

UNDERSØKELSE FOR KONTROLLUTVALGET I ARENDAL KOMMUNE

# HEIS - FLØYHEIA

AUST-AGDER REVISJON IKS, JANUAR 2021

## 1. INNLEDNING, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

### 1.1. INNLEDNING, BAKGRUNN OG FORMÅL

Kontrollutvalget i Arendal fattet i møte 9.9.2020 følgende vedtak:

*Kontrollutvalget bestiller en undersøkelse fra revisjonen og utarbeider en projektskisse som legges frem for kontrollutvalget i neste møte. I denne omgang avgrenses undersøkelsen til å få belyst hvorvidt bystyret hadde ett godt nok beslutningsgrunnlag på det tidspunktet investeringsprosjektet ble vedtatt (kvaliteten på det grunnlaget som lå til grunn for bystyrets behandling).*

*Kontrollutvalget inviterer rådmannen til neste møte for å redegjøre for denne konkrete saken, og hvordan kommunen driver overordnet prosjektstyring for store investeringsprosjekter.*

*Kontrollutvalget ber sekretariatet om å underrette formannskap og bystyret om at en slik undersøkelse nå er igangsatt.*

Gjennom behandling av projektskisse i møte 7.10.2020 vedtok kontrollutvalget at følgende undersøkelsesspørsmål skulle ligge til grunn for revisjonens undersøkelse:

***Er beslutningsgrunnlaget som lå til grunn for bystyrets beslutning om igangsettelse av prosjektet knyttet til «Heis – Fløyheia» forsvarlig utredet?***

Undersøkelsesspørsmålet besvares gjennom følgende delspørsmål:

- *Er det vurdert flere reelle alternativ til å løse behovet*
- *Er kostnadsrammen basert på realistiske anslag*
- *Er det foretatt risiko- og usikkerhetsanalyser og er usikkerheten i kostnadsrammen synliggjort*
- *Er det gjort en vurdering av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid*
- *Er beslutningsgrunnlaget i prosjektet kvalitetssikret med nødvendig kompetanse? Herunder styret i Arendal Eiendom KF sin rolle i dette arbeidet.*

Prosjektet ble avgrenset til beslutningsgrunnlaget for det opprinnelige bystyrevedtaket i saken, og ikke øvrige beslutninger i tilknytning til prosjektet.

## 2. METODISK GJENNOMFØRING

Prosjektplanen la til grunn at det metodiske arbeidet fortrinnsvis skal ta utgangspunkt i en dokumentanalyse, eventuelt supplert med enkelte kvalitative intervjuer dersom det viser seg nødvendig for å besvare problemstillingene.

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i relevante dokumenter oversendt fra Arendal Eiendom KF i tillegg til saksdokumenter som lå til grunn for behandling av bystyresakene 6. september 2018. I tillegg til bystyresaken har følgende dokumenter blitt oversendt fra Arendal Eiendom KF:

- Svar Heis til kontrollutvalget
- Planutvalgets vedtak 2017
- Planbeskrivelse heis 2017
- Kalkyle heis fløyheia
- Områdeplan fløyheia
- Fløybyen heis plan og snitt
- Daglig leders rapport til styret – heis
- Notat til revisjonen

I e-post korrespondanse har det i tillegg blitt stilt enkelte spørsmål til daglig leder i Arendal Eiendom KF og kommunedirektør (tidl. Rådmann) som har blitt besvart fortløpende. Relevante uttrekk fra disse tilbakemeldingene legges til grunn i rapporten.

De vurderinger revisjonen gjør i rapporten baserer seg på det overnevnte materialet. Det innebærer at revisjonen tar forbehold om at man kunne ha kommet til andre konklusjoner dersom annen dokumentasjon eller informasjon hadde blitt kjent og langt til grunn.

## 3. KONTROLLKRITERIER

Kontrollkriterier er de krav, normer og standarder som utgjør grunnlaget for de vurderinger man skal måle objektet opp mot og i forhold til.

### ***Undersøkelsesspørsmål:***

***Er beslutningsgrunnlaget som lå til grunn for beslutning om igangsettelse av prosjektet knyttet til «Heis – Fløyheia» forsvarlig utredet?***

Forvaltningsorgan som skal treffe en avgjørelse, må ha tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Dette for å forhindre avgjørelser som er ulovlig, uhensiktsmessig eller vilkårlige. Formålet med et saksfremlegg til et kommunestyre er å gi tilstrekkelig informasjon slik at vedtak kan fattes på et forsvarlig grunnlag. Hvilke krav som stilles for at en sak skal være tilstrekkelig utredet, kan ikke utledes generelt, men må vurderes konkret i den enkelte sak. I vurderingen av hva som ansees forsvarlig, skal det blant annet legges vekt på hvor inngripende og viktig saken er, og hvilke ressurser forvaltningsorganet har til rådighet. Bestemmelsene om hvilke

krav som stilles til et saksfremlegg, finnes i forvaltningsloven og de forvaltningsrettslige prinsippene, i tillegg til kommuneloven og eventuelt andre aktuelle særlover.

Etter forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet påse at saken er tilstrekkelig utredet. Organet behøver ikke selv utrede saken, men skal sørge for at den er godt nok opplyst. Kommuneloven § 13-1 legger ansvaret for forsvarlig utredet saksfremstilling til folkevalgte organer, til administrasjonssjefen.

Ifølge Arendal kommunes reglementer for folkevalgte, skal saker til behandling i folkevalgte organer være utredet av rådmannen, og rådmannen har ansvaret for at sakene er forsvarlig utredet. Av reglementets 1.5 «Saksforberedelse og saksdokument» fremgår følgende: *Saksframleggene skal være korte og oversiktlige og omfatte hovedproblemstillingene i saken. De fakta saken bygger på skal fremgå, og skal inneholde en vurdering fra rådmannen. Saksframleggene skal normalt ha forslag til vedtak fra rådmannen. Alternative vedtak skal fremgå av saksutredningen, så langt det lar seg gjøre. Bruk av vedlegg bør unngås med mindre det er nødvendig for å få saken tilstrekkelig belyst og dokumentert.*

Hvilke saksbehandlingsregler som kreves for reguleringsplaner, finner man i plan- og bygningsloven. Lovens kapittel 4 inneholder bestemmelser om utredningskrav. Om en område regulering avviker vesentlig fra kommuneplanen, skal det foretas en konsekvensutredning etter reglene i pbl. § 4-2 (2).

Kommunestyret er etter plan- og bygningsloven § 12-12 kommunens øverste reguleringsmyndighet. Kommunen har kompetanse både til å organisere reguleringsarbeidet og bestemme planens innhold. Kommunestyret har også full instruksjonsrett overfor administrasjonen og underutvalg om hva planen skal inneholde.

***- Er det vurdert flere reelle alternativ til å løse behovet***

Etter økonomi- og finansreglement for Arendal kommune skal det ved investeringer gjøres en helhetsvurdering av investerings- og driftskostnader, og alternative løsninger skal vurderes. Etter forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsorganet påse at saken er tilstrekkelig utredet, bestemmelsen stiller etter ordlyden ingen nærmere krav til at forvaltningen skal utrede alternative løsninger.

At utredningsplikten omfatter alternative løsninger kan være ønskelig fra det offentliges side for å sikre at allmenne interesser kan bli ivaretatt og begrense offentlig ressursbruk. I utredning til ny forvaltningslov (NOU 2019) foreslår utvalget at saksutredningen skal inneholde alternative løsninger i det omfang saken tilsier.

Om reguleringsplanen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides et planprogram, som også inkluderer hvilke alternativer som vil bli vurdert. Utvidede krav til saksfremstillingen gjelder også om områdeplanen avviker vesentlig fra kommunedelplanen.

Revisjonen legger til grunn at det ut fra den aktuelle sakens omfang og kompleksitet, bør fremkomme alternative løsninger i saksfremlegget.

- ***Er kostnadsrammen basert på realistiske anslag?***

Saksopplysningene skal være relevante og tilstrekkelige for at bystyret kan foreta en vurdering. Hvilke konsekvenser et vedtak vil få, må være en del av saksfremstillingen, jf. pbl. § 4-2.

I saker, slik som denne, som selv er tatt opp av kommunen, vil det være behov for å klarlegge de allmenne eller offentlige interesser i saken, hvilke formål saken har, og at saken ikke vil innebære en urimelig bruk av offentlige ressurser. Kravet til detaljgraden i utredningen vil måtte vurderes konkret i den enkelte sak. Realistiske kostnadsanslag for gjennomføring av et vedtak vil sikre at saken får et materielt riktig resultat.

- ***Er det foretatt risiko- og usikkerhetsanalyser og er usikkerheten i kostnadsrammen synliggjort***

Usikkerhet blir i teorien brukt som et samlebegrep for risiko og muligheter. I et prosjekt må man også bære konsekvensene av uforutsette hendelsesforløp, og utfordringen består i å begrense risikoene eller utvide mulighetene. Økt sikkerhet tilknyttet et prosjekt vil kunne skape mindre økonomisk risiko for prosjektet.

Økonomi- og finansreglement for folkevalgte organer og administrasjonen i Arendal kommune, har til formål blant annet å sikre en effektiv kostnads- og kvalitetskontroll med systematisk risikovurdering.

Etter Arendal kommunes økonomi- og finansreglement har rådmannen en plikt til å sørge for at investeringer som legges frem for politisk behandling er forsvarlig utredet. Ved investeringsbehov for anlegg- og byggeprosjekter skal planavdeling, kommunalteknikk og Arendal Eiendom KF være med helt fra foranalysene i tillegg til resultatenheten investeringsprosjektet hører til, jf. reglementets 8.4.3 «Utredningsplikt og økonomisk risiko». Ifølge reglementet skal det i bevilgninger til enkeltprosjekter, legges frem egne saker for politisk behandling om kostnadsrammen på et anlegg- og byggprosjekt overstiger 50 millioner kroner, og øvrige prosjekter over 20 millioner kroner, samt for prosjekter/investeringer av særlig politisk interesse. For anleggs- og byggprosjekt der kostnadsrammen overstiger EØS terskelverdier, gjelder spesielle retningslinjer.

Ifølge reglementets bestemmelser om «styring av investeringsprosjekter», er felles prosjektmetodikk et sentralt element i den samlede virksomhetsstyringen og styring innenfor fastsatte økonomiske rammer. Tydelige beslutningspunkter og krav til dokumentasjon i forhold til prosjektets fremdrift, risiko, økonomi, gevinstrealisering, organisering og konsekvenser for tjenestene skal bidra til bedre beslutningsgrunnlag og styring av prosjekter. Som felles prosjektmetodikk benyttes Difis Prosjektveiviser.

Ifølge Difis Prosjektveiviser er usikkerhet alltid en del av et prosjekt, men at denne usikkerheten må begrenses til et akseptabelt nivå og håndteres som en del av prosjektstyringen.

Revisjonen legger derfor til grunn at det bør foreligge risiko- og usikkerhetsanalyser i en sak som denne.

- ***Er det gjort en vurdering av hvilke økonomiske konsekvenser prosjektet vil få for kommunen over prosjektets levetid***

Saksopplysningene skal være relevante og tilstrekkelige for at bystyret kan foreta en vurdering. Hvilke konsekvenser et vedtak vil få, må være en del av saksfremstillingen, jf. pbl. § 4-2.

Kravet til detaljgraden i utredningen vil måtte vurderes konkret i den enkelte sak. Realistiske kostnadsanslag for gjennomføring av et vedtak vil sikre at saken får et materielt riktig resultat.

Selv om investeringsreglementet i Arendal kommune ble vedtatt i etterkant av relevante vedtak i dette prosjektet, ser vi det som relevant å skissere forventninger i investeringsreglementets formålsbeskrivelse:

*«Investeringer skal planlegges og utføres med en nøktern, vedlikeholdseffektiv og funksjonell kvalitet med vekt på livsløpskostnader. En helhetsvurdering av investerings- og driftskostnader skal legges til grunn ved beslutninger for å oppnå best mulig totaløkonomi. Alternative løsninger skal vurderes».*

Revisjonen legger derfor til grunn at det bør ligge en vurdering av økonomiske konsekvenser prosjektet vil få over kommunens levetid.

- ***Er beslutningsgrunnlaget i prosjektet kvalitetssikret med nødvendig kompetanse? Herunder styret i Arendal Eiendom KF sin rolle i dette arbeidet***

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, jf. koml. § 13-1. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak. Alle saker som skal til bystyret skal dermed gå gjennom kommunedirektør, slik at det på et overordnet plan kan sikres at saken er forsvarlig utredet. I vedtektene for Arendal Eiendom KF § 5 fremkommer det: «Det er styret i foretaket som innstiller til bystyret, men kommunedirektør har anledning til å kommentere saken før den går til bystyret. I økonomiske saker er det formannskapet som gjør innstillingen til bystyret. Arendal eiendom KF skal følge den samme malen når det gjelder saksgang slik kommunen for øvrig følger».

I henhold til vedtektene er Arendal eiendom kommunens redskap for gjennomføring av kommunens eiendomspolitikk, og skal ivareta Arendal kommunes eieransvar for kommunal eiendom. Foretaket kan gi tilbud, og ta markedsandeler, i det private markedet innenfor sitt virkeområde. Arendal eiendom skal bidra til at det legges til rette for næringsetablering og næringsutvikling ved å klargjøre næringsstomter for salg eller utleie. Foretaket skal delta aktivt i kommunens samarbeid med næringslivet.

I henhold til vedtektene for Arendal eiendom ledes foretaket av styret. Styret i foretaket har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet,

innenfor rammen av foretakets formål og vedtekter, kommunens økonomiplan og budsjett og andre vedtak og retningslinjer, jf. koml. § 9-8. I vedtektene kan det fastsettes at styrets vedtak i nærmere angitte saker må godkjennes av kommunestyret eller fylkestinget selv for å være bindende for kommunen eller fylkeskommunen, jf. § 9-10. Styret skal påse at virksomheten drives i tråd med Arendal eiendoms formål og vedtekter.

Revisjonen legger derfor til grunn at kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for at saken er forsvarlig utredet, herunder kvalitetssikring. Revisjonen legger likevel til grunn at kvalitetssikring av forhold i saksfremstillingen som ligger innenfor Arendal Eiendom sitt ansvars- og kompetanseområde ligger innenfor mandatet til styret i Arendal Eiendom KF.

---

***Oppsummert vil prosjektet ta utgangspunkt i følgende kriterier:***

- Saksfremstillingen bør skissere alternative løsninger til å løse problemet
  - Kostnadsrammen bør være basert på realistiske anslag
  - Det bør være foretatt risiko- og usikkerhetsanalyser i saken
  - Saksfremstillingen bør inneholde en vurdering av fremtidige økonomiske konsekvenser
  - Beslutningsgrunnlaget bør være kvalitetssikret med nødvendig kompetanse. Kommunedirektøren har det overordnede ansvaret for en forsvarlig saksfremstilling, mens styret i Arendal Eiendom KF har ansvar for forhold som faller inn under eiendomsforetakets ansvars- og kompetanseområde
-

## 4. UNDERSØKELSESPØRSMÅL – FAKTA OG VURDERINGER

***Er beslutningsgrunnlaget som lå til grunn for bystyrets beslutning om igangsettelse av prosjektet knyttet til «Heis – Fløyheia» forsvarlig utredet?***

### 4.1. ER DET VURDERT FLERE REELLE ALTERNATIV TIL Å LØSE BEHOVET

Daglig leder i Arendal Eiendom KF redegjør for følgende i forbindelse med saken:

*Arkitektkonkurranse «utvikling av Fløybyen» ble igangsatt av Arendal eiendom i 2016. Det ble oppnevnt jury sammensatt med folkevalgte og fagpersoner. Arkitektfirma NSW's (Narud Stokke Wiig) bidrag vant og har deretter vært grunnlaget for videre utvikling for planprosess og utbygging. Det er verd å merke seg at heisløsningen som senere ble valgt av planutvalget og bystyret refererer seg til dette tegningsgrunnlaget.*

*I 2016 ble også planprosess igangsatt med innlevert planforslag fra Arendal eiendom til Arendal kommune.*

*22.06.2018 vant forslaget fra Styret i Fløybyen AS konkurransen om å bygge nytt administrasjonslokale til Fylkesmannen i Agder. Forutsetning i avtalen som ble inngått var vedtatt områdeplan/reguleringsplan. En annen forutsetning var at adkomst til sentrum ble etablert med en heisløsning.*

*Bystyret vedtok 06.09.2018 områdeplan for Fløyheia. Utgangspunktet for behandlingen var arkitektkonkurranse som beskrevet over. En del av planen omfattet plassering og utforming av heisen. Det ble bestilt, og utarbeidet konsekvensanalyse og kostnadskalkyle fra konsulentfirma Asplan Viak som beskriver alternative løsninger for heis/tilgang til sentrum med metode for gjennomføring og kostnadsalternativer ved de ulike løsningsforslagene.*

*Planutvalget og senere bystyret valgte ved denne behandlingen å følge arkitektfirmaets opprinnelige plan til heis-løsning og ikke forslaget fra Arendal eiendom og innstillingen fra rådmannen. NSW's alternativ ble vurdert som den arkitektonisk beste og mest spektakulære/spennende løsningen, men var også den mest kostnadskreven. Risikoelementet ved byggingen av heisen ble løftet frem av prosjektleder som en del av presentasjonene som ble foretatt av Arendal eiendom.*

Ifølge saksfremstillingen fra Arendal bystyre 6. september 2018, anser rådmann at områdereguleringen er i tråd med kommunedelplanen.

Ifølge saken fremkommer det at det ved flere anledninger er foreslått for bystyret å ruste opp eksisterende heis med bakgrunn i Arendal kommunes løfte om å bygge og drifte heis til Fløyheia i forbindelse med at fylkeshuset ble besluttet lokalisert dit på siste del av 1970-tallet. Dette alternativet har hver gang blitt stemt ned av bystyret, og det er gitt politiske føringer på at det ikke skal benyttes eksisterende heis til å betjene Fløyheia.



I notatet fra Asplan Viak «Vurdering av heisløsning fra bynivå til Fløyheia» fra 2017 vurderes tre alternativer, med kostnadskalkyler, for mulige heisforbindelser. Disse tre alternativene var:

1. Oppgradering av eksisterende heissjakt med en eller to heiser
2. Heisforbindelse til Torvet med mellomstasjon på Hylleveien
3. Ny heissjakt fra Fløyheia til Bytunnelen

Ifølge saksfremstillingen legger løsningen som Arendal Eiendom/ Fløybyen AS har beskrevet til fylkesmannen, en forutsetning om ny heissjakt nærmere torvet og bro fra sjømannskoletomta og ut til der hvor heissjakt kommer opp. Ifølge intensjonsavtalen var det et absolutt krav fra Fylkesmannen at det ble etablert heis hvis Fløyheia skulle være et aktuelt alternativ. Områdeplanen legger til grunn ny heis fra bynivå til Fløyheia, før området kan utbygges videre; det godtas ikke opprustning av eksisterende fjellheis. Kommuneplanutvalget har gjennom reguleringsvedtaket forutsatt denne løsningen.

Rådmann skriver i saksfremstillingen at hadde «arkene vært blanke» ville ikke rådmannen i dagens økonomiske situasjonen anbefalt heisprosjektet til Fløyheia verken med tanke på investeringen eller driften. Men med de føringer som allerede er lagt finner rådmannen å måtte anbefale prosjektet».

---

## REVISJONENS VURDERING

Revisjonen vurderer at det i saken er fremstilt alternative løsninger, men at fremstillingen av de bindingene som er gjort gjennom tidligere vedtak og avtaler i realiteten gir svært begrenset handlingsrom. Dette fører til at det i liten grad er skissert *reelle* alternative løsninger. Konsekvenser av et null-alternativ er i svært liten grad drøftet i saken.

Generelle bestemmelser eller særlov stiller ikke krav til alternative løsninger i saksfremstillingen i denne type saker. Det er på den andre siden ikke dermed slik at saken ikke kunne blitt bedre opplyst med en bedre beskrivelse av alternative løsninger.

### 4.2. ER KOSTNADSRAMMEN BASERT PÅ REALISTISKE ANSLAG

Arendal Eiendom la i september 2018 frem en intensjonsavtale vedrørende heisen. Av intensjonsavtalen fremgikk det at det forelå en «foreløpig kalkyle som angir kostnaden for heisen til kr 40 mill. eks. mva. og foreslått fordelt på følgende måte:

- Fløybyen AS 50 % (20 mill. kroner)
- Arendal kommune 25 % (10 mill. kroner)
- Aust-Agder fylkeskommune 25 % (10 mill. kroner)

I saksfremstillingen til formannskapet og bystyret vedrørende Fløyheia områdereguleringsplan, er det vedlegg 14 «Vurdering av heisløsning» fra Asplan Viak, som

vurderer kostnadsrammen for heisen. Det beskrives i notatet at heisen vil være det største kostnadselementet knyttet til planen, foruten parkering i fjell/ anlegg, og at dette vil legge sterke føringer for utviklingen.

Revisjonen har fått oversendt diverse dokumentasjon fra Arendal Eiendom KF, herunder grunnlagsmateriale for Asplan Viaks kostnadsramme, som er vedlagt i bystyresaken. Konsulentselskapet har utarbeidet en grovkalkyle for kostnadene for bygging av heis. Kostnadene er delt inn i områdene «rigg og drift», «fjell», «betong», «diverse arbeider» og «ventilasjon». Totalsummen er satt til 39 840 381,- ekskl. mva.

I sin rapport til styret beskriver daglig leder i Arendal Eiendom KF at: «Kalkylen er lite detaljert i forhold til de kostnadsberegninger som er gjort, og fremstiller ikke delsummer for enkeltarbeider, men kun totalsum. Rapporten tangerer behovet for å gjøre inngripen i tilfluktsrom, men er uklar om dette gjelder alle eller kun alternative løsninger.

*Kalkylen inneholder ingen post for usikkerhet/endringer eller for prisjusteringer frem til byggestart.»*

Daglig leder beskriver videre at: *Det kan også bemerkes at kalkylen, og heller ikke budsjettet, inneholdt post for uforutsette kostnader. I et prosjekt med en risikofaktor som dette, og uten relevante referanseprosjekt, er det ikke uvanlig å beregne en usikkerhetspost på 20 %.*

Revisjonen har gjennomgått kalkylen til Asplan Viak, som oppsummeres i følgende tabell:

<b>Sum alle fag</b>	<b>Påslag</b>	<b>27 476 125</b>
<b>Diverse uforutsett</b>	<b>20 %</b>	<b>5 495 225</b>
<b>Prosjektering</b>	<b>15 %</b>	<b>4 121 419</b>
<b>Byggherrekostnader</b>	<b>10 %</b>	<b>2 747 613</b>
<b>SUM TOTALT eks. mva.</b>		<b>39 840 381</b>

Det bemerkes fra revisjonens side at kalkylen fra Asplan Viak *har tatt høyde for en usikkerhetspost på 20 %.*

I saksfremlegget knyttet til intensjonsavtalen blir det beskrevet at: Arendal kommune skal ha utbyggingsansvaret og driftsansvaret. Arendal kommune bærer den økonomiske risiko ved prosjektet. Hvis prosjektet blir mer enn 10 % rimeligere enn forutsatt fordeles det innsparte beløpet etter fordelingsbrøken.

Rådmann beskriver i sitt saksfremlegg at: *Risikoen for at kostnadene med bygging av heisen blir større enn 40 mill kr. kan rådmannen ikke vurdere. Men planene synes krevende på alle måter, og rådmannen antar sannsynligheten for sprekk er større enn ved andre prosjekter*

Det ligger også beskrevet i saksfremlegget at: *Arendal kommune må dermed betale 10 mill for heisen. Ut over dette beløpet må kommunen ta eventuelle kostnader ut over de 40 millionene som heisen er kalkulert til å koste, og all framtidig driftskostnad. Arendal eiendom har ikke opplyst noe om hva årlig driftskostnad vil bli.*

Pr. 25. januar 2021 er det regnskapsført utgifter på ca. 85 millioner kroner på prosjektet «Heis – Fløyheia» i Arendal kommune. Prosjektet er enda ikke ferdigstilt.

Det er inntektsført ca. 30 millioner på prosjektet som tilskudd fra eksterne i 2019. 10 millioner fra Aust-Agder fylkeskommune og 20 millioner fra Fløybyen AS. De 20 millionene fra Fløybyen AS er derimot ikke betalt til kommunen, selv om beløpet ble fakturert 31.12.2019. Foreløpig har derfor Arendal kommune «forskuttert» den andelen som Fløybyen AS skal betale ifølge intensjonsavtalen. Rådmann anser det som realistisk at Fløybyen AS på sikt skal bidra med sin del av finansieringen.

I forbindelse med e-post korrespondanse vedrørende den ubetalte fakturaen forklarer daglig leder i Arendal Eiendom KF og styreleder i Fløybyen AS følgende: *«Fløybyen AS er et selskap/tomteareal som skal legges inn som et datterselskap til Arendal Næringsutvikling AS. Dette selskapet er under etablering. Det må påregnes en detaljregulering av området for å tillate boligbygging. Realisering av verdier vil være avhengig av når og om det søkes partnerskap med ekstern aktør noe som igjen er avhengig av strategi for utviklingen som det nye selskapet velger å følge.»*

---

## REVISJONENS VURDERING

Kostnadsrammen som er vedtatt er utelukkende basert på Asplan Viak sin kalkyle. En kalkyle som er innhentet på oppdrag fra Arendal Eiendom KF, som selv beskriver kalkylen som «foreløpig».

Selv om man i ettertid har sett at kostnads kalkylen ikke har vært realistisk, har ikke revisjonen grunnlag for at kostnadsrammen var basert på urealistiske anslag på vedtakstidspunktet. Likevel bemerker revisjonen at man i saksfremlegget, både knyttet til intensjonsavtalen og reguleringsplanen, bygger på et økonomisk beslutningsgrunnlag som av Arendal Eiendom KF beskrives som «grovkalkyle», «foreløpig» kalkyle, og lite detaljert i forhold til kostnadsberegninger. Disse beskrivelsene knyttet til usikkerhet fremkommer etter revisjonens vurdering i svært liten grad i det politiske beslutningsgrunnlaget.

Med betraktningene knyttet til kostnads kalkylen lagt til grunn, har intensjonsavtalen blitt vedtatt med en økonomisk fordeling basert på en «foreløpig» kalkyle der den fulle økonomiske risikoen legges på kommunen. Fremstillingen av Arendal kommune sin andel på 25 % (10 mill. kroner) fremstår isolert sett som lite realistisk, gitt den usikkerheten som blir beskrevet omkring kostnads kalkylene og det faktum at Arendal kommune bærer den totale økonomiske risikoen i prosjektet.

Kostnadsberegningene og intensjonsavtalen som lå til grunn for prosjektet tilsa at Arendal kommune skulle bære 25 % av kostnadene i prosjektet (10 millioner kroner). Frem til nå har Arendal Kommune betalt nærmere 90 % av kostnadene i prosjektet (ca. 75 millioner kroner)

Ettersom Fløybyen AS pr. januar 2021 fortsatt ikke har betalt kommunen for sin andel på 20 millioner, kan man sette spørsmålsteget om Fløybyen AS har økonomiske forutsetninger for å håndtere sin andel av forpliktelsene, i alle fall på kort sikt. Selv om intensjonsavtalen ikke

opererer med betalingsfrister, har Fløybyen AS foreløpig ikke overholdt sine økonomiske forpliktelser i prosjektet i henhold til intensjonsavtalen.

Selv om Arendal kommune anser det som realistisk at Fløybyen AS på sikt skal bidra med sin andel av finansieringen, bærer kommunen den fulle økonomiske risikoen dersom beløpet ikke blir betalt. Frem til dette eventuelt skjer, fremstår fordringen som et langsiktig utlån fra kommunen til Fløybyen AS. Med redegjørelsen til daglig leder i eiendomsforetaket, fremstår det for revisjonen som at det er usikkert hvordan Fløybyen AS skal realisere verdier for å finansiere sin andel av heisen.

Med dette til grunn, stiller revisjonen spørsmål ved om fremstillingen av fordelingsnøkkelen ved inngåelse av intensjonsavtalen var realistisk.

#### 4.3. ER DET FORETATT RISIKO- OG USIKKERHETSANALYSER OG ER USIKKERHETEN I KOSTNADSRAMMEN SYNLIGGJORT

I rådmannens saksfremstilling til bystyret 6. september 2018, påpekes det at om kostnaden overstiger 40 millioner kroner ekskl. mva, er det Arendal kommune som må ta disse kostnadene, i tillegg til all fremtidig driftskostnad. Rådmannen presiserer videre at Arendal eiendom ikke har opplyst om hva årlig driftskostnad vil bli.

Rådmannen beskriver i saksfremstillingen at «risikoen for at kostnadene med bygging av heisen blir større enn 40 mill kr. kan rådmannen ikke vurdere. Men planene synes krevende på alle måter, og rådmannen antar at sannsynligheten for sprekk er større enn ved andre prosjekter».

I revisjonens gjennomgang av saksdokumentene er det ikke funnet vurderinger om risiko tilknyttet utbyggingen av heisen til Fløyheia. Det blir i grunnlaget for kalkylen, utarbeidet av Asplan Viak, lagt til grunn en utgiftspost for «diverse uforutsett» på 20%, men dette er ikke nærmere beskrevet. I saksdokumentene som ble lagt frem for bystyret 6. september 2018, er det kun pekt på risiko når det påpekes risiko for hærverk på installasjoner.

På spørsmål fra revisjonen angående usikkerhetsanalyser, svarer Arendal Eiendom KF at det ikke ble foretatt egne undersøkelser foruten analysene fra Asplan Viak. Det blir beskrevet at Arendal Eiendom KF ikke har kompetanse på et slikt spesialområde selv og må innhente konsulentrapporter fra fagmiljø utenfor egen organisasjon; «Asplan Viak er et anerkjent firma med tverrfaglig kompetansemiljø».

Arendal Eiendom KF beskriver i e-post til revisjonen at det på generelt grunnlag likevel ble formidlet i prosjektet, på bakgrunn av dets karakter, at dette har en større risiko enn et rent byggeprosjekt. Dette har skjedd i forbindelse med presentasjon av prosjektet i planutvalget og i formannskapet.

Formannskapet diskuterte i møte 30.8.2018, da intensjonsavtalen ble vedtatt, behov for å se på fordelingen av risiko til de øvrige bidragsyterne ved en eventuell kostnadsoverskridelse. Dette ble ifølge protokollen nedstemt til å være en del av vedtaket.

---

## REVISJONENS VURDERING

Revisjonen registrerer at rådmannen i sitt saksfremlegg understreker at det foreligger en risiko for at kostnadene med bygging av heisen blir større enn 40 mill kr, men at rådmannen ikke kan vurdere denne risikoen.

Ut over dette, er det etter revisjonens vurdering ikke gjort forsøk på å beregne eller fremstille økonomisk risiko eller økonomisk usikkerhet i kostnadsberegningen som ligger til grunn for beslutningsgrunnlaget. Etter det revisjonen er forelagt av dokumentasjon, fremstår det heller ikke som at det er foretatt risiko- og usikkerhetsanalyser i prosessene omkring kostnadsberegningen som ikke er lagt frem for politisk behandling.

Revisjonen vurderer at forslaget til intensjonsavtale og økonomisk fordeling, har blitt fremlagt på svært usikre kalkyler. En usikkerhet som ikke i tilstrekkelig grad kommer frem i saksfremstillingen.

### 4.4. ER DET GJORT EN VURDERING AV HVILKE ØKONOMISKE KONSEKVENSER PROSJEKTET VIL FÅ FOR KOMMUNEN OVER PROSJEKTETS LEVETID

I rådmannens saksfremlegg av 6. september 2018 vises det til at Arendal Eiendom KF ikke har lagt ved oversikter eller kostnadsanslag på fremtidige utgifter for heisen, som drift og vedlikehold etc. Det påpekes at det har vært en utfordring med kostnader knyttet til dette med den gamle heisen, og at det er sentralt at dette ikke blir et like stort problem med den nye heisen.

På spørsmål fra revisjonen om fremtidige driftsutgifter svarer Arendal Eiendom KF at driftsansvar og driftsutgifter er kommentert i saken ved at «kommunen skal stå for drift». Ifølge eiendomsforetaket kunne ikke nivå på kostnader estimeres før det ble gjort valg av heisløsning og etter at det er innhentet tilbud om serviceavtaler mv. Det påpekes at dette heller ikke ble etterspurt i saksbehandlingen i bystyret. Arendal Eiendom KF legger til grunn at et slikt prosjekt, uten relevante referanseprosjekt, gjør det vanskelig å anslå driftskostnader uten å innhente tilbud.

---

## REVISIONENS VURDERING

Det fremkommer ingen analyser av fremtidige driftsutgifter i saken fra Rådmann eller i grunnlaget fra Arendal Eiendom KF. Revisjonen vurderer dette som en vesentlig mangel i saksfremstillingen. Revisjonen finner argumentet om at man ikke kan beregne fremtidige

driftsutgifter før valg av heisløsning og tilbud om avtaler er innhentet som en lite tilfredsstillende.

#### 4.5 ER BESLUTNINGSGRUNNLAGET I PROSJEKTET KVALITETSSIKRET MED NØDVENDIG KOMPETANSE? HERUNDER STYRET I ARENDAL EIENDOM KF SIN ROLLE I DETTE ARBEIDET.

Daglig leder i Arendal Eiendom KF beskriver i sitt svar til revisjonen at: «Prosjektet heis til Fløyheia er et rent kommunalt prosjekt hvor saksbehandlingen er fra rådmann til bystyret. Bland annet for å ta hensyn til reglene om momsrefusjon. I dette ligger det at styret i Arendal eiendom KF ikke er inne i beslutningslinjen for saksbehandling til bystyret. Rådmannen fremmer saker direkte til komite/formannskap/bystyret og ikke via styret i foretaket».

Daglig leder kommenterer videre at: «Det ble ikke foretatt egne undersøkelser i Arendal eiendom foruten å legge til grunn de analysene som ble framlagt av Asplan Viak. Arendal eiendom har ikke kompetanse på et slikt spesialområde selv og må innhente konsulentrapporter fra fagmiljø utenfor egen organisasjon. Aplan Viak er et anerkjent firma med tverrfaglig kompetansemiljø som er benyttet ved utarbeidelse av rapporten, uten at en her skal gå inn på «godheten» i rapporten som omtales i denne teksten».

Rådmannen kommenterer at: «Som det framgår av vedlegget til reguleringsplanen vedrørende heisen utarbeidd av Asplan Viak er det Arendal eiendom KF som er bestiller for denne utredningen, ikke rådmannen. Slik Arendal kommune er organisert er det Arendal eiendom som har all byggfaglig kompetanse. Det er da også AEKF som har hatt alt ansvar for arbeidet med detaljplanlegging, kostnadsberegning og gjennomføring av heisprosjektet. Generelt der det også slik at når byggeprosjekter legges fram for bystyret er det AEKF står for all bygningsfaglig utredning.

For øvrig var Arendal eiendom KF (med underliggende selskaper) bestilleren for reguleringsplanen for Fløyheia. Det ble gjennomført arkitektkonkurrans og vinnerutkastet dannet utgangspunkt for reguleringsarbeidet.

Valget av heisløsning i tråd med vinnerutkastet ble i første omgang gjort av kommuneplanutvalget da de vedtok å legge reguleringsplanen ut til offentlig ettersyn og endelig vedtatt av bystyret. At styret for Arendal eiendom KF ikke hadde noe med heis-saken å gjøre undrer meg ettersom tilbudet om lokaler for fylkesmannen ble fremsatt fra AEKF med heisen til Fløyheia som et avgjørende premiss.

Daglig leder i Arendal Eiendom legger videre til at: Saken ble den gangen ikke fremmet via styret i Arendal eiendom men av rådmannen av hensyn til reglene om momsrefusjon. Ut over dette er jeg selvsagt enig i de formuleringer rundt ansvarsforhold som rådmannen redegjør for. Arendal eiendom, og undertegnede både som DL i AE KF og som styreleder i Fløybyen AS, har hatt ansvaret for det faglige grunnlaget når det gjelder planprosessen, konkurransen om å vinne kontrakten med Fylkesmannen, byggeprosjektet nytt fylkesmannsbygg, heisprosjektet og saksfremlegget som diskuteres.

I sin rapport til styret, redegjør daglig leder i Arendal Eiendom KF på følgende måte:

*Utgangspunkt for budsjettering var utarbeidet kalkyle. Denne er beskrevet over og har vist seg å ikke være dekkende for kostnadene i prosjektet.*

*Gitt kompleksiteten i prosjektet, kunne en ny kalkyle utarbeidet i egenregi eller ved et annet kompetansemiljø, foranlediget en kvalitetssikring og bidradd til en alternativ vurdering. Isolert sett ville dette medført økte kostnader, men ved svært kompliserte prosjekter/kritiske deler av prosjekter, kunne dette gitt et bedret beslutningsgrunnlag. Utarbeidelse av ny kalkyle ville likevel medført at en gikk på akkord med fremdrift.*

*Prosjektering har foregått samtidig med byggeprosjektet. Et gjennomarbeidet forprosjekt gjennomført før byggeprosjektet startet, ville gitt et bedre oversikt over prosjektkostnadene og derved et bedre beslutningsgrunnlag. Kravet om samtidig ferdigstilling av heisprosjektet og nytt kontorbygg til Fylkesmannen har imidlertid satt heisprosjektet under sterkt tidspress.*

Daglig leder beskriver videre knyttet til læringspunkter: *Det må gjennomføres grundige forprosjekt med tilhørende kostnadskalkyler før investeringsbeslutning skjer - selv i tilfeller hvor det foreligger et sterkt politisk/administrativt press på fremdrift. Kvalitetssikring av allerede foretatte kalkyler må vurderes spesielt i tilfeller hvor det er høy usikkerhet. En må i større grad klargjøre økonomisk risiko ved stramme fremdriftsplaner og sammenhengen mellom stram fremdrift og økonomisk usikkerhet. Om nødvendig gå tilbake til bystyret med en tilleggsak.*

Når det gjelder intensjonsavtalen fremgår det av saksfremstillingen at det er Arendal Eiendom KF som har tatt initiativ til avtalen, som innebærer en kostnadsfordeling mellom Fløybyen AS, Aust-Agder fylkeskommune og Arendal kommune. Fløybyen AS skal etter intensjonsavtalen betale 50 %, dvs. 20 millioner kroner til prosjektet. Styreleder, styret og daglig leder i Fløybyen AS bestod på avtaletidspunktet av daglig leder og ansatte med sentrale funksjoner i Arendal Eiendom KF. Avtalen vi er forelagt, er ikke signert eller koblet mot navn. Det fremgår heller ikke av avtalen hvem som har ansvar for å følge opp partenes forpliktelser.

---

## REVISJONENS VURDERING

Daglig leder i Arendal Eiendom KF erkjenner at kalkylene som saksfremstillingen bygger på, ikke er kvalitetssikret av Arendal Eiendom KF, ettersom eiendomsforetaket ikke besitter slik spesialkompetanse. Rådmannen på sin side, bygger sin saksfremstilling på kompetansen i eiendomsforetaket, og de kalkylene som er innhentet.

Revisjonen vurderer at kostnadsberegningene ikke har blitt kvalitetssikret med nødvendig kompetanse. En tilstrekkelig kvalitetssikring ville ikke nødvendigvis gitt et annet utfall i saken, men revisjonen stiller seg kritisk til at det kun legges til grunn én kalkyle som ikke er kvalitetssikret i saksbehandlingen. Denne kalkylen beskrives i tillegg som «foreløpig» og en «grovkalkyle». Uten kvalitetssikring fremstår det som man i realiteten forholder seg relativt

ukritisk til disse beregningene. Ut fra de kriteriene revisjonen legger revisjonen til grunn at Arendal Eiendom KF er bystyrets eiendomsforvalter. Sammen med de redegjørelser som foreligger, vurderer revisjonen derfor at ansvaret for kvalitetssikring av kalkylene ligger hos Arendal Eiendom KF i denne saken, selv om rådmannen har ansvar for at den totale saksfremstillingen er tilstrekkelig utredet. Styret i Arendal Eiendom KF har det øverste formelle ansvaret i Eiendomsforetaket jf. vedtektene.

Intensjonsavtalen vi er forelagt, er ikke signert eller koblet mot navn. Det er derfor krevende å se hvilke aktører som har forhandlet frem og kvalitetssikret avtalen. Særlig ettersom styret og daglig leder i Fløybyen AS består av ledelsen og sentrale personer i Arendal Eiendom KF, som igjen ifølge saksfremstillingen har tatt initiativ til avtalen. Revisjonen stiller også spørsmål ved om det ble gjort vurderinger av den reelle betalingsevnen til Fløybyen AS.



## 5. OPPSUMMERING

- Revisjonen vurderer at det i saken er fremstilt alternative løsninger, men at fremstillingen av de bindingene som er gjort gjennom tidligere vedtak og avtaler i realiteten gir svært begrenset handlingsrom. Dette fører til at det i liten grad er skissert reelle alternative løsninger.
- Selv om man i ettertid har sett at kostnadskalkylen ikke har vært realistisk, har ikke revisjonen grunnlag for at kostnadsrammen var basert på urealistiske anslag på vedtakstidspunktet.
- Revisjonen vurderer at fremstillingen av intensjonsavtalen og fordelingsnøkkelen mellom partene fremstår som lite realistisk, særlig tatt i betraktning at Fløybyen AS foreløpig ikke har betalt for sine forpliktelser i henhold til avtalen. Foreløpig har Arendal kommune forskuttert forpliktelsene til Fløybyen AS, som i realiteten fremstår som et utlån.
- Revisjonen registrerer at rådmannen i sitt saksfremlegg understreker at det foreligger en risiko for at kostnadene med bygging av heisen blir større enn 40 mill kr. Ut over dette, er etter revisjonens vurdering ikke gjort forsøk på å beregne eller fremstille økonomisk risiko eller økonomisk usikkerhet i kostnadsberegningen som ligger til grunn for beslutningsgrunnlaget.
- Revisjonen vurderer det som en vesentlig mangel i saksfremstillingen at det ikke er gjort forsøk på å beregne av fremtidige driftsutgifter. Revisjonen finner argumentet om at man ikke kan beregne fremtidige driftsutgifter før valg av heisløsning og tilbud om avtaler er innhentet som en lite tilfredsstillende.
- Revisjonen vurderer at kostnadsberegningene ikke har blitt kvalitetssikret med nødvendig kompetanse. En tilstrekkelig kvalitetssikring ville ikke nødvendigvis gitt et annet utfall i saken, men revisjonen stiller seg kritisk til at det kun legges til grunn én kalkyle som ikke er kvalitetssikret i saksbehandlingen.
- Revisjonen vurderer at ansvaret for for kvalitetssikring av kalkylene ligger hos Arendal Eiendom KF i denne saken, selv om rådmannen har ansvar for at den totale saksfremstillingen er tilstrekkelig utredet.
- Revisjonen vurderer at det er grunnlag for å stille spørsmål om hvorvidt det ble gjort vurderinger eller kvalitetssikring av betalingsevnen til Fløybyen AS på avtaletidspunktet. Det er også usikkert hvordan avtalen følges opp.

Arendal 29/1-2021

Kristian Fjellheim Bakke

Daglig leder/ansvarlig forvaltningsrevisor

## 6. HØRINGSUTTALELSE

### RÅDMANN ARENDAL KOMMUNE

Viser til mottatt rapport fra revisjonens undersøkelse av beslutningsgrunnlaget for bygging av heis til Fløyheia. Undertegnede finner ingen feil i framstillingen. Rapporten viser imidlertid spenningen mellom rådmannens utredningsplikt etter kommuneloven og så vel lovens bestemmelser om kommunale foretak og vedtektene for Arendal eiendom KF.

Bystyret har vært tydelige på at

- All forvaltning, drift og utvikling av kommunens eiendommer skal skje i regi av AEKF, herunder også kommunens arealer på Fløyheia.
- Saker fra styret i AEKF skal gå direkte til bystyret uten saksframlegg fra rådmannen.

Da bystyret konkret vedtok at det skulle bygges heis med den valgte løsning 6.9.2018 hadde Arendal eiendom KF allerede tilbydd og fått tildelt avtale med fylkesmannen om å bygge fylkesmannsbygget på Fløyheia med den valgte heisløsning som premiss.

Både styret i AEKF gjennom å velge vinnerutkast for utbygging av Fløyheia med denne heisløsningen, og la Fløybyen AS tilby denne til fylkesmannen, og kommuneplanutvalget hadde gjort vedtak om denne løsningen.

Revisor stiller spørsmålsteget ved om de 20 mill. kronene som er forutsatt i bidrag fra Fløybyen AS er realistiske. Med den valgte organiseringen av eiendomsutviklingen gjennom AEKF og derunder Fløybyen AS vil det etter rådmannens syn være utilbørlig om rådmannen skulle reise tvil om denne realismen. Utilbørlig i 2018 og utilbørlig nå.

Det revisor ikke kommer inn på er at fylkesmannsbygget er lagt inn i et eget aksjeselskap, Fløyveien 14 AS uten at dette selskapet hefter for de 20 mill. kronene som kommunen har til gode er nå solgt. Dette aksjeselskapet er nå solgt.

Salget av Fløyveien 14 AS har etter hva rådmannen kjenner til gitt et overskudd på kr. 11 mill. Dette beløpet kan bystyret etter rådmannens oppfatning forvente å få overført slik at utestående reduseres fra 20 til 9 millioner kroner. Videre utbygging på Fløyheia, evt. salg av ubebygde areal, mener rådmannen klart kan gi realisme i overføring av nevnte 9 mill. kroner.

Aksjeselskapenes selvstendighet kan kanskje skape usikkerhet om det formelle grunnlaget for et krav fra bystyret om å få utbetalt det omtalte overskuddet på kr. 11 mill., men hvis bystyret vil regner jeg rådmannen med det blir slik.

### DAGLIG LEDER ARENDAL EIENDOM KF

Det er grunn til å kommentere tidslinjen for beslutninger knyttet til tilbudet til Fylkesmannen. Tilbudet til Fylkesmannen ble sendt 26.04.18. I tilbudet ble det vist til at områdeplanen er ute på høring frem til 18.06.18, med planlagt annengangs behandling i bystyret 06.09.18.

I tilbudet var det inntatt bestemmelser om rett til annullering dersom reguleringsplan ikke var på plass innen mars 2019. Leiekontrakten med FM ble underskrevet 13.09.2018, etter bystyrets behandling av saken den 06.09.2018