

<b>Dokumenttype</b>	NOU 1990:25	<b>Dokumentdato</b>	1990-11-22
<b>Tittel</b>	Norges Banks nye hovedsete		
<b>Utvalgsnavn</b>	Undersøkelsesutvalget for Norges Banks hovedsete		
<b>Utvalgsleder</b>	Dolva, Trond		
<b>Utgiver</b>	Finans- og tolldepartementet		
<b>Oppnevnt</b>	1987-06-10	<b>Sider</b>	208
<b>Kapittel</b>	Sammendrag		

Utredningen består av ni kapitler med vedlegg.

---

## **Kapittel** Sammendrag

### KAPITTEL 1:

Byggingen av Norges Banks nye hovedsete medførte betydelige kostnader, og under byggesaken måtte kostnadsrammene for byggeprosjektet stadig oppjusteres. Dette var bakgrunnen for at Finansdepartementet 10 juni 1987 nedsatte et undersøkelsesutvalg under ledelse av høyesterettsdommer Trond Dolva. Utvalgets mandat går ut på å "gjennomgå og beskrive de faktiske forhold ved planleggingen, organiseringen og gjennomføringen av byggingen av Norges Banks nye hovedkontor. På denne bakgrunn skal utvalget klarlegge årsakene til oppjusteringene av kostnadsrammene som en har måttet foreta under gjennomføringen." Det heter videre i mandatet at "dersom utvalget finner grunn til å foreta undersøkelser og vurderinger av ansvarsforhold" bør reglene om granskningskommisjoner følges.

Utvalget har basert sitt arbeid på gjennomgåelse av et omfattende arkivmateriale og på høringer med personer som har deltatt i byggesaken, samt at særlige spørsmål er tatt opp med berørte. Når det gjelder utviklingen på byggeplassen, har utvalget valgt ut enkelte entrepriser til nærmere undersøkelse.

På bakgrunn av mandatet har utvalget ikke sett det som sin oppgave å gi en vurdering av det generelle kostnadsnivået som det ble lagt opp til ved byggingen av nytt hovedsete. Det redegjøres imidlertid for byggets kvalitetsnivå (pkt 1.3 og 5.1.4) og foretas sammenlikning med byggeprosjektene til Danmarks Nationalbank og Sveriges Riksbank (kapittel 7). Det materialet utvalget har gått gjennom, har ikke gitt grunn til å gå inn på spørsmål om erstatningsansvar for enkeltpersoner eller selskaper.

Norges Banks hovedsete på Bankplassen er på 60.600 m<sup>2</sup>. I tillegg er fem verneverdige bygninger med til sammen 5.000 m<sup>2</sup> restaurert og innpasset i prosjektet. Bankplassen er satt i stand, og et parkeringshus hvor størstedelen av plassene leies ut, er bygget. Nybygget benyttes til hovedkontor og Oslofilial for Norges Bank foruten at det rommer Norges Banks seddeltrykkeri. Det var opprinnelig forutsatt at deler av bygget skulle leies ut. Det har imidlertid ikke blitt aktuelt, idet bygget nyttes fullt ut av Norges Bank.

Lund og Slaatto er byggets arkitekter. Ved den utvendige utforming og materialvalg er det tatt hensyn til det særegne miljø ved Bankplassen og Akershusområdet. Det har ved planleggingen vært lagt stor vekt på generalitet og fleksibilitet. Bygget er preget av den arkitektoniske retning som kalles strukturalisme og er basert på en høy grad av prefabrikasjon og elementbyggeri. Utformingen av bygget er preget av en gjennomført struktur basert på en planmodul på 90 x 90 cm. Med referanse til denne er det ibygget en strengt gjennomført målsamordning. Den strenge strukturen har stilt store krav til utførelsen av byggearbeidene. I bygget er det en rekke installasjoner og anlegg av høy teknisk standard. De mange tekniske anlegg og enkelte av de materialer som er benyttet, gir høye

vedlikeholdskostnader. Blant annet sikkerhetsmessige installasjoner og industribedriften seddeltrykkeriet skiller bygget fra alminnelige kontorbygg.

## **Kapittel** Sammendrag

### KAPITTEL 2:

I kapitlet gis en oversikt over Norges Bank og dens særegne stilling i forvaltningen. Norges Bank har tradisjonelt en selvstendig stilling, men utviklingen har gått i retning av noe sterkere integrering i det offentlige styringsverk. Byggesaken ble for en stor del gjennomført under loven av 23 april 1892, men ble avsluttet under den nye lov om Norges Bank og pengevesenet av 24 mai 1985 nr 28. Etter loven av 1985 skal saker av særlig viktighet forelegges departementet - dette var praksis også tidligere -, og spørsmålet om instruksjonsrett ble i den nye lov avklart slik at banken kan instrueres av Kongen i statsråd.

Bankens midler er adskilt fra statens øvrige midler, og bankens budsjett vedtas av bankens organer og er ikke en del av statsbudsjettet. Regjeringen legger hvert år fram en melding om Norges Banks virksomhet. Meldingen er et viktig grunnlag for Stortingets kontroll med Norges Banks virksomhet. Utvalget gir i kapittel 8 en oversikt over den informasjon som er gitt regjeringen og Stortinget.

Norges Banks virksomhet gir store inntekter. Det regnskapsmessige overskudd tilhører staten og overføres statskassen etter særlige regler.

Den øverste ledelse av Norges Bank er lagt til et stortingsoppnevnt representantskap og et hovedstyre (tidl direksjon). Representantskapet vedtar bankens budsjett etter forslag fra hovedstyret - dette gjelder også bevilgninger til byggeformål. Hovedstyret er imidlertid det sentrale initierende og utøvende organ. Norges Bank har egen revisjon som hører under representantskapet.

## **Kapittel** Sammendrag

### KAPITTEL 3:

For så vidt gjelder organiseringen av byggesaken er representantskapet og direksjonen/hovedstyret de ledende organer med overordnet ansvar for byggesakens løsning. Ansvaret for gjennomføringen av byggesaken innenfor de generelle rammer bankens ledende organer trakk opp, ble lagt til plankomiteen - som ble nedsatt med forberedende oppgaver allerede i 1971. Plankomiteen er det sentrale organ i byggherreorganisasjonen, direkte underlagt hovedstyret. Representantskapet og direksjonen var nesten hele tiden representert i plankomiteen. Direksjonens representant var formann i komiteen så lenge direksjonen var representert der (fram til 1985). Plankomiteens formenn har vært: professor Erling Pettersen (1971 - 74), forbundsformann Otto Totland (1975 - 81), direktør Hermod Skånland (1981 - 85) og direktør Per Mjelve (fra 1985).

Administrative forskrifter for byggeprosjektet ble vedtatt i 1976.

Det ble etablert et omfattende apparat internt i Norges Bank for å framskaffe brukererfaringer og gi underlag for programmering og prosjektering. Dette arbeidet ble ledet av en byggkoordinator - som også var medlem av plankomiteen. Det har vært en omfattende brukermedvirkning under byggesaken.

Norges Banks revisjon har foretatt løpende kontroll med utbetalinger,

byggeregnskap og økonomisk sluttoppgjør. Den har fra november 1985 vært representert som observatør i plankomiteen.

Den eksterne organisasjonen for planlegging og gjennomføring av byggeprosjektet ble ledet av prosjektleder - sivilingeniør Hans Jacob Hansen fra konsulentfirmaet OPAK A/S. Han var også sekretær for plankomiteen. OPAK ble engasjert som byggeteknisk sekretariat allerede i 1971. Etter at byggearbeidene kom i gang ble OPAKs oppdrag utvidet til også å omfatte byggeledelsen og byggeplassadministrasjon. Disse var i byggefasen de mest omfattende deler av OPAKs oppdrag.

Planleggingen og prosjekteringen av nybygget ble utført av prosjekteringsgruppen under ledelse av arkitekt Kjell Lund. Gruppen besto av fem firmaer med ulike fagområder, og ble i 1976 engasjert under ett ved en såkalt "teamavtale". Prosjekteringsarbeidet har vært omfattende. Siden 1976 er det utført ca 590 årsverk, hvorav 75% knyttet til prosjekteringen. Forøvrig har gruppen utført forskjellige former for byggeplassbistand og -kontroll og hatt oppgaver i samband med kostnadsoverslag og framdriftsplanlegging.

Både prosjektleder og prosjekteringsleder har regelmessig møtt i plankomiteens møter.

Utvalgets vurdering av organiseringen av byggesaken gis i sammendraget i tilknytning til pkt 9.3 om prosjektadministrative forhold.

## **Kapittel** Sammendrag

### KAPITTEL 4:

Byggesakens historikk beskrives i pkt 4.1 - framstillingen er delt opp i perioder og enkelte sider av byggesaken er skilt ut til separat behandling. Kostnadsutviklingen er behandlet i pkt 4.2.

Initiativet til å bygge nytt hovedsete og nedsette en plankomite ble tatt av direksjonen i 1971. Forslaget fikk tilslutning fra representantskapet. Samtidig ble OPAK engasjert som byggeteknisk sekretariat. Når det gjaldt tomtevalg, festet banken seg tidlig ved et kvartal ved Bankplassen, og eiendommene her ble kjøpt opp. Banken utlyste arkitektkonkurranse for nybygget på Bankplassen i 1973 - vinnere ble arkitektene Lund og Slaatto. Forslaget til reguleringsplan for kvartalet - basert på vinnerutkastet - ble stadfestet i 1976. Prosjektet omfattet på dette tidspunkt 32.200 m<sup>2</sup> over bakken inkl de restaurerte bygningene.

I denne perioden forelå det også konkrete forslag om å plassere det nye hovedsete på Vaterland. Kostnadene for de to prosjektene ble av banken antatt å ligge på omtrent samme nivå. Stedsvalget ble avgjort i februar 1976 da representantskapets flertall gikk inn for å bygge det nye hovedsetet på Bankplassen - man framhevet bankens tradisjonelle tilknytning til området, ønsket om å bidra til opprustningen av bydelen og fordelen ved å kunne nytte den gamle bankbygningen. Et mindretall gikk i september 1976 inn for å stille byggesaken i bero av samfunnsøkonomiske hensyn, alternativt å forelegge saken for Stortinget.

Etter at stedsvalget var avgjort ble administrative forskrifter for prosjektet vedtatt og prosjekteringsgruppen satt sammen. Bankens organer presiserte i denne forbindelse at man ønsket maksimal utnyttelse av kvartalet - og at det måtte vises stor forsiktighet med hensyn til kostnadene i prosjektet.

Byggesaken gikk fra 1976 inn i en mer aktiv fase. Riving og klargjøring av byggetomten startet opp og tomten var byggeklar høsten 1978. Norges Bank gjennomførte en omfattende restaurering og omfundamentering av fem bevaringsverdige bygninger i kvartalet. Byggebudsjettet viser at dette har kostet 67,1 mill kr - vel det dobbelte av anslaget høsten 1978. Banken har også bekostet arkeologiske utgravinger på tomten.

Prosjekteringsarbeidet - basert på Lund og Slaattos vinnerutkast og utredninger fra en lang rekke ad hoc-utvalg internt i Norges Bank - førte

til at prosjektet etterhvert fant sin form. Konstruksjonssystemet basert på prefabrikasjon ble bearbeidet, og utformingen av bygget basert på planmodulen 90 x 90 cm ble utviklet. Man valgte å bygge tre kjellere - nye utredninger viste at arealene kunne utnyttes av banken, og at kvadratmeterprisen sank dersom man bygget tre i stedet for to kjellere. Arealet var i 1978 økt til 53.085 m<sup>2</sup>, men det ble presisert at dette ikke var uttrykk for Norges Banks målsettinger når det gjaldt personalutvikling, men at man tok sikte på optimal utnyttelse av kvartalet.

I forbindelse med behandlingen av søknaden om etableringstillatelse ble banken oppfordret til foreta trinnvis utbygging - myndighetene var tilbakeholdne med å gi etableringstillatelse til et så stort prosjekt. Norges Bank fulgte opp dette og hadde i august 1979 planene klare for byggetrinn I, som omfattet 40.850 m<sup>2</sup>. Man antok at dette kunne stå ferdig i 1984/85.

Under myndighetenes behandling av etableringstillatelsen for bygget var man særlig opptatt av forholdet til landets økonomiske situasjon, sysselsettingen i byggebransjen og ønsket om utflytting av arbeidsplasser fra Osloregionen, hvor spørsmålet om fordeling av arbeidsoppgaver mellom bankens hovedsete og avdelingene måtte vurderes. Etableringstillatelse for byggetrinn I ble gitt i november 1979. Det ble stillet som vilkår at sysselsettingen ved hovedsetet ble trappet ned til 500 årsverk, og at lokaler banken ikke hadde behov for, skulle leies ut. Norges Bank fikk etableringstillatelse for byggetrinn II og III i 1983 - vilkåret var at sysselsettingen ble redusert til 580 årsverk (ekskl seddeltrykkeriet) og krav om utleie som før. Vilkårene er ikke blitt fastholdt. Sysselsettingen er dog noe redusert - fra 645 årsverk i 1984 til 604 årsverk i 1988. Norges Bank utnytter hele bygningen slik at utleie ikke har blitt aktuelt. Det gamle hovedsetet er overført vederlagsfritt til staten og er tatt i bruk som museum for samtidskunst.

Byggearbeidene startet opp ved årsskiftet 1979/80, og perioden 1980-1987 var den mest hektiske og innholdsrike i byggesaken - særlig fordi det var sterk overlapping mellom prosjektering og bygging. Omfanget av prosjektet var ikke endelig fastlagt før i 1983 med vedtaket om innpassing av seddeltrykkeriet i prosjektet - arealet ble endelig fastlagt til 60.600 m<sup>2</sup> i 1984.

Plankomiteen behandlet løpende prosjektmaterialer og avholdt blant annet flere heldags- og arbeidsmøter. Temaene på disse møtene avspeiler utviklingen i prosjektarbeidet. Seddeltrykkeriet skapte særlige problemer fordi de opprinnelige planene måtte revurderes fullstendig - problemene ved innpassingen var undervurdert, og man kunne ikke basere prosjekteringen på konstruktive og tekniske løsninger fra byggetrinn I og II.

Byggesakens økonomi var et gjennomgående tema i plankomiteens arbeid, og utvalget redegjør for plankomiteens bestrebelser for å redusere de stadig økende kostnadene. Kostnadsøkningen ble imidlertid bekymringsfull, særlig fra 1983. I slutten av 1982 presenterte plankomiteen et kostnadsoverslag for alle tre byggetrinn, og uttalte at byggesaken - med visse forbehold - burde kunne gjennomføres innenfor den angitte rammen. Fra 1983 viste det seg imidlertid at det lå an til ytterligere overskridelser. Kostnadene økte med nær 100 mill kr fra oktober 1983 til november 1984 - for en stor del tilskrevet fasadene, hvor anbud var kommet inn og kontrakt inngått med entreprenøren. Kostnadene økte ytterligere fram mot sommeren 1984 - plankomiteen rapporterte at ca 87% av arbeidene nå var kontrahert. Representantskapet drøftet byggesaken i et ekstraordinært møte i august 1984. Det ble bedt om en oversikt over kostnadsutviklingen sett i relasjon til representantskapets beslutninger.

Sommeren 1985 hadde kostnadene økt med ytterligere 230 mill kr. Plankomiteen ga uttrykk for at de var meget bekymret over utviklingen, og forutsatte at alt ble lagt til rette for å få avsluttet byggesaken innenfor de opptrukne rammer. Til representantskapet skrev plankomiteen at overskridelsene skyldes undervurdering av en rekke entrepriser - av hensyn til framdriften var anbudsgrunnlaget for flere større entrepriser utarbeidet på et relativt enkelt grunnlag og det hadde vært nødvendig med komplettering. Revisjonen kritiserte høsten 1985 den økonomiske rapporteringen, og plankomiteen var enig i at den var unødvendig komplisert. Representantskapet ga i slutten av 1985 en tilleggsbevilgning på 540 mill kr

til avslutning av byggearbeidene - basert på antatt behov - og beklaget samtidig utviklingen og størrelsen kostnadene hadde fått.

Hovedinnflyttingen fant sted i august 1986 - med offisiell åpning 13 oktober 1986. I september henstilte hovedstyret om fullmakt til å overskride kostnadsrammen - representantskapet fant imidlertid ikke å ville gi flere bevilgninger før endelig kostnadsoverslag forelå. I november ble det varslet om behov for en tilleggsbevilgning på 250 mill kr. Hovedstyret ga samtidig uttrykk for at det når byggeprosjektet var avsluttet, ville ta skritt for å gjennomføre en uavhengig evaluering av byggesaken. Representantskapet ga slik bevilgning i desember 1986. Man beklaget at det var behov for ytterligere bevilgninger, men innså at man nå var kommet i en situasjon hvor bevilgningen måtte gis. Revisjonssjefen kunne i representantskapets møte i februar 1987 meddele at bevilgningen allerede var overskredet, og rettet senere i brev til hovedstyret kritikk mot prosjektleidelsens økonomiske styring og kontroll. Konklusjonen på kostnadsanalysene som ble gjort, var at det var behov for en tilleggsbevilgning på 86 mill kr. Det ble utarbeidet redegjørelser fra OPAK og prosjekteringsgruppen om kostnadsutviklingen. Tilleggsbevilgningen ble gitt av representantskapet i april 1987. Representantskapet sluttet seg til revisjonens kritikk, og uttalte at de kostnadsoverslag representantskapet hadde fått seg forelagt siden høsten 1985 viste at det har manglet tilstrekkelig oversikt og kontroll med de økonomiske forhold vedrørende byggeprosjektet. Ved hovedstyrets og representantskapets behandling viste man til den evaluering av byggesaken som ble forutsatt.

Utviklingen på byggeplassen beskrives i pkt 4.1.4.3. Det var et omfattende byggeprosjekt, med til sammen ca 120 entrepriser. På det mest hektiske var det over 600 arbeidere på byggeplassen i tillegg til planleggingsstaben som kunne telle over 100 personer. OPAK utførte byggeplassledelsen. For å koordinere arbeidene og tilpasse prosjekteringen ble det jevnlig avholdt ulike møter hvor OPAK, prosjekteringsgruppen og entreprenørene deltok.

Som følge av entrepriseformen måtte byggherren sørge for ivaretagelsen av ulike rigggoppgaver. Man engasjerte i 1983 entreprenørfirmaet Mentz Helmer Strømbo som riggentreprenør. Foruten alminnelige rigggoppgaver utførte riggentreprenøren arbeider som var nødvendige for å få entreprisene til å passe sammen, og som ikke var beskrevet i noen av de øvrige entreprisene (såkalte "gråsonearbeider") - han hadde også ansvaret for innkledningen av bygget i plast, sikring av allerede utførte arbeider og vakthold.

Grunnarbeidene og de plasstøpte betongkonstruksjonene ble forsinket, og det var problemer med utførelsen av betongarbeidene. Også byggingen av byggetrinn III ble vesentlig mer komplisert enn forutsatt. Men det var glass/metallfasaden - med oppstart våren 1984 - som særlig skapte store komplikasjoner. Den tok dobbelt så lang tid som forutsatt, og andre arbeider hadde sterk avhengighet til den. Entreprenøren - Raufoss Ammunisjonsfabrikk A/S - klarte ikke å levere fasadeelementer som forutsatt, og man kunne da ikke bruke fasadene til å lukke bygget. For å kunne starte opp de innvendige arbeidene og tilfredsstille de klimakrav byggherren hadde påtatt seg i kontraktene, ble bygget provisorisk kledd inn i plast. Man oppnådde imidlertid ikke kontroll med klimaet før i 1985. Det ble i denne perioden registrert vannskader, og det oppsto skader på grunn av konflikter mellom ulike arbeider som pågikk i bygget. Videre hadde entreprenører i perioder problemer med tilkomst.

Også etter innflyttingen i august 1986 foregikk det arbeider i bygget - i oktober 1986 var 110 personer engasjert på byggeplassen i tillegg til de som arbeidet med ferdigstillingen av byggetrinn III (seddeltrykkeriet). Seddeltrykkeriet tok sine lokaler i bruk i mars 1987.

Byggherren hadde ansvaret for koordineringen av arbeidene på byggeplassen - framdriftsplanleggingen ble utført av prosjekteringsgruppen og OPAK. Fram til 1983 ble framdriftsplanene utarbeidet av prosjekteringsgruppen. Framdriftsplanleggingen ble deretter intensivert i regi av OPAK, og det ble nedsatt en framdriftsgruppe hvor begge var representert. Det må antas at det på dette tidspunkt var reell uenighet mellom OPAK og prosjekteringsgruppen om framdriftsopplegget. Norges Bank har overfor utvalget presisert at uenigheten ikke ble synliggjort for

banken. Resultatet ble at man la opp til en komprimering av framdriftsplanene på 1 - 1 1/2 år i forhold til det opplegg prosjekteringsgruppen tidligere hadde presentert. For å oppnå tidligere ferdigstillelse måtte man i en viss grad fravike prosjekteringsgruppens opplegg for produksjon og montasje, slik at flere aktiviteter måtte foregå samtidig og montasjestart ble framskyndet for en rekke entrepriser.

Da byggearbeidene startet 1979/80, tok man sikte på innflytting ved årsskiftet 1984/85. Sommeren/høsten 1983 gikk planene ut på ferdigstillelse i løpet av 1985 - dette ble opprettholdt i 1984. Byggeplassledelsen uttalte at til tross for presset framdrift, var det godt håp om ferdigstillelse etter planene. Etter sommeren 1984 ble det ikke utarbeidet samlet framdriftsplan for prosjektet. Det oppsto imidlertid store forsinkelser, og ferdigstillelse skjedde først høsten 1986 for byggetrinn I og II og våren 1987 for byggetrinn III.

Planene om grunnlinjen berørte Norges Banks byggeprosjekt. Stadfestet reguleringsplan viste at grunnlinjen ville gå i tunnel under nybygget og måtte danne fundament for dette. Det var fram til 1985 uvisst hvilket alternativ for gjennomgangstrafikken i Oslo som ville bli valgt. Norges Bank inngikk to samarbeidsavtaler med kommunen. Etter den første - som er fra februar 1982 og gjaldt parsellen under selve nybygget - skulle kommunen refundere det vesentlige av Norges Banks utgifter til byggingen (anslått til 160 mill kr) når og dersom grunnlinjen ble tatt i bruk.

Kommunen henvendte seg senere til banken vedrørende utvidelse, slik at også parsellen under Bankplassen ble bygget av Norges Bank. Plankomiteen og direksjonen gikk inn for å utvide avtalen - man regnet det som sannsynlig at grunnlinjen ville bli realisert, og at den totale investeringen for Norges Bank etter refusjon ville bli 7 mill kr, men tok da ikke hensyn til rentetapet. Representantskapet forkastet imidlertid forslaget. I begynnelsen av 1984 ble spørsmålet igjen tatt opp av plankomiteen, og representantskapet gikk med på at parsellen under Bankplassen skulle bygges under forutsetning av at utgiftene ble refundert uansett om grunnlinjen ble realisert eller ikke, og at refusjonsbeløpet ble indeksregulert. Oslo kommune godtok dette og den andre avtalen ble inngått.

Tidlig i 1985 ble grunnlinjeprosjektet skrinlagt, og det ble straks framsatt forslag om å inngå samarbeid med kommunen for å bygge og drive parkeringshus i tunnelen. Etter avtalen skulle det opprettes et aksjeselskap hvor Norges Bank skulle bidra med grunnlinjeparsellene - verdsatt til 140 mill kr (etter at investeringen ble justert med 30 mill kr som kompensasjon for de biloppstillingsplasser Norges Bank skulle disponere), og Oslo kommune skulle bidra med å skaffe et lån på 30 mill kr. Eierinteressene ble fordelt etter dette slik at Norges Bank eier 82% og Oslo kommune 18%. Til styret velger Oslo kommune to representanter (inkl formannen) og Norges Bank n. I avtalen overdrar Norges Bank parsellene til selskapet. Avtalen er sterkt kritisert av Norges Banks revisjon. Forretningsmessig framstår avtalen som lite gunstig for Norges Bank. Norges Bank har også forgjeves hevdet at banken fortsatt har disposisjons- og eiendomsrett til parsellene.

Forholdet til naboer er omtalt i pkt 4.1.4.6. Det er framsatt krav om erstatninger fra naboer som har blitt berørt av byggearbeidene. Stort sett er erstatningssummene små - utvalget redegjør nærmere for erstatningssaken vedrørende Cafe Engebret.

Kostnadsutviklingen gis en inngående omtale i pkt 4.2. Utvalget viser her blant annet utviklingen i de beregnede kostnadene og sammenhengen i de tall som er presentert. Arbeidet med kostnads kalkyler og forklaringer på kostnadsøkningene har vært omfattende.

Innledningsvis gir utvalget blant annet en oversikt over ulike måter kostnadene er presentert på. For å kunne foreta sammenlikninger med andre bygg, ble kostnadene for nybygget fordelt slik at "normale kontorbyggkostnader" kunne skilles ut. Ved flere anledninger ble det hevdet at slike kostnader ikke avvek vesentlig fra sammenliknbare bygg. Utvalget finner at denne måten å presentere kostnadene på er lite opplysende.

Byggeregnskapet viser at kostnadene for nybygget er 2.514 mill kr og for hele prosjektet 2.813 mill kr. Tallene er summen av de løpende utbetalingene, men uten renteberegning. Byggeperioden strakk seg fra årsskiftet 1979/80 til årsskiftet 1986/87 med gjennomsnitts prisnivå

desember 1984. Tre alternativer for renteberegning beskrives i utredningen, og alt etter hvilken betraktningmåte man anlegger vil kostnadene for nybygget ligge i intervallet 3.010 mill kr - 3.400 mill kr og for hele prosjektet i intervallet 3.500 mill kr - 4.180 mill kr, inkl renter til årsskiftet 1986/87.

Det første kostnadsoverslag som ble presentert - i 1975 - viste en antatt kostnad i 1975-priser på 202 mill kr for 32.000 m<sup>2</sup>. I 1978 var kostnadene i 1978-priser steget til 552 mill kr for 53.085 m<sup>2</sup>. I august 1983 da man var tilbake til planene om full utbygging av kvartalet og etter vedtaket om å innpasse seddeltrykkeriet i prosjektet, var kostnadene i 1983-priser antatt å bli 1.234 mill kr for nybygget. OPAKs prognose over totale sluttkostnader for hele prosjektet (som også inkluderer mva, grunnlinje m v, men ikke utgifter til tomt og restaurerte bygninger) viste 1.944,2 mill kr. Sommeren 1984 var de tilsvarende tall 1.418 mill kr og 2.271 mill kr, og sommeren 1985 var tallene steget til 1.648 mill kr og 2.235 mill kr. Sommeren 1986 ble sluttkostnadene for nybygget antatt å bli 2.298 mill kr og for hele prosjektet 2.590,9 mill kr. En "worst case"-analyse utført av OPAK høsten 1986 viste at nybygget ville komme på 2.433 mill kr. Full innsikt i kostnadene oppnådde man ikke før våren/sommeren 1987.

## **Kapittel** Sammendrag

### KAPITTEL 5:

Utvalget tar i dette kapitlet opp spørsmål knyttet til kostnadsstyringen. Et gjennomgående trekk ved byggesaken er at man hele tiden har måttet oppjustere anslaget over kostnadene. Representantskapet og revisjonen rettet i avslutningsfasen av byggesaken sterk kritikk mot den manglende styring og kontroll med kostnadene i byggeprosjektet.

Selv om det for utvalget er vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad mangler i kostnadsstyringen i seg selv har ført til økt ressursbruk, vil slike mangler føre til at byggherrens kontroll med prosjektet svekkes. Sterk kostnadsstyring virker erfaringsmessig dempende på kostnadsutviklingen.

Norges Bank og de som har bistått banken i byggesaken har vært opptatt av økonomien. Det ble nedlagt et betydelig arbeid i å utarbeide og revidere kostnadsoverslag - slike ble jevnlig lagt fram for plankomiteen og bankens sentrale organer.

Representantskapet og direksjonen presiserte i forbindelse med organiseringen av byggesaken i 1976 sitt overordnede ansvar for byggesakens løsning og presiserte at "det må vises stor forsiktighet mht til utgiftene til prosjektet". Dette ble imidlertid aldri fulgt opp i form av vedtak om bindende kostnadsrammer for prosjektet som helhet.

Det ble således ikke vedtatt noe totalbudsjett for hele byggeprosjektet, og noen samlet bevilgning for byggesaken ble ikke gitt. Bevilgningene ble gitt for ett år av gangen - på grunnlag av rapportert behov for vedkommende år. Utvalget understreker at dette ikke representerte noen ramme for totalkostnadene. Heller ikke de vedtak representantskapet knyttet til de kostnadsprognoser som årlig ble lagt fram, kom til å fylle den styrende funksjon et byggebudsjett normalt har. Bakgrunnen for at det ikke ble utarbeidet noe totalbudsjett er trolig at byggherren mente at det ikke var mulig å fastsette en bindende kostnadsramme på et tidlig tidspunkt, blant annet fordi prosjekteringen fortsatte parallelt med byggingen. Det var hvert år sterk økning i de tall som ble lagt fram. Selv om byggeprosjektet var under utvikling helt fram til 1983/84, er utvalget av den oppfatning at effektiv budsjettstyring hadde vært mulig, dersom man hadde gått inn for det.

Når det gjelder kostnadsrapporteringen, har utvalget særlig vurdert de tall som ble presentert i plankomiteens rapporter og framlagt for

representantskapet. Utvalget peker på at det tall som ble presentert for representantskapet var fratrukket en rekke poster - f.eks tilsvarende tallet 1.234 mill kr (framlagt i 1983) en total prosjektkostnad på 2.058,4 mill kr. Det er overfor utvalget blitt framhevet at disse forhold ikke har hatt noen innvirkning på beslutningsprosessen - det ble regelmessig presisert hvilke poster som var trukket ut, og bankens sentrale organer har også fått kostnadsinformasjon på annen måte - blant annet gjennom representasjon i plankomiteen. Utvalget påpeker i denne forbindelse at forskjellen mellom tallene er store, at det er en viktig side ved kostnadsrapporteringen at den er enhetlig, og at det er en fordel om det tall som rapporteres er mest mulig omfattende.

Som ledd i kostnadsstyringen utarbeidet OPAK økonomiske oversikter - dette var oversikter over totale kostnader, inkl prisstigning fram til ferdigstillelse, mva, grunnlinjen, byggherreutgifter o a. I tilknytning til disse fattet plankomiteen "budsjettvedtak". Budsjett i vanlig forstand er dette ikke. Utvalget understreker at vedtakene likevel kunne hatt den styrende effekt et byggebudsjett vanligvis har, men det må da kreves at bankens organer på klar måte viser at tallene var ment å ha denne funksjonen. Plankomiteen vedtok i 1981 at "budsjettet bare (vil) bli oppjustert ca en gang pr år etter nærmere avtale med plankomiteen". Selv om man var opptatt av økonomien, og å finne tiltak som kunne begrense kostnadene, er hovedinntrykket at de initiativ som ble tatt, ikke har vært kraftfulle nok til å prege byggeprosessen. Man aksepterte ofte kostnadsøkninger, uten at dette automatisk utløste initiativ til reduksjoner på andre poster. Fraværet av en bindende kostnadsramme som styringsmål og mangelfull kostnadsinformasjon innebærer at kostnadsstyringen har vært svak.

Utvalget konstaterer at i den utstrekning økonomien ikke alene fungerer som styringsmål, vil andre hensyn komme inn. Hensynet til bygget som helhet har i stor grad vært medvirkende i beslutningsprosessen. Utvalget behandler derfor i pkt 5.1.4 byggets kvalitetsnivå særskilt. Bygget har gjennom byggesaken gjennomgått en kraftig utvikling. Gjennom planleggingsprosessen har prinsippene for byggets utforming blitt fastlagt - her har arkitekten i stor grad vært toneangivende.

Utvalget har i høringer med sentrale personer tatt opp spørsmålet om byggets ambisjonsnivå. Arkitekten har framholdt at det ikke var prestisjehensyn som var avgjørende, men at det etterhvert oppsto en bevissthet om at det var nå man bygget og at det skulle bli et skikkelig hus. Man har rendyrket prinsippene for elementbyggeri - erkjennelsen av hva de valgte løsningene innebar ble større etterhvert, og standarden ble høyere enn man i utgangspunktet innså. Byggherren har vært informert og deltatt i prosessen. Fra prosjektlederen er det framholdt at byggherren hadde et definert ambisjonsnivå hele tiden. Sentralbanksjef Hermod Skånland har framhevet at byggherren ikke ba om lav kvalitet, men ikke ga uttrykk for at nivået skulle ligge høyere enn det funksjonelle krevet. Man tok sikte på et nøkternt bygg, men andre hensyn - blant annet nærheten til Akershus festning og karakteren av omgivelsene - kom så sterkt inn at plankomiteens signaler nok hadde blitt oppfattet som uklare.

Utvalget viser til at byggets ambisjonsnivå er blitt fastlagt i et samspill mellom byggherren og de prosjekterende. Prosjektet har funnet sin form gjennom et omfattende opplegg for informasjon, programmering og prosjektering og en lang rekke enkeltbeslutninger av større og mindre rekkevidde. De funksjonelle krav er herunder blitt innfridd på et høyt kvalitetsnivå og med gjennomført estetikk. Utvalget påpeker at i en slik situasjon vil byggherrens holdning være avgjørende for den kostnadsbevissthet og "kultur" som preger prosjektorganisasjonen - ved svakheter her vil man ofte oppleve utilsiktet kostnadsøkning.

Utvalget ser i dette kapitlet også på arbeidet med beregningen av kostnader og framleggelsen av kostnadsoverslag for byggherren (pkt 5.2).

Kostnadene for de enkelte entrepriser og for prosjektet som helhet ble gjennom hele byggesaken klart undervurdert. At kostnadene var undervurdert på prosjekteringsstadiet viste seg da anbud kom inn - for flere av de større entreprisene var økningen fra overslagspriser til anbudspriser sterk. Også etter at kontrakt var inngått økte kostnadene for en rekke entrepriser. Særlig sterk var økningene for glass/metallfasadene og riggentreprise.

Det var prosjektlederen som etter de administrative forskrifter var



tillagt oppgaven å utarbeide økonomiske rapporter til byggherren. Rapportene var - fram til juli 1984 - i større eller mindre grad basert på prosjekteringsgruppens overslag. Fram til 1981 ble disse lagt fram av prosjektlederen nokså ubearbeidet, selv om de inneholdt relativt sterke forbehold. Fra februar 1981 la prosjektlederen fram overslag over totale sluttkostnader - disse dannet grunnlag for plankomiteens "budsjettvedtak".

Prosjekteringsgruppens overslag var i første omgang basert på kvadratmeterpriser som var erfaringstall fra andre bygg - senere baserte man seg på kostnader regnet etter enhetspriser og prosjekterte masser. Gjennom prosjekteringsarbeidet ble kostnadsoverslagene oppjustert. Overslagene ble erstattet med anbuds- og kontraktspriser etterhvert - men på grunn av overlappingen mellom prosjektering og bygging var det først i 1983/84 at man i det vesentlige kunne basere seg på slike priser. I samsvar med plankomiteens syn ble det ikke avsatt margin for programendringer.

Den sluttkostnadsprognose som ble lagt fram for plankomiteen tidlig i 1981 viste 1.361 mill kr for byggetrinn I. Dette var en kraftig oppjustering av de kostnadsoverslag som tidligere var framlagt, og måtte innebære et signal til plankomiteen om at kostnadene ved byggingen av det nye hovedsetet ville bli meget store. Inntrykket av et høyt kostnadsnivå var imidlertid ikke entydig: Analyser som var foretatt viste samtidig at "normale kontorbyggkostnader" var "i overensstemmelse med hva som er vanlig i sammenlignbare bygninger". Sommeren 1981 var kostnadene steget til 1.442 mill kr - det ble opplyst at ekskl grunnlinjen, prisstigning fram til ferdigstilling, mva, byggherreutgifter og "banktekniske ekstrakostnader" var kostnadene steget fra 527 mill kr til 598 mill kr.

Fra mai 1983 presenterte prosjektlederen sluttkostnadsprognose for hele prosjektet (alle tre byggetrinn) - sommeren 1983 var sluttkostnadsprognosen på 1.944 mill kr. Kostnadene for byggetrinn III viste en særlig sterk stigning - her hadde man måttet revurdere planene fullstendig. Fra 1984 var utviklingen på byggeplassen styrende for prosjektets utvikling - kostnadsoppfølgingen som foregikk på byggeplassen ble mer sentral. Byggelederne hadde en viktig rolle her, blant annet ved å anslå omfanget av uforutsette kostnader. Holdningen hos prosjektleder var at denne posten skulle være tilstrekkelig, men ikke rikelig - den ble som regel satt til 7% av kontraktsbeløpet. For flere entrepriser viste det seg at reserveposten ikke var tilstrekkelig - for noen entrepriser måtte den oppjusteres flere ganger årlig. Utvalget påpeker også at håndteringen av posten for framtidig prisstigning var svak.

At det ikke ble avsatt realistiske reserveposter for de enkelte entrepriser har ført til at man ved avslutningen av arbeidene opplevet uforutsette tilleggskostnader. Slike kostnader kan ha sammenheng med at kontraktsmessig masseavregning for en del entrepriser ikke skjedde før i forbindelse med sluttoppgjøret. Slike svakheter i kostnadsoppfølgingen kan dog ikke alene gi forklaringen på de store tilleggskostnadene man opplevde i avslutningsfasen. Drøftelsen av dette tas opp i kap 9.

## **Kapittel** Sammendrag

### KAPITTEL 6:

Utvalget tar i dette kapitlet først opp spørsmål som har med entreprisform, kontraheringspraksis og byggeplassadministrasjon å gjøre (pkt 6.1). Deretter gjennomgås de entrepriser utvalget har valgt ut til nærmere undersøkelse (pkt 6.2).

Entreprenørene ble administrert direkte av byggherren, uten mellomliggende entreprenør - en entreprisform som gjerne kalles byggherrestyrte sideentrepriser. Utførelsen var sterkt oppdelt. Antall entrepriser var ca 120. Man vurderte underveis en annen entreprisform - hovedentreprise - det var tatt forbehold om dette i anbudsdokumentene til entrepris B1, plassstøpte betongkonstruksjoner, men dette ble ikke

gjennomført.

Kontraheringsfasen strakk seg over seks år - det største antall kontrakter ble inngått i 1983/84. Stort sett ble kontraktene inngått etter anbudskonkurranse. For mange entrepriser er det dog utbetalt nokså store beløp i tillegg til kontraktssum. I tillegg til kompensasjoner av ulike slag er det utbetalt betydelige beløp for regningsarbeider.

Riggentreprenøren (entreprise R1) hadde regningskontrakt.

Når det gjelder byggeplassadministrasjon, framhever utvalget at med den valgte entreprisformen var behovet for oppfølging av entreprisekontraktene meget omfattende. Dette gjelder både byggherrens ansvar for å framskaffe arbeidstegninger, drive framdriftsplanlegging og koordinering av arbeidene og annen oppfølging og kontroll av arbeidene på byggeplassen. I utredningen beskrives i hovedtrekk opplegget for byggeplassadministrasjonen. Byggherren hadde også hovedansvar for rigg og drift av byggeplassen.

Utvalget har valgt ut enkelte entrepriser for nærmere undersøkelse (pkt 6.2). Utvalget redegjør for opplegget for undersøkelsen og utvalget av entrepriser i pkt 6.2.1. Entreprisene viser sentrale deler av byggesaken og utfyller bildet av kostnadsutviklingen i prosjektet.

Entreprise B1 omfattet de plasstøpte betongkonstruksjonene til hovedsetet (byggetrinn I og II) samt grunnlinjen under bankbygningen. Entreprisen var omfattende i volum og krevende med hensyn til utførelsen. Entreprenør var Astrup & Aubert A/S (senere Astrup-Høyer A/S, nå Aker entreprenør A/S).

Kontrakt ble inngått 20 november 1981, med kontraktsfestet oppstart 1 november 1981. Startdatoen ble senere forskjøvet til 15 februar 1982. Byggetiden ble 1 måned lengre enn planlagt. Det var problemer med oppfyllingen av kvalitetskrav, og det ble forhandlet om framdrift og utførelse. Kostnadene for bankdelen økte fra 79,7 mill kr (kontraktssum) til 145,6 mill kr (sluttsum). I økningen ligger prisstigning på 11 mill kr og avtaler om kompensasjon (blant annet for forsering) på ca 19 mill kr - ca 36,2 mill kr må antas å gjelde tilleggsarbeider.

Entreprise A4 omfattet glass- og metallfasader - det vil si byggets fasader unntatt natursteinfasadene, hvor bare underkledningen ligger til A4. Metallfasadene er gjort i 3 mm kobber. Fasadeløsningen er spesiell, og entreprisen omfatter betydelig mer enn en fasade- eller ytterveggsentreprise. Entreprenør var Raufoss Ammunisjonsfabrikk A/S.

De problemer og forsinkelser som oppsto i tilknytning til denne entreprisen, fikk stor betydning for byggesaken for øvrig. Anbudet forutsatte at videreprosjektering ble foretatt av entreprenøren - og ga denne spillerom for valg. Det oppsto uenighet om hvor tilfredsstillende anbudsmaterialet var, og entreprenøren har klaget over manglende byggherrebeslutninger. Prosjekteringsgruppen har imøtegått dette, men entreprenøren har fått kompensasjon for "skjult vanskelighetsgrad". Det synes imidlertid for utvalget som om entreprenøren har undervurdert oppgavens vanskelighetsgrad uten at utvalget tar standpunkt til risikoen for dette ut fra anbudsmaterialet. Prosjekteringsgruppen gikk opprinnelig inn for en annen entreprenør. Det oppsto betydelige problemer under utførelsen. Byggetiden var beregnet å bli 17 måneder og ble til slutt 32 måneder.

Kontrakt ble inngått i november 1983 - kontraktssummen var på 216,8 mill kr. Dette var betydelig over anslaget fra mai 1983: 136,9 mill kr. Endelig kostnad ble 351 mill kr. Av de 134 mill kr som utgjør økningen er ca 33 mill kr prisstigning og valutareguleringer. Det ble inngått fire tilleggsavtaler, hvorav de to siste også inneholder kompensasjon til entreprenøren for "skjult vanskelighetsgrad og urasjonell montasje" og "økte kostnader i forbindelse med fristforlengelse og urasjonell montasje" - til sammen 12 mill kr. Tilleggskostnadene for øvrig må tilskrives volumøkninger, nye ønsker fra byggherren og økninger som følge av uteglemmelser i anbudet. Alle de nevnte avtalene gir fristforlengelser. Den siste avtalen - inngått 29 desember 1986 - innrømmer fristforlengelse til datoen for overtakelse: 1 november 1986.

Entreprise A8 omfattet innvendige systemskillevegger og tredører. Kontrakten omfattet alle tre byggetrinn. Entreprenør var A/S Østfold og Rakkestad Møbelfabrikk.

Man valgte systemskillevegger framfor plassbygde vegger særlig av hensyn til fleksibiliteten. I ettertid er det reist spørsmål om hvor fleksibel

løsningen er. Det er ikke lagt til rette for hyppige ominnredninger.

Arbeidene ble bestilt 3 april 1984. Kontrakten ble først underskrevet 5 desember 1984. Det var byggherrens ansvar å etablere tett bygg og oppfylle klimakrav.

Framdriften ble hindret av entrepriser A4, og det var problematisk å få oppfylt de nevnte klimakrav. Fra prosjekteringsgruppen er det framhevet at endringen av framdriftsplanene ga en mindre gunstig rekkefølge for de innvendige entreprisene ("røkert rangering") og at dette blant annet hadde konsekvenser for framdriften. Opprinnelig var entreprisen antatt å ha en byggetid på 18 måneder - den ble til slutt nesten 32 måneder.

Kostnadene for entreprisen økte fra 48,1 mill kr (kontraktssum) til 94,8 mill kr (sluttsum). Prisstigning og valutaregulering utgjør nesten 8 mill kr - forklaringen på de resterende 39 mill kr er uklar. OPAK har på forespørsel fra utvalget gitt en skjønnsmessig fordeling som forklarer 37 mill kr, men som avviker fra den som gis i sluttrapporten for entreprisen. Utvalget konkluderer etter sin gjennomgang av materialet med at vel 21 mill kr er av en slik karakter at de for det vesentlige ikke kan sies å ha tilført bygget nye verdier ut over det som var omfattet av kontrakten. Det lar seg imidlertid ikke fastslå om de kunne ha vært unngått.

Entrepriser D11 omfattet demonterbare himlinger i alle tre byggetrinn. Entreprenør var Satema A/S. Byggetiden var forutsatt å være 16 måneder og ble til slutt 27 måneder. Entreprisen var avhengig av framdriften til entrepriser A8 og også entrepriser A4.

Kostnadsøkningen var på ca 29,7 mill kr fra kontraktssummen ca 21,4 mill kr til sluttkostnaden på ca 51,1 mill kr. Prisstigning utgjør ca 2,8 mill kr, massereguleringer 7,3 mill kr og resten tilleggsarbeider. Den relativt store posten for tilleggsarbeider må ha sin bakgrunn i videreprosjektering og nye ønsker fra byggherren. Økningen i antall varianter har vært stor - i den grad kostnadene kan føres tilbake til uforutsett vanskeligheter med utførelsen av arbeidet og tilpasninger til resten av bygget, kan de ikke sies å ha ført til standardheving sammenliknet med det arbeid som er beskrevet i anbudet. Også for denne entreprisen gir OPAK utvalget forklaringer som avviker fra sluttrapporten - og fordelingen forblir uklar.

Kostnadene for skader er for entrepriser A8 oppgitt til 4,8 mill kr og for entrepriser D11 2,9 mill kr. I tillegg til dette har entreprenøren måttet bære betydelige utgifter med skadeutbedring. På bakgrunn av kontrakten med entreprenøren og den delovertakelse som ble akseptert, antar utvalget at skadeforvoldelsen og fordelingen av risikoen for den er et utslag av vanskelighetene med å administrere en byggeplass hvor så mange entreprenører var i aktivitet samtidig.

Entrepriser E15 omfattet passasjekontrollanlegget - system for kontroll av passasje gjennom dører, porter og sluser. Anlegget er bygget opp med høy standard og er rommelig dimensjonert. Entreprenør var Viking Elektro A/S. Det var ikke andre anbydere. Entreprisen ble nesten fire måneder forsinket for byggetrinn I og II, for byggetrinn III var det ikke fastsatt noen bestemt dato. Framdriften ble blant annet påvirket av ferdigstillingen av dører og porter.

Kostnadene økte fra 7,3 mill kr (kontraktssum) til 14,6 mill kr (sluttkostnad). Her ligger imidlertid overføringer fra andre elektroentrepriser. Men entreprenøren ble også innrømmet kompensasjon for forsering. Dette må ses i sammenheng med de generelle framdriftsproblemene.

Entrepriser R1 omfattet byggherrens del av rigg og drift av byggeplassen. I tillegg utførte riggentreprenøren vakthold og sto for tildekking av bygget med plast samt en rekke forefallende arbeid og arbeider som ikke var omfattet av noen annen entrepriser (såkalte "gråsonearbeider").

Entreprenør var ingeniørfirmaet Mentz Helmer Strømbo (senere M H Strømbo A/S). Han fikk 6/19 juni 1983 kontrakt på "drift av rigg - provisorisk tetting av bygg, inngjerding, drift av trappetårn, oppsetting av provisoriske lager, og diverse forefallende arbeider i byggeperioden". Strømbo ble bedt om å gi priser på rigg og drift - disse ble sammenliknet med foreliggende kontrakter med entreprenører som allerede var engasjert. Strømbo var gunstigst og ble engasjert. Ut over dette var det ikke noen anbudsrunder.

Kontrakten med Strømbo fikk en meget enkel utforming. Man forutså neppe ved kontraktsinngåelsen hvilket omfang arbeidene skulle få. I 1983 var

beregnet sluttkostnad for rigg og drift 52,4 mill kr. I den endelige økonomiske oversikt er rigg og drift av byggeplass ført opp med 190,4 mill kr - her er imidlertid også tatt med utbetalinger til andre enn riggentreprenøren. Han har imidlertid også utført arbeider under andre entrepriser. Totalt har banken utbetalt 215 mill kr til Strømbos firmaer.

For den døgnvaktordning som ble innført i 1984 ble det innhentet priser fra Securitas A/S og Strømbo. Strømbos vaktmannskaper skulle samtidig utføre forefallende arbeid med rigg og drift, og hans priser ble derfor fratrukket 30%. Strømbos tilbud ble derfor gunstigst.

I pkt 6.3 refererer utvalget plankomiteens og prosjektleders uttalelser om den valgte entreprisform - byggherrestyrte sideentrepriser. Utvalget peker på at denne entreprisformen i en så omfattende byggesak som her, stiller meget store krav til samordning mellom de forskjellige entreprenører og til administrasjon og drift av byggeplassen mer generelt. De fordeler entreprisformen har må veies mot ulempene, blant annet faren for at byggherren må svare for betydelige arbeidsoppgaver som faller mellom de enkelte delentreprisene, og for at vanskeligheter med samordningen av entreprisene gir seg utslag i tilleggskrav på grunn av venting, skader m m. Utvalget gjennomgår forskjellige entreprisformer, herunder hovedentreprise som ble overveiet for entreprise B1. Utvalget tar ikke standpunkt til om det var riktig å gå bort fra tanken om hovedentreprise knyttet til B1. Det antar også at enkelte av de problemer som den valgte entreprisformen medfører, kunne vært noe redusert ved at arbeidene ble samlet i større entrepriser.

## Kapittel Sammendrag

### KAPITTEL 7:

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av byggeprosjektene til Danmarks Nationalbank og Sveriges Riksbank - begge disse sentralbankene ferdigstilte nye sentralbankbygg i siste halvdel 1970-årene. En sammenlikning med disse kan være av interesse, dels fordi Norges Bank under planleggingen av sitt hovedsete viet utenlandske sentralbankbygg - særlig de nordiske - mye oppmerksomhet, og dels fordi en sammenlikning av ressursbruken i de ulike land generelt kan være av interesse.

Danmarks Nationalbanks bygg i København sto ferdig i 1978 etter en planleggings- og byggeperiode på 15 år. Det ble utført i tre byggetrinn og inneholder seddeltrykkeri, bygget i første byggetrinn. Bygningen er delvis bygget med spesialtilpassede materialer, til dels av høy standard. Banken ble ikke bygget for moderne adgangs- og sikkerhetskontroll. Kostnadene for ombygginger og vedlikehold er høye.

Bygget er på 48.131 m<sup>2</sup> (innvendige mål) inkl seddeltrykkeri og garasjeanlegg for 250 biler. Byggesummen er av banken beregnet til ca 851 mill kr i 1987-priser ekskl merverdiskatt.

Byggesaken ble ledet av et byggeutvalg på tre medlemmer, hvoriblant sentralbankdirektøren. Disse hadde avgjørelsesmyndighet og var ansvarlige overfor bankens ledende organer. Det var ingen byggherreorganisasjon ut over dette - og heller ingen brukermedvirkning. Det ble ikke laget noe totalbudsjett for byggesaken.

Sveriges Riksbanks bygg i Stockholm var innflyttingsklart i 1976. Bygningen inneholder ikke seddeltrykkeri. Det er i liten grad brukt uprøvet teknikk ved byggingen. Bygget er totalt på 28.600 m<sup>2</sup> - netto 23.000 m<sup>2</sup>. Banken har skjønnsmessig anslått byggesummen til 300 mill kr i 1987-priser inkl merverdiavgift. Byggesummen tilsvarer med mindre avvik den kalkyle som ble satt opp i 1972.

Banken satt ned en byggekomite på syv medlemmer. I tillegg ble det opprettet en programgruppe og en sikkerhetsgruppe for å delta i programmeringen. En viktig funksjon i byggherreorganisasjonen - med ansvar for den økonomiske styringen - ble lagt til sjefen for bankens

bygningsskontor. Han ble engasjert til dette prosjektet i 1972.

Utvalget presiserer at man ved sammenlikningen av de tre byggeprosjektene må ta nokså store forbehold - tallene er ikke direkte sammenliknbare. Likevel synes det klart at kostnadene ved byggingen av Norges Banks nye hovedsete ligger betydelig høyere enn for byggene i København og Stockholm. En grov sammenlikning viser at byggesummen i Oslo er 2 - 3 ganger høyere enn i København og 6 - 8 ganger høyere enn i Stockholm (hvor man imidlertid ikke bygget seddeltrykkeri).

Kvadratmeterprisen er omtrent dobbelt så høy som i København og 3 - 4 ganger så høy som i Stockholm. Sammenlikningen viser videre at Norges Bank har bygget et langt rommeligere bygg enn Danmarks Nationalbank og Sveriges Riksbank. Utvalget peker også på at organiseringen av byggeprosjektene synes å ha vært strammere i Danmark og Sverige enn i Norge.

## Kapittel Sammendrag

### KAPITTEL 8:

I dette kapitlet beskrives informasjonen om byggesaken til Stortinget og regjeringen. Hovedvekten legges på den informasjon som er gitt gjennom Norges Banks årlige beretninger. Denne utarbeides av hovedstyret, forelegges Kongen og meddeles Stortinget, jf sentralbankloven 1985 28. Avsnitt av årsberetningene som omhandler byggesaken er vedlegg til utredningen.

Utvalget presiserer innledningsvis at opplysninger om ulike sider av byggesaken også ble lagt fram på andre måter enn gjennom årsberetningene. Blant annet ble en mengde opplysninger lagt fram i forbindelse med saksbehandlingen rundt etableringstillatelse. Det ble også holdt flere møter og befaringer - det første møtet mellom Finansdepartementet og Norges Bank om byggesaken fant sted høsten 1976, i tilknytning til spørsmålet om etableringstillatelse.

Årsberetningen for 1978 (avgitt våren 1979) var den første som omtalte byggesaken. Finansdepartementet omtalte imidlertid byggesaken i sin melding til Stortinget våren 1978. Finanskomiteen fant det rimelig at utbyggingen tok hensyn til den økonomiske situasjonen, og at banken tok sikte på en mer etappevis utbygging. Byggesaken ble debattert i Stortinget i november 1978 og blant annet økningen i kostnadene ble kommentert. Bankens formelle stilling når det gjelder bevilgningsspørsmål ble framhevet. Dette var den første - og på mange år eneste - stortingsdebatt om byggesaken.

Beretningen for 1978 gir en relativt fyldig omtale av byggesaken. Kostnadene for byggetrinn I ble oppgitt til ca 350 mill kr. Opplysningene ble ajourført i beretningene for 1979 og 1980. I 1981 ble finanskomiteen og pressen informert om byggesaken. I beretningen for 1981 oppgis kostnadene for byggetrinn I til 719 mill kr. I beretningen for 1982 omtales planene for seddeltrykkeriet for første gang.

Vinteren 1983-84 skjedde det - uavhengig av informasjonen i beretningene - en endring i den politiske interessen for byggesaken. Det ble etterhvert også stor interesse i media for byggesaken. Bakgrunnen for dette var i første omgang fasadeentreprisen, som lå an til å bli meget kostbar. Dette ble blant annet tatt opp i Stortingets spørretime i desember 1983. På bakgrunn av debatten ba Finansdepartementet Norges Bank om en redegjørelse for byggesaken "i noen detalj".

I beretningen for 1983 gis byggesaken en bred omtale. Samlede byggekostnader oppgis til 1.234 mill kr. Beretningen fikk en grundig behandling i departementet og Stortinget. Finansdepartementet hadde i juni 1984 bedt om nærmere redegjørelse for beregningen av kostnadene. Bankens kalkyler ble vedlagt meldingen til Stortinget. I forbindelse med behandlingen av saken holdt finanskomiteen et møte med bankens ledelse. I møtet ga sentralbankdirektør Skånland en redegjørelse for byggesaken og kostnadene. Analysen foretatt etter SBEDs retningslinjer viste en kostnad

på 1.779 mill kr. Finanskomiteen ba om en oppsummering av de totale kostnadene. Bankens redegjørelse viste en total kostnad på 1.889 mill kr. Finanskomiteen uttalte i innstillingen blant annet at inkl rehabilitering, finansieringskostnader, naboerstatninger og grunnlinjen er kostnadsanslaget 2.529 mill kr, og at det hadde vært en fordel om samtlige kostnader hadde vært listet opp i stortingsmeldingen. Komiteen påpeker videre at totalprisen og prisen pr arealenhet - som hadde steget siden sommeren 1983 - var særdeles høy og vesentlig høyere enn tidligere anslag.

I debatten i Stortinget i desember 1984 ble byggesaken gjenstand for en del omtale. Størrelsen på kostnadene ble kritisert. Representanten Gunnar Berge framhevet imidlertid at Stortinget hadde hatt muligheter til å gi signaler til banken, men at dette ikke var gjort. Omtalen av byggesaken i beretningen for 1984 er knapp. I stortingsmeldingen refereres brev fra banken av 18 september 1985. Her redegjøres for byggesakens utvikling og samlet kostnadsoverslag oppgis til 2.173 mill kr.

Etter dette var det flere henvendelser fra Finansdepartementet til Norges Bank vedrørende kostnadene. Norges Bank opprettholdt i desember 1985 kostnadsoverslaget fra september. Finanskomiteen kommenterte kostnadsøkningene i sin innstilling, men saken ble ikke berørt i stortingsdebatten.

I årsberetningen for 1985 henviste man for en stor del til at en inngående redegjørelse ville bli gitt neste år, når bygget var fullført. Finansdepartementet ba i februar 1986 om ytterligere opplysninger om byggesaken, og Norges Bank opplyste at det fortsatt var usikkert hvor mye bygget ville koste, men man regnet med at kostnadene ikke ville overstige 2.270 mill kr, ekskl tomt og rehabiliterte bygninger. I stortingsmeldingen fra desember 1986 opplyser departementet at det fortsatt ikke foreligger materiale som kan gi grunnlag for å vurdere kostnadsutviklingen. Finanskomiteen hadde ikke merknader til meldingen. I beretningen for 1986 tas blant annet spørsmålet om evalueringsutvalg opp, og det opplyses at kostnadene ser ut til å bli 2.433 mill kr. I mars 1987 orienteres Finansdepartementet om at det ville bli behov for bevilgning på ytterligere 86 mill kr.

I sine merknader påpeker utvalget at det er gitt en ganske omfattende informasjon, men på varierende måte. Den kritikk som er framsatt fra departementet og Stortinget kom - bortsett fra oppfordringen i 1978 til å ta hensyn til den økonomiske situasjonen - for sent til å kunne påvirke byggesaken i særlig grad. Utvalget viser også til det særlige forhold at byggesaken for det vesentlige ble gjennomført under den tidligere lov om Norges Bank.

Det gikk lang tid før Stortinget formelt ble informert om byggesaken, og den første informasjonen ble gitt på initiativ av Finansdepartementet. Etter 1982 ble det fokusert mer på kostnadene i prosjektet - også dette etter initiativ fra departementet.

Utvalget peker også på at den form informasjonen er gitt, kan ha gjort det vanskelig for mottakerne å få full oversikt over omfanget og utviklingen i prosjektet. Hva som er tatt med i kostnadstallene og hva som ikke er tatt med, har variert. Finanskomiteen påpeker dette i desember 1984. Videre uttaler utvalget i tilknytning til årsmeldingen av 1985, at informasjonens form gir inntrykk av at det er nødvendige og utenfra påført kostnader som er hovedforklaringen på kostnadsstigningen, ikke de tekniske løsninger som banken selv har valgt for nybygget.

## **Kapittel** Sammendrag

### KAPITTEL 9:

I kapitlet om forklaringer på kostnadsøkningen gis først en oversikt, hvor det pekes på at et viktig trekk ved byggesaken er at byggherren nettopp er Norges Bank - med den spesielle stilling den har i norsk forvaltning.

For undersøkelsesutvalget er det de konkrete forhold som knytter seg til Norges Banks interne organisasjon og de personer og selskaper som har bistått banken ved gjennomføringen av byggesaken som har stått mest sentralt. Den sterke kostnadsøkningen gjennom utviklingen og gjennomføringen av prosjektet er imidlertid resultatet av en rekke samvirkende faktorer. Det vises til vurderingene både i kapittel 9 og i utredningen for øvrig, særlig pkt 3.3 om organiseringen av byggesaken og kapittel 5 om kostnadsstyringen jf pkt 4.2.

Som grunnlag for en mer systematisk gjennomgang av ulike årsaker til kostnadsøkningen i prosjektet har utvalget - etter at kostnadsøkning på grunn av prisstigning og arealøkning er trukket ut - analysert den gjenstående kostnadsøkningen med utgangspunkt i en generell modell.

Når det første kostnadsoverslag for Norges Bank-bygget som ble utarbeidet i 1975, justeres for prisstigning og arealendringer, omfatter det bare litt over en tredjedel av det som ble den endelige totalkostnad. Den kostnadsøkning som ikke skyldes inflasjon eller arealendringer, analyseres nærmere, og søkes forklart ut fra fire hovedgrupper årsaksforhold: endringer av byggets utforming, prosjektadministrative forhold, komplisert prosjektutforming og underestimering/feilkalkulasjon. Det understrekes at årsaksgruppene har nær sammenheng og kan påvirke hverandre gjensidig. Utvalget har søkt å vurdere kostnadsøkning under program- og prosjekteringsarbeid adskilt fra kostnadsøkning under byggearbeid, selv om arbeidene i betydelig utstrekning har gått parallelt.

Kostnadsøkninger på grunn av endringer i byggets utforming, pkt 9.2. For Norges Bank-bygget har det funnet sted en betydelig utvikling fra vinnerutkastet ved arkitektkonkurransen (1973) til det endelige bygg. Under det program- og prosjektarbeid som har funnet sted, har byggets ambisjonsnivå endret seg i samspill mellom byggherrens organer og arkitekt/prosjekterende. Resultatet er at man har endt opp med et meget dyrt bygg. Selv om dette har skjedd i en prosess av omfattende dokumentasjon og informasjon, reiser utvalget spørsmål om de prosjekterende i tilstrekkelig grad har klart å formidle til byggherren de kostnadsmessige konsekvenser av denne utvikling, når det gjelder det høye nivå for presisjon og gjennomført arkitektonisk formspråk. Men utvalget minner også om betydningen av kostnadsstyringen av prosjektet. I og med at Norges Bank ikke oppstilte klare økonomiske totalrammer for prosjektet, kan situasjonen lett bli at det er vanskelig å bevare oversikten over følgene av de enkelte vedtak, slik at totalsummen derved kan ha blitt større enn den ellers ville blitt.

Ved vurderingen av i hvilken utstrekning kostnadsøkningen skyldes endringer i byggets utforming under byggearbeidet, peker utvalget på at det har blitt utført omfattende tilleggsarbeider til inngåtte kontrakter for enkelte entrepriser. Dette har medført et stort innslag av regningsarbeid. Prosjektleder har hevdet at regningsarbeid ikke har medført fordyrelse av prosjektet, idet det meste er utført etter enhetspriser eller timesatser i de opprinnelige kontrakter. Utvalget peker likevel på de generelle momenter som innebærer at regningsarbeid ofte vil være fordyrende, slik som at risikoen for hvilket tidsforbruk oppgavene medfører, ikke er overført til entreprenøren, når arbeidene faktureres etter medgått tid.

En del av de betydelige tilleggskostnadene for de enkelte entrepriser som utvalget har gjennomgått, er tilskrevet endringer og tillegg. Foruten de generelle vanskene som utvalget har hatt med å forklare tilleggskostnadene i detalj, kommer det for disse kostnadene inn at det til dels er vanskelig å skille mellom kostnader som skyldes normal videreprosjektering på det opprinnelige grunnlag og egentlige endringer i byggets utforming. Etter utvalgets oppfatning skyldes bare en mindre del av tilleggskostnadene for de undersøkte entreprisene nye ønsker fra byggherrens side, når bortses fra beslutningen om innpassingen av seddeltrykkeriet.

Innpassingen av seddeltrykkeriet fikk stor betydning for byggesakens videre utvikling. Innpassingen av seddeltrykkeriet som byggetrinn III ble besluttet på forholdsvis sent tidspunkt - forberedelsene startet i 1982, og etableringstillatelse ble gitt i juni 1983. De særlige krav som innpassingen av et moderne seddeltrykkeri stilte, ble imidlertid sterkt undervurdert. Anbudsgrunnlaget for byggetrinn III bygde til dels på forenklete masseberegninger, og dette kan nok forklare en del av de tillegg

som kom til å vise seg senere. Innpassingen av seddeltrykkeriet må også ha gitt seg kompliserende utslag for andre deler av bygget, uten at det kan tallfestes nærmere.

Kostnadsøkning på grunn av prosjektadministrative forhold, pkt 9.3. Antagelser om at kostnadsutviklingen ville vært en annen om prosjektet hadde vært administrert annerledes, må bli usikre, men utvalget peker på enkelte særlige trekk som kan være av betydning:

I tilknytning til program- og prosjekteringsarbeidet pekes det særlig på plankomiteens sammensetning, herunder

- at plankomiteens formann fram til 1985 kom fra direksjonen,
- at ingen i Norges Bank var beskjeftiget med byggesaken på heltid, og
- at plankomiteen selv manglet byggefaglig ekspertise.

Det er videre pekt på at plankomiteen var tilbakeholden med å delegere ansvar, og at dokumentmengden har vært stor. Utvalget antar at en mer begrenset informasjonsmengde, systematisk tilpasset de beslutninger plankomiteen skulle treffe, ville ha gitt en klarere og sikrere styring av prosjektet.

Utvalget peker også på at den omfattende brukermedvirkningen kan ha bidratt til den utvikling av bygningens kvaliteter, standard og funksjoner som har funnet sted.

Utvalget redegjør for arkitektens sentrale rolle i byggesaken, og legger til grunn at den konsekvente gjennomføringen av de arkitektoniske prinsipper med stor vekt på detaljer av estetisk karakter, har ført til relativt kostbare løsninger. Utvalget antar at plankomiteen med sterkere byggefaglig kompetanse lettere ville kunne vurdere de økonomiske konsekvensene av den arkitektoniske utviklingen av bygget.

Prosjekteringsarbeidet har vært uhyre omfattende, og har til tider måttet utføres under stort press. Det er imidlertid utvalgets inntrykk at prosjekteringen stort sett ble utført til planlagt tidspunkt, og at de nødvendige beskrivelser og tegninger forelå i tide.

Også for byggearbeidet har de administrative forhold gitt utslag for kostnadene. Dette må ses på bakgrunn av at den valgte entreprisformen, byggherrestyrte sideentrepriser, stiller store krav til samordning mellom de forskjellige entreprenører og til administrasjon og drift av byggeplassen mer generelt (pkt 6.3).

Det er påløpt betydelige tilleggskostnader som følge av vanskelige framdriftsforhold, manglende tilkomst, plunder og heft. Også de til dels store utgiftene til utbedring av skader påført av andre entreprenører må ses i sammenheng med samordningen mellom entreprisene. Disse kostnadene har blitt betydelig høyere enn beregnet. Selv om slike kostnader vanskelig kan unngås, mener utvalget at tilleggskostnadene på grunn av uhensiktsmessig samordning av de enkelte arbeider her har vært større enn det som er normalt, og større enn det som bør være akseptabelt.

Problemerkene har vært særlig store når det gjelder de innvendige arbeidene. Prosjekteringsgruppen og prosjektleder har forskjellig syn på den endring i utførelsesrekkefølgen av de innvendige arbeidene som ble besluttet underveis. Utvalget antar at det - med den valgte utformingen av bygget og entreprisformen - uansett ville ligge an til en meget krevende samordning mellom arbeidene, og at tilleggskostnadene av denne typen derfor ville bli høye.

Et karakteristisk trekk ved organiseringen av byggesaken er at OPAK både har vært prosjektleder, sekretariat for plankomiteen og byggeleder.

Utvalget påpeker at selv om en slik ordning kan ha visse fordeler, har den generelt sett klare innebygde svakheter - blant annet vil et skille mellom oppgavene som prosjektleder og byggeleder føre til klarere ansvarsforhold. Utvalget etterlyser en mer formell drøftelse av spørsmålet. Det er ikke mulig i ettertid å påvise hvilken kostnadsmessig betydning dette kan ha hatt. Utvalget uttaler imidlertid at det ikke er i tvil om at opplegget ble valgt for best mulig å ivareta byggherrens interesser.

Utvalget peker også på det store omfang som diverse forefallende arbeider, noe som i stor utstrekning ble utført av riggentreprenøren, har fått. Dette må ses i sammenheng med den sterke oppdelingen av entreprisene. Utvalget antar - selv om antagelsen vanskelig lar seg dokumentere - at kostnadene kunne vært redusert ved en annen entreprisinndeling, eventuelt



andre entreprisereformer. Dette ville også kunnet begrense omfanget av regningsarbeid som har vært betydelig.

Kostnadsøkning på grunn av komplisert prosjektutforming, pkt 9.4. Den kompliserte prosjektutformingen kan være nødvendig eller ønsket, men den kan også være av en slik art at den påfører prosjektet unødvendige kostnader, eller at det velges eller fastholdes løsninger som byggherren forutsettes å ville ha endret, dersom han hadde hatt full oversikt over følgene.

Norges Banks nye hovedsete ligger generelt på et høyt kvalitetsnivå, og gir mange eksempler på spesielle løsninger som stiller store krav til prosjektering og utførelse.

Det er utvalgets inntrykk at vanskelighetene ved utførelsen i ikke liten grad er blitt undervurdert. Dette gjelder ikke bare for byggherren, prosjektledelsen og de prosjekterende, men også for entreprenørene. Entreprenørene har imidlertid i noen utstrekning fått kompensasjon for skjult vanskelighetsgrad e l. Utvalget antar at også andre krav om tilleggsvederlag kan tilbakeføres til de samme forhold.

Kostnadsøkning på grunn av underestimering eller feilkalkulasjon, pkt 9.5. Utvalget konstaterer at kostnadsøkningene i forhold til overslagene også må skyldes underestimering eller feilkalkulasjon. Denne undervurderingen av kostnadene har gjort seg gjeldende gjennom nesten hele byggesaken, allerede fra dens tidlige faser. I ettertid er det de store tilleggskostnadene som framkom i den aller siste fase av byggesaken som har påkalt størst oppmerksomhet, jf de tilleggsbevilgningene som måtte foretas i 1985-87 på et tidspunkt da byggherren hadde berettiget forventning om å ha oversikt over prosjektet. Utvalget minner likevel om at kostnadene måtte ha kommet fram på et langt tidligere tidspunkt for at byggherren skulle ha muligheter for å ta beslutninger som på avgjørende måte kunne påvirke kostnadene. Det er under programmeringen og prosjekteringen de viktigste avgjørelser for så vidt ble tatt.

Utvalget uttaler at det er umulig med sikkerhet i ettertid å si om mer realistiske kostnadsoverslag ville ha ført til at byggherren hadde valgt andre løsninger.

I de avsluttende merknader, pkt 9.6, oppsummerer utvalget de forskjellige forhold som har kommet inn, og som hver på sin måte har hatt betydning for den utvikling av byggesaken som har ledet fram til det bygg som er reist og de kostnader det har medført. Utvalget konstaterer at en rekke faktorer her har hatt betydning. Å tallfeste de enkelte faktorenes betydning nærmere i denne sammenheng har det ikke vært mulig for utvalget å gjøre.

Utvalget har ikke funnet grunnlag for å gå nærmere inn på spørsmål om ansvar for enkeltpersoner og selskaper.

Norges Banks byggesak er på mange måter spesiell og enestående. Utvalget har imidlertid lagt vekt på også å trekke fram forhold som kan ha betydning for framtiden og i andre byggesaker. Det redegjøres derfor avslutningsvis for at det nå er inngått en avtale mellom Norges Bank og Statens bygge- og eiendomsdirektorat, hvorefter SBED skal ivareta byggherrefunksjonen for Norges Banks byggeprosjekter (nybygg og større ombyggingsarbeider) på vegne av hovedstyret. Avtalen tar sikte på - innen rammen av loven av 1985 om Norges Bank og pengevesenet - å danne en funksjonell ramme for bankens byggeprosjekter i samarbeid mellom Norges Bank, SBED og Finansdepartementet.

---