettet for denne etableringen belastes reservepost. Det står ikke i protokollen hva merkostnaden utgjør. Det er ikke tatt hensyn til eventuelt merarbeide vedr. prosjektering eller entreprenørarbeide.

I samme sak vedtas det valg av luftbehandlingsaggregater fra Menerga. I protokollen står det at aggregatene er noe dyrere i innkjøp og at det vil bli en tilleggskostnad. Kontraktsinngåelse viser at merutgiften på kontrakt for luftbehandlingsaggregater er på 3 mill sett i forhold til budsjett. Merutgiftene skulle forsvares ved at man fikk vesentlige lavere driftsutgifter.

### 5.3.3 Behandling av endringer og tillegg

I henhold til de prosjektadministrative rutiner skulle alle endringslister skriftlig godkjennes av byggherre/prosjektleder. Det forelå ingen skriftlige bestillinger mellom styret/byggekomite og planleggerne eller skriftlige godkjenninger av endringslistene fra prosjektleders side. Alle "bestillinger" og "godkjenninger" av endringer og tillegg fremgår imidlertid av møtereferatene fra prosjekteringsmøtene. Alle endringer som styret diskuterte ble tatt opp av prosjektleder i prosjekteringsmøtene. På prosjekteringsmøtene deltok prosjektleder, prosjekteringsleder, planleggere og byggeleder. Alle medlemmene av styret og daglig leder i AS Nordlandshallen fikk kopi av møtereferatene.

Som eksempel på bestilt prosjektering/omprosjektering refereres følgende fra prosjekteringsmøtene:

- |          |   |
|----------|---|
| 07.04.03 | Prosjektleder bestiller omprosjektering vedrørende vannsklier.  |
| 10.07.03 | Byggherre ønsker å utvide 2. etasjen til skolegarderober. Omprosjektering igangsettes i henhold til prosjektleder.                                |
| 23.09.03 | Byggekomite har gitt klarsignal til prosjektering av næringsdel.  |
| 06.05.04 | Prosjektleder skal avklare endelig løsning og leverandør vedr. relax i løpet av mai. Prosjektering iverksettes etter avklaring fra prosjektleder. |
| 07.06.04 | Leverandør av relax er valgt. Grunnlag for prosjektering foreligger innen 14 dg.  |
| 06.07.04 | Endret planløsning næringsareal etter brukerønsker. Kjøkkenløsning settes på vent inntil ny melding fra prosjektleder.                            |
| 12.08.04 | Skisser på utvidelse av kafe er under utarbeidelse.   |
| 01.09.04 | Kjøkken er avklart og lagt inn på plantegninger. Utvidelse av kafe prosjekteres ferdig  |

Planleggerne fylte ut endringslister på bakgrunn av det som ble initiert og bestemt på prosjekteringsmøtene. Endringslistene ble så sendt til entreprenørene for påføring av pris. Listene ble så returnert til planleggerne for kontroll og underskriving. Byggeleder mottok ferdig utfylt endringsliste og gjennomførte bestilling på bakgrunn av dette. Byggeleder uttaler at dersom en endringsliste ikke var fullstendig utfylt så ble det ikke foretatt bestilling før prosjektleder ga klarsignal på at dette var i orden. Alle bestillinger ble utstedt med kopi til rådgiver/planlegger, prosjektleder og til daglig leder i AS Nordlandshallen. Denne rutinen gjelder for de endringer som vedrører inngåtte entreprisekontrakter. Byggeleder la endringene inn i prognosene etter hvert som han fikk melding om endringer og tillegg vedr. entreprisekontraktene.

Det var også en rekke direktekjøp som følge av valg gjort av styret. Disse bestillingene ble gjort av prosjektleder eller delegert til daglig leder i AS Nordlandshallen. Byggeleder attesterte på fakturaene etter å ha fått verifisert utgiften fra prosjektleder enten muntlig eller ved prosjektleders påtegning på faktura. Byggeleder la dette inn i prognosene etter hvert som han fikk melding om dette eller fikk faktura lagt frem for attestering fra prosjektleder.

### 5.3.4 Endringer – bad og ballhall

Det gis her et sammendrag av de styrevedtak som gjelder endring av opprinnelig prosjekt vedrørende bad og ballhall. Noen vedtak er forsøkt tallfestet, utgiftene er eksklusiv mva.:

---

## Salten kontrollutvalgsservice

---

- Sak 14/03 - møte 21.02.03 - parkettgulv i ballspillhall (merkostnaden fremgår ikke av vedtaket)
- Sak 16/03 - møte 14.03.03 - ny gulvvaskemaskin/sentralvaskeanlegg (sluttprognose viser utgift på ca 0,7 mill)
- Sak 18/03 - møte 14.03.03 - ny løsning på vannskliene (merutgift på dette i forhold til opprinnelig budsjett ligger på ca 2,6 mill). Styret vedtar at merutgiften belastet reserveposten.
- Sak 18/03 - møte 14.03.03 - luftbehandlingsaggregater (merutgift på dette i forhold til opprinnelig budsjett ligger på ca 3,0 mill).  
Vår kommentar: Styret i AS Nordlandshallen sa i brev av 25.02.02, jf vedlegg nr. 2, at de fulgte opp bystyrets vedtak i k.sak 137/01 om kostnadsreduksjoner blant annet ved å redusere kapasiteten på ventilasjonsanlegget. I styrets uttalelse til vår foreløpige forvaltningsrevisjonsrapport, jf. vedlegg nr. 10 pkt. e, står det at uansett valg av luftbehandlingsaggregat så ville det medført økte kostnader på 2 mill. fordi denne investeringen var underbudsjettet.
- Sak 37/03 – møte 30.06.03 – oppgradering av teknisk anlegg i ballspillhallen
- Sak 41/03 – møte 12.08.03 – ny garderobeløsning for skoleklasser (anslått til 1,2 mill i styrevedtaket). Styret vedtar å belaste dette på reserveposten.  
Vår kommentar: Styret i AS Nordlandshallen sa i brev av 25.02.02, jf vedlegg nr. 2, at anleggets kapasitet og fleksibilitet innenfor skoleundervisning fremdeles var tilstede på dette tidspunktet.
- Sak 47/03 – møte 18.09.03 - overvåkningssystem/sikkerhetssystem (utgjør 1,4 mill)
- Sak 47/03 – møte 18.09.03 - bærbar pc og prosjektør til administrasjonen (sluttprognosen viser at det er kjøpt inn datautstyr for ca 0,2 mill)
- Sak 49/03 – møte 18.09.03 - treningsapparater fra Kina (merkostnad fremgår ikke av vedtaket)
- Sak 26/04 – møte 18.03.04 - tyskproduserte garderobeskap/billettssystem (merutgiften fremgår ikke av vedtaket, sluttprognosen viser en kostnad på 2,9 mill)
- Sak 26/04 – møte 18.03.04 - veggtoalett i stedet for på gulv (merkostnad ikke oppgitt i vedtaket)
- Sak 36/04 – møte 20.04.04 - Bodø kommunes byvåpen i bunnen av stupebassenget (merkostnad ikke oppgitt)
- Sak 36/04 – møte 20.04.04 - ny og utvidet løsning i relax/velværeavdelingen velges. Prosjektleder la frem kostnadsoverslag for styret på 1,5 mill ved beslutning, dette justeres senere til 2 mill i prosjektleders rapportering til styret, jf. vedlegg nr. 8. (Sluttprognose viser at faktura fra leverandør av

## **Salten kontrollutvalgsservice**

---

relax er på 3,3 mill. eks. mva. I tillegg kommer en god del merutgifter til prosjektering og tilleggsarbeider for entreprenørene)

Sak 49/04 – møte 20.04.04 - valg av resepsjonsdisk (sluttprognose viser en utgift på 0,3 mill)

Sak 64/04 – møte 23.08.04 - vedtak om utvidelse av kafedelen, herunder vinterhage (ved beslutning var utvidelsen anslått til 1,0 mill) Styret vedtar at Nordlandshallen Eiendom AS står for finansieringen av utvidelsen.

### 5.3.5 Endringer - næringsdel

Anbudskontraktene som opprinnelig ble inngått omfattet alle tre delene av bygget – både bad, ballhall og næringsdel. Byggeleder opplyser at byggingen av næringsdelen ble forskyvet med ca. 8 mnd som følge av manglende avklaring om gjennomføring/innhold.

Grunnarbeidet for næringsdelen var opprinnelig planlagt med oppstart sommeren 2003, faktisk oppstart ble vinteren 2004. Dette har ifølge byggeleder påvirket den totale fremdriften på prosjektet og med dette også påvirket kostnadene til blant annet rigg og drift.

Det er få styrevedtak som sier noe om investeringene i næringsdelen. Prosjektleder opplyser at innholdet i næringsdelen først kom på plass når man fikk avklart hvilke leietakere som skulle inn i bygget. Merinvesteringene i næringsdelen kan i stor grad relateres til innredning av legevakta.

### 5.3.6 Vurderinger

Kontrakter med arkitekt, rådgivere og prosjektleder ble inngått før lov om offentlige anskaffelser trådte i kraft. De øvrige entrepriser ble utlyst i samsvar med reglene for åpen anbudskonkurranse. Vi har ikke tatt stilling til styrets valg av leverandører.

I følge de skriftlige prosjektadministrative rutiner som gjaldt i dette prosjektet, skulle byggherren (her representert ved byggekomite og prosjektleder) gi skriftlig godkjenning av endringer og tillegg. Bestillinger av endringer og omprosjekteringer ble i stor grad gjort i møter med planleggerne, og ikke skriftlig slik de avtalte rutineene sa at det skulle være. Protokoll fra prosjekteringsmøtene viser imidlertid når prosjektleder har bestilt prosjektering og omprosjektering.

Vi registrerer at det er gjennomført endringer/tilleggsbestillinger/kvalitetshevninger i et stort omfang ut over det som var med i det opprinnelig vedtatte budsjettet. Vår vurdering er at styret har gått ut over sine fullmakter. Styret burde skjønt at å bruke av reserveposten til nye investeringer ville gi en uforsvarlig liten buffer til uforutsette ting og at dette kunne gi overskridelser på prosjektet, både som helhet og isolert sett på bad, ballhall og næringsdel.

I tillegg har styrets beslutningsgrunnlag ikke vært godt nok fordi totalutgiften til den enkelte endring ikke i tilstrekkelig grad har vært beregnet. Med dette mener vi at omfanget av merprosjektering og tilleggsarbeid for entreprenørene ikke fremkom godt nok før styret tok sine beslutninger. Dette burde styret sett og satt krav til.

## **5.4 Prognoser og økonomisk rapportering**

### 5.4.1 Rutine for prognosearbeid og økonomisk rapportering

Det forelå ingen avtale på hvordan rapportering fra styret i AS Nordlandshallen til kommunen (som eier) skulle være. Rådmannen foreslo i f. sak 174/01 (som lå til grunn for k.sak 137/01) at styret i AS Nordlandshallen skulle rapportere kvartalsvis til formannskapet under bygging og i første driftsår. I følge godkjent møteprotokoll ble dette punktet trukket av rådmannen i formannskapsmøtet og punktet ble dermed ikke votert over eller fremmet for bystyret. Det forligger dermed intet formelt vedtak om hvordan rapporteringen mellom eier (kommunen) og styret skulle være under byggingen. AS Nordlandshallen har imidlertid oppfattet det slik at det ble vedtatt kvartalsvis rapportering, ref. styremøtet 23.01.03 og brev fra AS Nordlandshallen til rådmannen av samme dato. I styremøte den 07.05.03 bestemmes det at nestleder i styret skal ta kontakt med kommunen for å få innspill på hvordan de vil ha en slik rapport. Nestleder sier at hun tok dette muntlig opp mot ordføreren. Hun sier at tilbakemeldingen var at det ble opp til styret å finne en god form på dette. Den løpende orienteringen om fremdrift og status ble gitt i form av møter mellom styreleder, prosjektleder, ordfører og rådmannen og orienteringer i formannskapet.

Byggeleder har på bakgrunn av inngåtte kontrakter, mottatte endringsmeldinger og prosjektleders bestillinger løpende ført oversikt over økonomisk status og sluttprognose for byggeprosjektet – fordelt på bad, ballhall og næring – og totalt. Fordelingen mellom disse tre delene ble gjort i henhold til planleggenes vurdering. Rapporteringen viser hva som er justerte kontraktssummer, konstaterte/bestilte tilleggsarbeider og hva som antas å bli fremtidige tillegg inntil ferdigstillelse av prosjektet. Byggeleder opplyser at rapportene var løpende tilgjengelig for prosjektledelsen og ble gitt til prosjektleder når prosjektleder ba om dette. Byggeleders statusrapporter fremgår av vedlegg nr. 7a og 7b. En del kjente tillegg ble ikke lagt inn i byggeleders status før faktura forelå. Dette fordi det var avtalt at prosjektleder skulle legge dette inn i sin rapportering til styret. Direktekjøp gjennomført av prosjektleder ble etter avtale ikke lagt inn i byggeleders prognose før etter at de var attestert.

Prosjektleder bearbeidet byggeleders detaljerte oversikter og lagde et sammendrag som ble presentert for byggekomite/styre. I disse sammendragene trakk prosjektleder inn en del kjente besparelser og kjente tilleggsutgifter som påvirket status og hva som var "reserve" i prosjektet. I prosjektleders rapportering ble det blant annet tatt inn forhold som "merinntekter ved salg av parkeringsplasser" og "momskompensasjon næringsdel" (vedrører egentlig mva-refusjon). Prosjektleder og styreleder opplyser at disse momenter ble tatt med fordi de skulle være en del av finansieringen av de merinvesteringer som styret vedtok. Prosjektleders rapportering til styret fremgår av vedlegg nr. 8. Frem til august 2004 rapporterer prosjektleder kun for det samlede prosjektet, ikke for delprosjektene bad, ballhall og næringsdel. Prosjektleder sier at dette ble gjort fordi styret ikke ba om annet. Fra august 2004 rapporteres bad og ballhall samlet, men næringsdelen rapporteres det ikke om i det hele tatt.

Som grunnlag for bystyrets behandling 6. mai 2004 var brevet fra styret av 29. mars 2004 hvor det ble opplyst at man lå innenfor den vedtatt ramme på 155,7. Det vises til vedlegg nr. 9. Byggeleders prognose pr. utgangen av mars viser en antatt sluttkostnad for bad og hall på 158 mill.

I tidsrommet fra AS Nordlandshallen sendte brev til kommunen og til bystyret gjorde sitt vedtak om ny ramme for prosjektet vedtok styret i AS Nordlandshallen flere kvalitetshevinger

---

## Salten kontrollutvalgsservice

---

som gjør at bystyrets beslutningsgrunnlag ikke var riktig. Styret vedtok tyskproduserte garderobeskap (lagt inn i byggeleders prognose i juni). Styret vedtok videre ny og utvidet løsning i relax/ velværeavdelingen (lagt inn i byggeleders prognose i september/oktober). Bystyret ga i k.sak 04/56 ikke sin tilslutning til styrets foreslåtte økte bevilgning til velværeavdelingen, kun til ventilasjonsanlegg og tribuner ballhall. Styreleder og prosjektleder begrunner investeringene med at Nordlandshallen Eiendom AS skulle stå for finansieringen.

I protokoll fra styremøtene i AS Nordlandshallen fremgår det i møte den 23.08.04 at det er overskridelse på 6,7 mill. for bad og ballhall. Det er ikke oppgitt i styreprotokollen hva som er økonomisk status på næringsdelen. Sett i forhold til byggeleders rapportering på samme tidspunkt har prosjektleder tatt hensyn til en del momenter som ikke er registrert i byggeleders oversikt. På tross av at styret konstaterer overskridelse i forhold til sitt eget budsjett, vedtas det utvidelse av kafédelen anslått til ca 1 mill. kr.

En god del omprosjektering vedr. relax, kaféutvidelsen og næringsdelen pågikk i august, september og oktober. Omprosjekteringen munnet ut i endringslister og tilleggsbestillinger mot entreprenørene. Vi kan ikke se at dette var tatt høyde for i prosjektleders rapportering til styret på tidspunkt for beslutning.

I protokoll fra styremøte den 16.09.04 står det at "prosjektleder informerte om ingen endring i økonomisk status". Etter denne dato er det ingen protokollering av om styret har behandlet økonomisk status i byggeprosjektet, eller hvilke tall de eventuelt fikk seg forelagt, verken i møte den 30.09, 18.10., 04.11., 17.11. eller den 17.12. I prosjektleders oversikt pr. 25.10. viser bad og ballhall en overskridelse på 14,2 mill. Alle styremedlemmene bekrefter at det ble gitt muntlig orientering om økonomi i disse styremøtene. Tre av styremedlemmene sier at de ikke kjenner igjen tallet på 14,2 mill pr. 25.10.04 (dato for prosjektleders oversikt). De mener at den kjente overskridelsen i oktober/november fremdeles lå på ca 7 mill vedr. bad og ballhall.

I forbindelse med åpningen av Bodø Spektrum i november 2004 får ordføreren en økonomisk statusoversikt fra styreleder. Det vises til vedlegg nr. 6. På denne oversikten står det at overskridelsen på bad og ballhall er på ca. 7,4 mill. I denne oversikten er det lagt til grunn at bystyrets bevilgning er på 168,7 mill (i oversikten brukes beløpet 168,9 mill) og ikke 161,7 mill. Legger man til grunn den rammen som styret hele tiden har forholdt seg til (155,7 + 6) blir den rapporterte overskridelsen på ca 15,1 mill. I den oversikten som ordføreren fikk er det første gang at utgifter ved forsinkelse av prosjektet fremgår, og da estimert til 2 mill for bad og ballhall.

Selv om Bodø Spektrum offisielt åpnes den 24.11.04, så gjenstår en god del byggeaktivitet. En rekke direkte kjøp og tilleggsarbeider/tilpasninger ble gjort også etter åpningstidspunktet. De prognoser som forelå ved åpning kan derfor ikke sies å være representativ for sluttkostnaden for prosjektet.

Økonomisjefen i Bodø kommune fremhever at hun og regnskapssjefen flere ganger i løpet av 2004 påpekte overfor styreleder at det så ut til å bli overskridelser. Dette med bakgrunn i at de faktiske regnskapstallene viste brutto tall inkl. mva, mens de tall som styret forholdt seg til var netto tall fratrukket antatt mva-kompensasjon. Dette ble i følge økonomisjefen avvist av styreleder.

## Salten kontrollutvalgsservice

---

### 5.4.2 Analyse av overskridelsen

Styret har verken fått seg forelagt eller bedt om en beskrivelse av hvordan utviklingen av de ulike delene av prosjektet har vært. De har først forholdt seg til hele prosjektet, deretter rapporteres bad og ballhall samlet. En nærmere gjennomgang viser at hver del av det totale byggeprosjektet har hatt sin egen utvikling i forhold til bevilgning og budsjett. Vi vurderer derfor hver enkelt del i vår analyse.

For å kunne analysere overskridelsen legger vi til grunn byggeleders delprognoser for bad, ballhall og næring. Dette sammenholder vi både med den rammen som styret har forholdt seg til (vedlegg nr. 7A) og til bystyrets bevilgning (vedlegg nr. 7B). Styret har skriftlig bekreftet at bystyrets vedtak i k.sak 02/117 var 7 mill for høyt. Styret har ikke tatt inn disse 7 mill i sin løpende rapportering, men forholdt seg til de tall som ble presenterte for rådmannen i forkant av bystyrets vedtak.

ANALYSE OVERSKRIDELSER - tall avrundet til hele mill. kr.					
Fra budsjett etter innkomne anbud, hensyntatt tilleggsbevilgning i mai 2004 og sammenhold med sluttprognose oktober 2005					
	Bad	Ballhall	Sum	Næring	Totalt
			bad og ballhall		
TALL INKL. FULL MVA. (NÆRING INKL. FRADRAG FOR MVA-REF.)	155,0	47,8	202,8	25,8	228,6
VEDTATT RAMME	120,5	48,2	168,7	18,6	187,3
SUM OVERSKRIDELSER	34,5	(0,4)	34,1	7,2	41,3
SUM OVERSKRIDELSER	34,5	(0,4)	34,1	7,2	41,3
MISFORSTÅELSE OM MVA-KOMPENSASJON UTGJØR	(14,0)	(3,7)	(17,7)		(17,7)
RESTERENDE OVERSKRIDELSE	20,5	(4,1)	16,4	7,2	23,6
Endring utgifter på diverseposten	11,6	(2,0)	9,6	0,2	9,8
Endring utgifter til entreprenørarbeide	16,6	1,1	17,7	6,8	24,5
Økte utgifter til rådgivning/prosjektering/ledelse	2,0	(0,0)	2,0	1,3	3,3
Netto besparelse på andre utgifter, herunder prisstigning		-	-	(0,8)	(0,8)
Merutgift/nettoeffekten av mva, mva-ref og mva-komp	3,0	0,6	3,6	(0,3)	3,3
Div. avrunding ballhall		(0,1)	(0,1)		(0,1)
BRUTTO MERINVESTINGER	33,2	(0,5)	32,7	7,2	39,9
Budsjettpost for margin/reserve	(5,7)	(3,6)	(9,3)	-	(9,3)
Bystyret vedtar 7 mill mer enn styret ba om i k.sak 02/117	(7,0)		(7,0)		(7,0)
NETTO MERINVESTINGER	20,5	(4,1)	16,4	7,2	23,6

Tall for næring er fratrukket mva-refusjon i henhold til beregnet fradragrett. Dette er riktig i forhold til reglene for bokføring av mva i aksjeselskaper.

**Badet** - Hvis vi ser på utviklingen av badet isolert sett, jf. vedlegg nr 7a, så viser denne overskridelser allerede i september 2003. På dette tidspunktet har styret vedtatt både kvalitetshevninger og endringer i prosjektet. Ref rapportens punkt 5.3.4. (gulvaskemaskin, ny løsning vannsklier, nye aggregater, ny garderobeløsning/utvidelse av 2.etasje).

Vi har gjort stikkprøver blant de ekstra utgiftene på diverseposten (direktekjøp) og på ekstra entreprenørarbeidet som følge av endringer og tilleggsbestillinger. Vår vurdering er at

---

## Salten kontrollutvalgsservice

---

merutgiftene i stor grad kan relateres til styrets vedtak, ref rapportens punkt 5.3.4, om endringer og kvalitetshevninger og diverse praktiske tilpasninger til disse.

I prognosen for badet ligger blant annet de samlede investeringsutgifter til kaféutvidelsen og relax/velværeavdelingen. Styreleder og prosjektleder opplyser at disse utgiftene skulle finansieres av Nordlandshallen Eiendom AS – altså over næringsdelen av prosjektet. Disse utvidelsene er ikke skilt ut verken av prognosen eller av regnskapet til Bodø kommune. Styreleder og prosjektleder opplyser at dette var tenkt gjennomført når et endelig kostnadsbilde forelå. Det var uklart hvordan dette skulle foregå og ble ikke gjennomført fordi det ble valgt et nytt styre i AS Nordlandshallen. Uansett betyr dette en betydelig forskyvning mellom næringsdel og bad/ballhall, eller at næringsdelen kan belastes med leieutgifter.

**Ballhall** – Prognosen på ballhall har hele tiden vært innenfor det budsjettet som styret har forholdt seg til. Styret ber i k.sak 04/56 om ekstra bevilgning på 5 mill til mobile tribuner i ballhallen. Slik prognosen så ut i forkant av bystyresaken, så var det allerede en stor nok buffer i delbudsjettet for ballhallen til å anskaffe tribunene innenfor gjeldende ramme. Da ser vi imidlertid bort fra misforståelsen vedr. mva-kompensasjon.

**Næring** - Fra og med mai 2004 viser prognosene overskridelse i forhold til styrets gjeldende ramme. Merutgiftene kan i all hovedsak relateres til ekstra entreprenørarbeide som følge av endringslister og tilleggsbestillinger og til økte utgifter til prosjektering/byggeledelse/prosjektledelse. Oppstart bygging av næringsdelen ble utsatt ca 8 mnd som følge av manglende avklaring av innhold/gjennomføring og dette medførte blant annet merutgifter til rigg og drift, strøm mm. Prosjektleder opplyser at innholdet i næringsdelen først kom på plass når man fikk avklart hvilke leietakere som skulle inn i bygget. En god del av merutgiften på næringsdelen kan relateres til innredning av legevakta. Prosjektleder opplyser at merinvesteringene på dette dels skulle kompenseres over husleien til legevakta.

### 5.4.3 Vurderinger

Etter vår vurdering burde det vært en fast rutine på skriftlige orienteringer til faste tidspunkter fra styret i AS Nordlandshallen til kommunen. I andre kommunale byggeprosjekter er det vanlig å rapportere status i forbindelse med tertialrapporteringen til bystyret.

Vår vurdering er at prosjektleders rapportering til styret ikke var god nok. Videre er det styrets ansvar å kreve tilstrekkelig rapportering. Rapporteringen viste lenge kun totale tall, og ikke splittet opp for delene i prosjektet. I rapporteringen ble det trukket inn momenter som ikke er relevante sett i forhold til gjeldende investeringsramme, men som går på finansiering. Økning i brutto investeringsramme er det opp til bystyret å vurdere.

Erfaringer fra bygging av andre badeanlegg i Norge tilsier at det er knyttet store utfordringer til å styre slike prosjekter, noe som prosjektleder også har kommentert. På bakgrunn av dette burde styrets hovedfokus på oppfølging og styring være rettet mot denne delen av totalprosjektet spesielt. Det burde derfor vært utvist stor forsiktighet med å bruke margin/reserve til nye ting.

I henhold til Bodø kommunes delegasjonsreglement skal all myndighet utøves innenfor den budsjettmessige ramme. Dersom det kan forventes at vedtatt kostnadsramme i et byggeprosjekt vil overskrides, skal det utredes sak til bystyret om tilleggsbevilgning. Dette ble AS Nordlandshallen gjort oppmerksom på i brev av 27.02.2003. Når styret selv

konstaterer overskridelse på bad og ballhall i august 2004 burde styret etter vår vurdering tatt dette opp mot kommunen. I tillegg kommer det forhold at styret vedtok utvidelser av det opprinnelige prosjektet uten at formannskapet eller bystyret hadde behandlet/godkjent dette i forkant. Det vises for øvrig til rapportens punkt 5.3.4. I tillegg påløp det merkostnader på grunn av forsinkelser i fremdriften.

Vår vurdering er at overskridelsen i all hovedsak kan relateres til misforståelse om mva-kompensasjon, til merutgifter som følge av styrets beslutninger om nye ting i prosjektet og kvalitetshevninger, merutgifter som følge av at næringsdelen ble forsinket med 8 mnd. og til merutgifter til innredning av næringsdelen.

## 6. KONKLUSJONER

Vi oppsummerer våre vurderinger og konkluderer med følgende:

### Misforståelse om rammen for prosjektet

- Det tidligere styret i AS Nordlandshallen og administrasjonen i Bodø kommune hadde ulik forståelse av rammen for prosjektet og hva som lå i denne rammen. Styret oppfattet vedtatt bevilgning som en netto ramme, mens administrasjonen har lagt til grunn at bystyret alltid vedtar brutto ramme inkl. merverdiavgift i kommunale byggeprosjekter.
- Styret hadde både i planleggings- og gjennomføringsfasen av byggeprosjektet en feilaktig forståelse av hvordan mva-kompensasjon skulle behandles i et kommunalt byggeprosjekt. Selv om administrasjonen i Bodø kommune sier at de muntlig tok opp og forklarte det daværende styret hvordan mva-kompensasjonen skulle behandles i kommunale byggeprosjekter, så ble dette ikke riktig likevel. Kommunikasjonen kan dermed ikke sies å ha vært god nok.
- Administrasjonen i Bodø kommune kunne eller burde ha fanget opp misforståelsen med bakgrunn i den dokumentasjon som de fikk seg forelagt fra styret i AS Nordlandshallen i 2002 og før kontrakter med entreprenørene ble underskrevet.

### Styret gikk ut over sine fullmakter

- Det tidligere styret i AS Nordlandshallen gikk ut over sine fullmakter når det gjaldt investeringene i Bodø Spektrum. Å øke brutto investeringsramme i et kommunalt byggeprosjekt ligger til bystyret å avgjøre, uavhengig av mulige finansieringskilder.
- Bystyret ga ikke sin tilslutning til utvidelse og kvalitetsheving av relax/velvære-avdelingen ved sin behandling i k.sak 04/56 i mai 2004. Styret vedtok likevel å gjennomføre denne kvalitetshevningen og utvidelsen av prosjektet. Styret har i tillegg til dette gjort flere store ekstrainvesteringer som ikke kan kategoriseres som uforutsette, men som er klare valg om utvidelser og kvalitetshevninger i prosjektet.
- Selv om styret i forhold til sitt eget budsjett konstaterte overskridelse på bad og ballhall i august 2004 vedtok styret likevel å sette i gang utvidelse og ombygging av kafédelen.

### Svak økonomistyring

---

- Økonomistyringen i byggeprosjektet har etter vår vurdering ikke vært god nok. Styret har ikke hatt tilstrekkelig oversikt over den økonomiske utviklingen. Fokus har vært på totalprosjektet og ikke på delprosjektene.
- Styrets beslutningsgrunnlag har i flere tilfeller vært ufullstendig, dvs at det ikke er tatt tilstrekkelig høyde for relevante merkostnader til prosjektering og ekstra entreprenørarbeide ved valg av nye løsninger.
- Styret har brukt av margin/reserve til nye investeringer og kvalitetshevninger. Styret burde skjønt at bufferen for uforutsette ting da ble for liten.
- Fremleggelse av økonomisk status og utvikling i den kritiske fasen rundt avslutningen av byggeprosjektet har vært mangelfullt dokumentert i styremøtene.

## **7. ANBEFALINGER**

- Dersom bystyret gir sine egne selskaper i oppdrag å gjennomføre kommunale byggeprosjekter bør det samtidig fastsettes klare rammer og mandater mellom bystyret, formannskap, selskap og kommunal administrasjon. Prosjektene bør kvalitetssikres internt i kommunen med tanke på blant annet budsjett- og regnskapsforståelsen. Dette for å sikre at de lover, forskrifter og regler som gjelder for kommunale byggeprosjekter ivaretas.
- Bystyret bør på generelt grunnlag ta stilling til hvordan de ønsker at eierkontrollen i sine egne selskaper skal være, herunder ta stilling til hvordan bystyret ønsker tilbakemelding og rapportering fra de ulike styrene.