

Framkvæmdir á vegum Alþingis
við húseignirnar Austurstræti 8-10
og Austurstræti 10A



RÍKISENDURSKOÐUN

Apríl 2001

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR	5
2	FYRIRMÆLI OG LEIÐBEININGAR UM SKIPAN OPINBERRA FRAMKVÆMDA	7
3	FRAMVINDA VERKSINS	11
3.1	AÐDRAGANDI.....	11
3.2	SKRIFAÐ UNDIR HÚSALEIGUSAMNING OG KOSTNAÐUR ÁÆTLAÐUR.....	11
3.3	FRAMKVÆMDIN KYNNT Í SAMSTARFSNEFND OG HÖNNUÐIR RÁÐNIR.....	13
3.4	VIÐAUKASAMNINGUR VIÐ HÚSALEIGUSAMNINGINN.....	15
3.5	FSR GERIR NÝJA KOSTNAÐARÁÆTLUN Í MARS.....	15
3.6	FRAMKVÆMDIR HEFJAST.....	17
3.7	NÁNAR UM EINSTÖK TILBOÐ OG VERKSAMNINGA.....	22
3.8	STAÐA VERKSINS Í ÁGÚST 2000 OG NÝ KOSTNAÐARÁÆTLUN Í OKTÓBER.....	23
3.9	STAÐA VERKSINS Í DESEMBER 2000 OG NÝ FJÁRHEIMILD Í FJÁRAUKALÖGUM.....	26
3.10	LOK FRAMKVÆMDA OG UPPGJÖR Á VERKINU Í FEBRÚAR 2001.....	27
4	UMFJÖLLUN OG NIÐURSTÖÐUR	29
	Fylgiskjöl.....	33

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun hefur tekið saman skýrslu um framkvæmdir á vegum þingsins við innréttingar á húsnæði við Austurstræti 8-10 og Austurstræti 10A í Reykjavík. Skýrslan er samin að beiðni forseta Alþingis og er tilefnið m.a. að framkvæmdirnar fóru langt fram úr kostnaðaráætlunum og fjárveitingum sem til þeirra voru ætlaðar.

Í skýrslunni er fyrst gerð grein fyrir ýmsum ákvæðum laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda, en þær framkvæmdir sem hér um ræðir falla undir ákvæði þeirra. Þá er aðdragandi þess að ráðist var í framkvæmdirnar, undirbúningur þeirra og framvinda rakin í ítarlegu máli og að lokum lagt mat á þau atrið sem úrskæðis fóru.

Aflað var gagna með viðræðum við starfsmenn Alþingis, Framkvæmdasýslu ríkisins, Íslenskra aðalverktaka hf. og arkitekta verksins. Alþingi, Framkvæmdasýslan og arkitektarnir lögðu fram skriflegar greinargerðir eða svör við spurningum sem fyrir voru lagðar. Einnig voru könnuð öll gögn um framkvæmdirnar sem þessir aðilar lögðu fram og vörðuðu málið. Alþingi og Framkvæmdasýslunni voru send drög að þessari skýrslu til umsagnar og þeim gefinn kostur á að koma með athugasemdir við þau.

2 Fyrirmæli og leiðbeiningar um skipan opinberra framkvæmda

Framkvæmdir á vegum Alþingis við húseignirnar Austurstræti 8-10 og Austurstræti 10A sem hér eru til umræðu falla undir lög um skipan opinberra framkvæmda nr. 63/1970, með síðari breytingum, enda merkir opinber framkvæmd samkvæmt lögnum „gerð eða breytingu mannvirkis sem kostuð er af ríkissjóði að nokkru eða öllu leyti ...“. Þá taka ákvæði laganna einnig til kaupa á eignum eftir því sem við getur átt. Ákvæði þessara laga eru rækilega skýrð í handbók um opinberar framkvæmdir sem fjármálaráðuneytið gaf út árið 1991, en þar er að finna nákvæmar leiðbeiningar um hvernig staðið skuli að opinberum framkvæmdum. Rétt þykir að fjalla nokkuð um efni bæði laganna og handbókarinnar til að útskýra verkaskiptingu og ábyrgð þeirra aðila sem koma að opinberum framkvæmdum.

Í lögum um skipan opinberra framkvæmda kemur fram að opinberum framkvæmdum skuli skipta í fjóra áfanga sem eru **frumathugun**, **áætlunargerð**, **verkleg framkvæmd** og **skilamat**.

Með **frumathugun** er átt við könnun og samanburð þeirra kosta sem til greina koma við lausn þeirra þarfa sem framkvæmdinni er ætlað að fullnægja. Gera skal áætlun bæði um stofnkostnað og árlegan rekstrarkostnað. Ennfremur ber að rökstyðja ákvörðun um þann kost sem valinn er, m.a. með hagkvæmnireikningum. Greinargerð um frumathugun skulu auk þess fylgja tillögur um staðsetningu og stærð, svo og frumuppdrættir að fyrirhugaðri framkvæmd eftir því sem við á. Lögin gera ráð fyrir að frumathugun fari fram á vegum hlutaðeigandi ráðuneytis, ríkisstofnunar, sveitarfélags eða annarra væntanlegra eignaraðila og tekið er fram að hafi annar aðili en ráðuneyti látið gera frumathugun, skuli greinargerðin send viðkomandi ráðuneyti sem síðan geri tillögur til fjármálaráðuneytis um fjárveitingar til framkvæmdarinnar.

Áætlunargerð um opinberar framkvæmdir er tvennskonar. Annars vegar fullnaðaruppdrættir og tæknileg verklýsing á þeirri framkvæmd sem fyrirhuguð er, skrá um efnisþörf, nákvæm kostnaðaráætlun um verkið, tímaáætlun um framkvæmd þess og greiðslu- og fjáröflunaráætlun fyrir framkvæmdartímabilið. Hins vegar rekstraráætlun sem nær til minnst 5 ára eftir að framkvæmd er lokið. Ætlast er til þess að áætlunargerðin fari fram á vegum hlutaðeigandi ráðuneytis, ríkisstofnunar, sveitarfélags eða annarra væntanlegra eignaraðila í samráði við fjármálaráðuneytið. Í lögnum er reyndar talað um fjárlaga- og hagsýslustofnun, en hún hefur verið lögð niður og fer fjármálaráðuneytið með verkefni hennar. Umfjöllun um lögin hér á eftir er lögðu að núverandi stofnanaumhverfi ríkisins.

Lögin mæla fyrir um að gera skuli samning milli væntanlegra eignaraðila og þeirra sem taka að sér áætlunargerð og að þátttaka ríkissjóðs í kostnaði vegna áætlunargerðar sé háð skriflegu samþykki fjármálaráðuneytisins á þeim samningi. Að lokinni áætlunargerð skal hlutaðeigandi ráðuneyti senda fjármálaráðuneytinu áætlunina til athugunar og skulu henni fylgja skilríki um að fullnægjandi lóðarréttindi og önnur réttindi sem nauðsynleg eru vegna væntanlegrar framkvæmdar verði fyrir hendi þegar á þarf að halda. Sé áætlunin í fullu samræmi við þær kröfur sem áður eru raktar og byggð á raunhæfum forsendum að áliti fjármálaráðuneytis skal hún í heild eða skýrt afmarkaður hluti hennar sem nær nýtanlegum áfanga koma til athugunar við gerð fjárlagafrumvarps fyrir næsta ár.

Í handbók um opinberar framkvæmdir er bent á að ein af mikilvægustu forsendum velheppnaðrar framkvæmdar séu góðar áætlanir. Þar segir jafnframt að verkkaupi og fulltrúar hans, þ.e. byggingarnefnd og verkefnisstjóri ef um slíka aðila er að ræða, beri einir ábyrgð á áætlunargerð í heild, þó einstakar áætlanir séu unnar af hinum ýmsu ráðgjöfum.¹ Áætlunargerð hefst þegar niðurstöður frumathugunar hafa hlotið samþykki samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir og Alþingi hefur veitt fjárveitingu á fjárlögum til áætlunargerðarinnar.² Hinum tæknilega hluta áætlanagerðarinnar er skipt í tvo áfanga: byggingaráætlun og verkhönnun. Við gerð byggingaráætlunar er unnið úr þeim upplýsingum sem fyrir liggja úr frumathugun. Þar eiga að koma fram allar óskir verkkaupa um fyrirkomulag, staðsetningu og alla gerð viðkomandi framkvæmdar. Byggingaráætlun felur í sér hönnun og gerð aðaltekninga. Henni er að mestu lokið þegar arkitekt hefur skilað byggingarnefndarteikningu þannig að sækja megi formlega um byggingarleyfi til viðkomandi sveitarstjórnar. Tekið er fram í handbókinni að það verði ekki of oft brýnt fyrir verkkaupa eða öðrum þeim aðilum sem á einn eða annan hátt tengjast framkvæmdum, að kostnaðarauki við breytingar verður almennt því meiri sem breytingin kemur síðar til. Breytingar á fyrirhuguðu mannvirki ættu því alls ekki að vera gerðar eftir að þessu stigi áætlunargerðar er náð nema knýjandi nauðsyn krefji.

Að lokinni gerð byggingaráætlunar verður verkkaupi að taka endanlega afstöðu til þess hvort og hvernig verkið er boðið út til framkvæmda, þ.e. hvort einhver hluti hönnunar skuli boðinn út samhliða verklegum þáttum. Útboðsformið hefur nefnilega áhrif á verkhönnunina sem í hönd fer. Ef t.d. alútboð er viðhaft fellur tæknileg áætlunargerð af hálfu verkkaupa þannig að mestu niður og í stað byggingaráætlunar og fullnaðarhönnunar kemur þá einungis forsögn til alútboðs.

Verkhönnun felur í sér burðarþolshönnun, hönnun raflagna, vatnslagna, hita- og frárennislagna, svo og hönnun hvers kyns annarra kerfa sem þurfa að vera í byggingunni. Verkhönnun lýkur með gerð útboðsgagna, þ.e. verklýsingu og magnskrá, svo og kostnaðaráætlun um fullmótað mannvirki. Gert er ráð fyrir að nákvæmni þeirrar áætlunar sé 10-15% til eða frá. Fram kemur að það er verkkaupi sem ber ábyrgð á skipulagi og framkvæmd áætlunargerðarinnar.³ Hann ræður hönnuði og aðra ráðgjafa til verksins, samræmir störf þeirra og sér til þess að allar áætlanir og samningar séu gerðir samkvæmt ákvæðum laga um skipan opinberra framkvæmda. Hlutverk verkkaupa er að stjórna og samræma vinnubrögð ráðgjafa en ekki að vinna sérfræði- eða tæknivinnuna sjálfur. Við tæknilega áætlunargerð mynda hönnuðir eins

¹ Opinberar framkvæmdir, fjármálaráðuneytið, 1991, bls. 71.

² Ibid, bls. 67.

³ Opinberar framkvæmdir, fjármálaráðuneytið, 1991, bls. 69 og áfram.

konar hönnunarhóp og er venjan sú að arkitekt hafi með höndum samræmingu á störfum þeirra svo sem samræmingu á lagnaleiðum og atriðum sem varða útlit mannvirkisins.

Eins og áður segir er kostnaðaráætlun um fullhannað mannvirki unnin á lokastigi áætlunargerðar þegar fyrir liggja nákvæmar magntölur og sundurliðun kostnaðar. Á grundvelli hennar er verkkaupa ætlað að leita eftir fjárveitingu til framkvæmdarinnar, og að henni fenginni, eftir heimild samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir til að bjóða út verkið eða einstaka verkhluta.

Samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir er fjármálaráðuneytinu til ráðuneytis um fjármálalega framkvæmd laganna. Í nefndinni eiga sæti varaformaður fjárlaganefndar Alþingis, forstjóri Framkvæmdasýslu ríkisins og ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, sem er formaður nefndarinnar. Hlutaðeigandi ráðuneyti hafa rétt til að eiga fulltrúa á fundum, þar sem fjallað er um mál, sem eru innan verksviðs þeirra. Nefndin hefur það hlutverk að leiða saman sjónarmið eignaraðila opinberrar framkvæmdar á undirbúnings- og framkvæmdastigi og rannsaka frumathugun og áætlunargerð, sem er undanfari verklegar framkvæmdar. Nefndin fylgist að öðru leyti með framkvæmd hinnar fjármálalegu hliðar opinberrar framkvæmdar.

Í lögnum merkir **verkleg framkvæmd** gerð verksamninga, verkið sjálft, eftirlit með því og úttekt. Verklega framkvæmd, sem greiða skal eingöngu af ríkisfé, er óheimilt að hefja fyrr en fyrir liggur (1) heimild í fjárlögum, (2) ákvörðun hlutaðeigandi ráðuneytis um að nota þá heimild, og (3) staðfesting fjármálaráðuneytisins á því að fjármagn verði handbært í samræmi við greiðsluáætlun.

Verk skal að jafnaði unnið samkvæmt tilboði á grundvelli útboðs. Ef verk er þess eðlis eða aðstæður slíkar að öðru leyti, að útboð telst ekki munu gefa góða raun, er heimilt, að fenginni umsögn samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir, að víkja frá útboði. Ef tilboð eru óhæfilega há eða að öðru leyti ekki aðgengileg, skal verkinu ráðstafað á grundvelli fasts samningsverðs eða eftir reikningi. Útboðslýsingar, verklýsingar og verksamningar skulu vera í samræmi við áætlun. Ríkiskaup eða Framkvæmdasýsla ríkisins annast útboð verka svo og reikningshald og greiðslur vegna verka. Framkvæmdasýsla ríkisins undirbýr samningsgerð við verktaka. Framkvæmdasýslan gerir tillögur til aðila um það, hverju þeirra tilboða, sem borist hafa, skuli tekið eða hvort öllum skuli hafnað. Samningur við verktaka skal undirritaður af hlutaðeigandi ráðuneyti.

Við hvert verk skal Framkvæmdasýsla ríkisins ráða einn eða fleiri sérfróða eftirlitsmenn eftir þörfum, er hafi eftirlit með framkvæmd verksamnings. Eftirlitsmenn skulu samþykktir af eignaraðila eða eignaraðilum sameiginlega, ef um fleiri er að ræða. Í sérstöku erindisbréfi skal kveða á um störf og valdsvið eftirlitsmanna. Skýrslur eftirlitsmanna ber að senda öllum aðilum að framkvæmdum og Ríkisendurskoðun. Framkvæmdasýslan ber ábyrgð á störfum eftirlitsmanna gagnvart eignaraðilum.

Tekið er fram að raskist kostnaðar- eða tímaáætlun verks vegna verðlagsbreytinga eða af tæknilegum orsökum skuli hlutaðeigandi ráðuneyti svo fljótt sem auðið er gera tillögur til fjármálaráðuneytisins um breytta greiðsluáætlun. Samþykki fjármálaráðuneytið breytta greiðsluáætlun skal miða við hana í frumvarpi til fjárlaga næsta árs.

Að lokinni verklegri framkvæmd og úttekt skal fara fram **skilamat**. Í matinu skal gerð grein fyrir því hvernig framkvæmd hefur tekist miðað við áætlun. Enn fremur skal þar gerður samanburður við hliðstæðar framkvæmdir, sem þegar hafa verið metnar. Ríkisendurskoðun setur nánari reglur um fyrirkomulag skilamats og sér um það að greinargerðir um skilamat séu lagðar fyrir fjárlaganefnd Alþingis, samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir og eignaraðila.

Í lögunum er sérstakur kafli um yfirstjórn opinberra framkvæmda. Þar kemur fram að fjármálaráðuneytið fari með fjármálalega yfirstjórn opinberra framkvæmda, þ.e. frumathugunar og áætlunargerðar. Framkvæmdasýsla ríkisins fer með yfirstjórn verklegrar framkvæmdar og Ríkisendurskoðun með yfirstjórn skilamats. Heimilt er að fela einstökum ríkisstofnunum umsjón nánar skilgreindra flokka opinberra framkvæmda, enda hafi þessar stofnanir aðstöðu til að annast þetta verkefni. Engu síður skuli verk að jafnaði unnið samkvæmt tilboði á grundvelli útboðs. Ríkisstjórnin úrskurðar vafaatriði, sem snerta gildissvið og efni laganna.

Að mati Ríkisendurskoðunar verður að líta svo á að lögin leggi samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir þær skyldur á herðar að ganga úr skugga um hvort fullnægjandi verkhönnun og kostnaðaráætlun byggð á henni liggja fyrir og að fjárveitingar til verksins nægi fyrir áætluðum kostnaði. Nefndin ætti einnig að vera skylt að hlutast til um að slík rannsókn fari fram hvort sem verkkaupi hefur lagt málið fyrir hana til umsagnar eða hún verður þess áskynja með öðrum hætti að undirbúningi opinberrar framkvæmdar sé lokið og fyrir dyrum standi að hefja verklega framkvæmd.

Þá verður að líta svo á að Framkvæmdasýslu ríkisins, sem fer með yfirstjórn hinnar verklegu framkvæmdar sbr. 1. mgr. 32. gr. laganna, beri að sannreyna að samstarfsnefndin hafi lagt mat á undirbúning framkvæmdarinnar og að þessir aðilar hafi metið verkið hæft til útboðs. Framkvæmdasýslunni ber að sjá til þess að útboð fari fram á verkinu sé það útboðsskylt. Ennfremur hlýtur Framkvæmdasýslunni að vera ætlað að tryggja fullnægjandi eftirlit með verk- og fjárhagsstöðu á meðan á framkvæmdum stendur sbr. 14 og 17. gr., hvort sem hún ákveður að hafa slíkt eftirlit sjálf eða fela það öðrum.

Áður hefur komið fram að verkkaupi ber ábyrgð á skipulagi og framkvæmd áætlunargerðar um verkið. Að sjálfsögðu getur hann falið öðrum aðilum að annast það verk eða einstaka hluta þess og verður þá að ætla að þeir aðilar beri faglega ábyrgð á sínum störfum. Það verður samt sem áður að telja að verkkaupa sé sjálfum ætlað að leita eftir heimild samstarfsnefndar um opinberar framkvæmdir til að bjóða verkið út eða einstaka verkþætti. Á meðan slíkt samþykki liggur ekki fyrir er eðlilegt að líta svo á að verkkaupi sé ábyrgur fyrir að verkleg framkvæmd sé ekki hafin.

3 Framvinda verksins

3.1 Aðdragandi

Um mitt ár 1999 kynnti skrifstofa Alþingis tillögur um breytingar á húsnæðismálum Alþingis. Í minnisblaði dagsettu 1. júlí 1999 var m.a. lagt til að Alþingi gengi til samninga um leigu á um 2000 m² húseign við Austurstræti 8-10, 2.-5. hæð, undir fastanefndir þingsins, nefndasvið og skrifstofur þingmanna. Einnig var lagt til að kannað yrði hvort til greina kæmi að leigja um 350 m² á 2. hæð í Austurstræti 10A undir starfsemi fjárlaganefndar. Með því að taka þetta húsnæði á leigu gæti Alþingi á móti sagt upp húsaleigu á Kirkjuhvoli og sparaði við það um 3 m.kr á ári og auk þess selt Skólalbrú 2. Í minnisblaðinu kemur fram að húsaleiga vegna Austurstrætis 8-10 gæti numið 20-30 m.kr. á ári miðað við að leigusali myndi sjá um að innrétta húsnæðið, en annar kostnaðar Alþingis væri þá fyrst og fremst fölginn í kaupum á húsgögnum. Einnig var nefndur sá möguleiki að á móti lægri húsaleigu myndi Alþingi sjálft annast innréttingar á húsnæðinu sem gera mætti ráð fyrir að kostaði á bilinu **60-80 m.kr.** til viðbótar kostnaði við húsgögn. Með þessum aðgerðum og flutningi á starfsemi innan annars húsnæðis, sem þingið hafði þegar yfir að ráða, var vonast til þess að koma mætti húsnæðismálum Alþingis í viðunandi horf til lengri tíma litið.

Á vegum Alþingis var jafnframt hafist handa um ýmsan undirbúning að flutningi á starfsemi þingsins í nýtt húsnæði. Arkitektastofan Batteríið var fengin til að gera skissur af hugsanlegu skipulagi húsnæðisins, tekin var saman áætlun um kostnað við rekstur fasteignanna Austurstrætis 8-10 og Austurstrætis 10A á árinu 2000, verkfræðistofa fengin til að gera verðkönnun á aðgangsstýrikerfi og myndavélakerfi, og lagt á ráðin um hvaða húsgögn, tölur og annan búnað þyrfti að kaupa.

Segja má að með þeim athugunum og undirbúningi sem hér var lýst hafi átt sér stað **frumathugun** vegna fyrirhugaðrar framkvæmdar í skilningi laga um opinberar framkvæmdir enda þótt tillögur og mismunandi valkostir hafi ekki verið settar fram með formlegri greinargerð eins og lögin gera ráð fyrir.

3.2 Skrifað undir húsaleigusamning og kostnaður áætlaður

Skrifstofa Alþingis óskaði eftir því við Framkvæmdasýslu ríkisins (FSR) í október 1999 að hún færi yfir uppkast að leigusamningi vegna Austurstrætis 8-10. Samningsuppkastið var auk þess sent fjármálaráðuneytinu til umsagnar. Í bréfi sem FSR sendi Alþingi 28. október 1999 var bent á að í leigusamninginn vantaði allar skilgreiningar á hinu leigða og hvað fælist í leiguverðinu og bent á nauðsyn þess að ítarleg húslýsing lægi fyrir, þ.e. á hvaða byggingarstigi Alþingi væri ætlað að taka við húsnæðinu. FSR

lét fylgja bréfinu uppkast að húslýsingu og grófa kostnaðaráætlun um að fullgera húsnæði sem tilbúið væri til innréttinga samkvæmt skilgreiningu byggingarstaðals (ÍST 51). Jafnframt varaði FSR við því að vikið yrði frá þeirri vinnureglu að húsnæði sem rikið taki á leigu sé fullfrágengið og að mikil óvissa varðandi byggingarkostnað geti fylgt samningi án húslýsingar þar sem mikil spennan sé á byggingarmarkaði. Gerði FSR uppkast af nýjum húsaleigusamningi og sendi Alþingi 15. nóvember 1999.

Með leigusamningi sem dagsettur er 19. nóvember 1999 tók Alþingi á leigu 2.-5. hæð í húseigninni nr. 8-10 við Austurstræti í Reykjavík af Fasteignafélaginu Austurstræti ehf. til 12 ára. Fasteignin var síðar seld til Trúss ehf. með kaupsamningi dags. 21. febrúar 2000 og leigusamningurinn framseldur hinum nýja eiganda. Teknir voru á leigu 1.930 m² á fjórum hæðum ásamt hlutdeild í allri sameign hússins og lóðarréttindum. Með leigusamningnum fylgdu eignaskiptasamningur, skilalýsing frá byggingaraðila þar sem afhendingarástandi hins leigða er lýst, húslýsing dags. 11. nóvember 1999, þar sem tilgreint er hvaða verkþættir falla í hlut leigusala og honum ber að greiða fyrir að fullu, og loks samþykktar byggingarnefndarteikningar. Leigufjárhæð skyldi nema kr. 1.250 á hvern fermetra án vsk. og vera bundin vísitölu neysluverðs. Auk þess skyldi leigutaki greiða virðisaukaskattskvöð sem var á húsnæðinu en hún var metin á um 30 m.kr.

Til skýringar skal tekið fram að skattkvöðin var þannig tilkomin að eigandi hússins hafði ekki getað dregið innskatt af aðföngum frá útskatti vegna skattskyldrar starfsemi enda ekki um slíka starfsemi að ræða. Húseigandi hafði þess vegna um tvo kosti að velja þegar hann leigði húsnæðið til Alþingis. Annað hvort að bjóða leigjandanum að greiða í einu lagi upp þá skattkvöð sem hvíldi á eigninni eða að sækja um svokallaða frjálsa skráningu til skattstjóra sem heimilar húseiganda að innheimta virðisaukaskatt ofan á húsaleigu en fasteignaleiga er annars ekki virðisaukaskattsskyld. Með umsókn um frjálsa skráningu þarf að fylgja leigusamningur og yfirlýsinguleigutaka um að hann samþykki frjálsa skráningu leigusalans.

Vegna þess sem síðar var ákveðið er rétt að rekja nokkuð ítarlega ákvæði samningsins um í hvaða ástandi leigusali skyldi afhenda húsnæðið. Þar segir að afhending og ástand hins leigða skuli vera í samræmi við skilalýsingu frá byggingaraðila, þ.e. tilbúið undir tréverk án innveggja í séreign. Afhenda átti leigutaka húsnæðið í því ástandi eigi síðar en 1. maí 2000. Leigusala var ætlað að greiða að fullu fyrir þá þætti sem lýst er í húslýsingunni sem fylgdi samningnum. Samkvæmt henni skyldi sameign vera fullfrágengin, upphituð og með gólfefnum, lýsingu og máluðum veggjum. Í séreign skyldi ýmist dúk- eða flísaleggja öll gólf. Þá skyldi setja upp kerfisloft og lýsingu í þau með innfelldum lömpum. Veggir umhverfis snyrtingar og stigaganga áttu að vera fullfrágengnir, en veggir milli eignarhluta uppkomnir, fullsparslaðir en ómálaðir og með hurðum. Útveggir áttu að vera fullmálaðir, en leigutaki að mála lokaumferð. Þá var gert ráð fyrir fullnaðarfrágangi á öllum hitalögnum og ofnum, aðalstofnum frárennslis- og neysluvatnslagna og tengistútum að töppunarstöðum skv. byggingarnefndarteikningum. Að auki átti að vera komið loftræstikerfi frá salernum og gluggalausum og lokuðum rýmum. Húslýsing skilgreinir síðan nánar hvaða rými skuli loftræst en skilalýsing vísar í teikningar. Aðalrafmagnstafla skyldi vera fullfrágengin og stofnar frá aðaltöflu inn í hvern séreignahluta auk vinnulýsingar. Þá var samið um að leigusali léti hanna loftræstikerfi, rafmagnskerfi, og að- og frárennslislagnir á sinn kostnað. Auk þess skal leigusali leggja til eldvarnabúnað.

Í reynd var leigusala þannig ætlað að bera kostnað við frágang húsnæðisins að öðru leyti en því að leigutaki skyldi koma fyrir á sinn kostnað öllum innveggjum skrifstofa, raflögnum og lýsingu. Þá var leigutaka ætlað að koma fyrir öryggis-, þjóf- og brunavarnakerfi. Tekið var fram að allar naglfastar innréttingar yrðu eign leigusala að loknum leigutíma. Af samningnum má ráða að ábendingar FSR um þörf á húslýsingu hafi verið teknar til greina.

Í byrjun desember 1999 lá fyrir lausleg áætlun FSR um kostnað við fullnaðarfrágang innanhúss. Þar á meðal voru veggir og hurðir, málningarvinna sem leigutaki átti að sjá um, raflagnir og ljós, loftræstikerfi og aðgangsstýrikerfi. Einnig kostnaður við að innrétta allar skrifstofur og fundarherbergi með nýjum húsgögnum, skjávörpum í fundarherbergjum þingnefnda, netþjón, símsstöð og ljósleiðara. Kostnaður við þetta var áætlaður **109,3 m.kr.** og var þá gert ráð fyrir 10% álagi vegna ófyrirséðs.⁴ Kostnaðaráætlunin var unnin að beiðni skrifstofu Alþingis sem í tölvupósti til FSR þann 29. nóvember 1999 óskaði eftir að fá grófa áætlun um kostnað við innréttingar og búnað. Þar kemur fram að FSR hefði áður gert grófa áætlun um innréttingar, en til viðbótar væri nú beðið um áætlun vegna þess sem upp á vantaði og spurt hvaða „bráðabirgðahjálp“ FSR gæti veitt. Í svari FSR sem kom tveimur dögum síðar sagði m.a. að betra hefði verið að fá fleiri forsendur frá Alþingi og að áætlunin sem fylgdi væri unnin á „handahlaupum“.

Í nóvember 1999 gerði Alþingi samning um leigu á um 300 fermetra skrifstofuhæð á 2. hæð Austurstrætis 10A. Leigusali þess húsnæðis er Sigfúsarsjóður og var samningstími 6 ár. Mánaðarleg húsaleiga svarar til þess að hver fermetri hafi verið leigður á kr. 1.077. Af samningnum verður ekki annað séð en að afhenda hafi átt húsnæðið í því ástandi sem það var. Um breytingar á húsnæðinu segir einungis að leigusali veiti leigjanda leyfi til að brjóta gat á útvegg sem snýr að Austurstræti 8-10 þannig að opið verði yfir í þá byggingu.

3.3 Framkvæmdin kynnt í samstarfsnefnd og hönnuðir ráðnir

Fyrirhuguð framkvæmd var að beiðni fjármálaráðuneytisins kynnt fyrir samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir á fundi 20. janúar 2000. Eins og fram hefur komið er þessi nefnd fjármálaráðuneytinu til ráðuneytis um fjármálalega framkvæmd laga um skipan opinberra framkvæmda og hefur það hlutverk að leiða saman sjónarmið eignaraðila opinberrar framkvæmdar á undirbúnings- og framkvæmdastigi og rannsaka frumathugun og áætlunargerð sem er undanfari verklegrar framkvæmdar. Á fundinum dreifði fulltrúi FSR minnisblaði þar sem leigusamningarnir um Austurstræti 8-10 og 10A voru kynntir mjög lauslega og sagt hvaða starfsemi væri fyrirhugað að yrði í húsnæðinu. Tekið er fram að unnið væri að innra skipulagi húsnæðisins og að málið yrði kynnt betur þegar þeirri vinnu lyki. Loks kemur fram að í fjárlögum fyrir árið 1999 hefði verið heimild fyrir Alþingi til að taka á leigu húsnæði og að í fjáráukalögum sem samþykkt voru fyrir áramót hafi 98 m.kr. verið veittar til þess að innrétta Austurstræti 8-10, en þar af færu tæpar 40 m.kr. í að gera upp virðisauka-skattskvöð. Á fundinum kom fram það álit FSR að erfitt verði að bjóða verkið út, m.a. þar sem leigusali ætti að annast töluverðan hluta framkvæmdanna og því geti orðið erfitt að skilgreina hvað bjóða ætti út. Niðurstaða nefndarinnar var að þetta þarfnæðist

⁴ Kostnaðaráætlunin er birt sem forsk. 1 aftast í skýrslunni.

nánari skoðunar og óskaði hún eftir að fá málið aftur til sín á síðari stigum þess. Af því varð hins vegar ekki. Þá liggur fyrir að engin raunveruleg kostnaðaráætlun um verkið var lögð fyrir samstarfsnefndina hvorki á þessum fundi né síðar.

Ástæða er til að skýra betur hvernig sú fjárveiting sem nefnd var á fundinum var tilkomin. Í bréfi skrifstofu Alþingis til fjárlaganefndar þingsins þann 3. desember 1999 hafði verið óskað eftir 138 m.kr. fjárveitingu vegna framkvæmdanna. Kostnaðaráætlunin frá 1. desember vegna innréttinga og búnaðar nam eins og komið hefur fram um 109 m.kr. en talið var að skera mætti hana niður með því að sleppa ýmsum lausum búnaði. Á móti kom að skattkvöð var áætluð um 38 m.kr. Eftir að bréfið var sent var í samráði við forseta Alþingis ákveðið að fara aðeins fram á 98 m.kr. fjárveitingu og var nýtt bréf þess efnis sent fjárlaganefnd nokkrum dögum síðar, en að auki var þá sótt um 15 kr. framlag til að kosta breytingar á öðru skrifstofuhúsnæði Alþingis. Í fjárlögum fyrir árið 2000 var fallist á þetta og samtals veittar 113 m.kr. til framkvæmda við Austurstræti 8-10, Austurstræti 10A og breytinga á öðru skrifstofuhúsnæði þingsins.⁵ Ljóst er á því sem hér hefur komið fram að í ársbyrjun 2000 voru þannig ekki til ráðstöfunar nema **75 m.kr.** til sjálfra framkvæmdanna við Austurstræti 8-10 og Austurstrætis 10A.

Engu að síður er ljóst að fyrir lá að kostnaður við framkvæmdirnar gæti orðið um **153 m.kr.** að skattkvöð meðtalinni. Þetta kemur t.d. fram í bréfi skrifstofu Alþingis til formanns fjárlaganefndar þann 6. nóvember 2000, þ.e. þegar verkið var komið langt áleiðis, en þar segir m.a. að upphaflegar áætlanir og fjárbeiðni fyrir árið 2000 hafi gert ráð fyrir að útgjöld vegna Austurstrætis 8-10 og Austurstræti 10A gætu numið 153 m.kr. að skattkvöð meðtalinni. Fjárveiting á fjárlögum hafi hins vegar verið ákveðin 113 m.kr. Eigi að síður hafi verið ákveðið að ljúka framkvæmdum á árinu og gert ráð fyrir því að fjárþörf á fjárukalögum gæti því numið 40 m.kr., þ.e. muninum á upphaflegum tillögum og fjárveitingu.

Í janúarlok 2000 lá fyrir að ráða arkitekt til að taka að sér innanhússhönnun á verkinu. Fór FSR þess á leit við TISONA Arkitekta (síðar EON Arkitekta) að taka að sér innanhússhönnun vegna Austurstrætis 8-10 og óskað eftir tilboði þeirra í þá vinnu. Með bréfi FSR til arkitektanna þann 24. janúar 2000 fylgdi minnisblað og skissur sem áttu að liggja til grundvallar þeirri vinnu og skyldi skipulag hæða miðast við þær og þær óskir um efnisval og útfærslur sem þar voru settar fram. Í byrjun febrúar 2000 gerði Alþingi síðan verksamning við arkitektana um ráðgjöf við innanhússhönnunina. Ekki er að sjá að nokkurn tímann hafi komið til tals að bjóða út hönnun á húsnæðinu heldur verið tekin ákvörðun um að láta sömu arkitekta og teiknuðu húsið sjá um innanhússhönnunin. Fram hefur komið að þeir arkitektar sem samið var við þrýstu mjög á um að fá þetta verkefni. FSR hafði stungið upp á öðrum arkitekt til að annast hönnunina en niðurstaðan var að Alþingi réð áðurnefnda arkitekta til verksins.

Í samningnum við arkitektana kemur fram að hönnun skyldi lokið eigi síðar en í lok mars 2000. Samningum fylgdi engin kostnaðaráætlun eða fjárhagsrammi sem hönnunin skyldi miðast við, en í tíma- og verkáætlun sem taldist hluti samningsins var gert ráð fyrir að samin yrði kostnaðaráætlun sem lægi fyrir í byrjun mars.

⁵ Fjárveitingin er færð á lið 00-201-6.21 í fjárlögum 2000.

3.4 Viðaukasamningur við húsaleigusamninginn

Það hefur áður komið fram að Alþingi átti að taka við húsnæðinu við Austurstræti 8-10 ekki síðar en 1. maí 2000 og skyldi afhendingin miðast við það byggingarstig sem lýst er í skilalýsingu frá byggingaraðila hússins, Ármannsfelli hf. Húseiganda þar sem vegar að koma húsnæðinu í það ástand sem mælt var fyrir um í leigusamningnum m.a. að fullgera sameign, leggja gólfefni og setja upp loft. Þegar hér var komið sögu lá hins vegar ekkert fyrir um það af hálfu leigusalans hvernig hann hygðist uppfylla þessa samningsskyldu. Engin framkvæmdaáætlun lá fyrir af hans hálfu né nokkuð um áætluð verklok. Í leigusamningnum var ekkert tekið á þessu og reyndar aðeins sagt að leigusala bæri að standa undir kostnaði við ákveðna verkþætti sem þar eru tilgreindir. Ljóst er að FSR hafði strax í byrjun árs 2000 nokkrar áhyggjur af stöðu málsins enda framhald verksins af hálfu Alþingis undir því komið að húseigandinn stæði við sitt og þess gætt að samræma hönnun á verkþáttum beggja aðila. Í tölvupósti sem starfsmaður FSR, sem hafði umsjón með verkinu, sendi skrifstofu Alþingis þann 4. janúar 2000 segir m.a.: „Við töluðum um að eðlilegast væri að semja við Ármannsfell um að ljúka húsinu. Þar sem við verðum að bjóða öll verk yfir 5 M.kr. út þá þarf húseigandi að gera samning við Ármannsfell og við þurfum svo að semja við húseiganda um skiptingu framkvæmdakostnaðar og hafa umsjón með verkinu þar sem húseigendur hafa ekki komið nálægt verklegum framkvæmdum og eftir því sem ég best veit þá hafa þeir ekki einu sinni haft fyrir því að tala við þá hjá Ármannsfelli”.

Þegar hér er komið sögu er helst svo að sjá að eigendur Austurstrætis 8-10 hafi ekki treyst sér til að standa við sinn hluta verksins eða ekki talið sér það hagkvæmt. Þann 23. febrúar 2000 gera þeir FSR nefnilega tilboð um að losna undan öllum framkvæmdum og frágangi samkvæmt fyrirbyggjandi samning við Alþingi og efna þar með loforð um innanhússfrágang að öllu leyti að undanskildri hönnunarvinnu sem þá þegar hafði verið samið um við VSÓ Ráðgjöf og metin var á um 5 m.kr. Fyrir þetta buðust húseigendurnir til að greiða 30 m.kr. FSR hafði þegar samband við skrifstofu Alþingis og gerði þeim grein fyrir því að verið væri að reikna þetta út. Jafnframt ætlaði FSR að fá annan aðila til þess að meta viðbótarkostnaðinn sem þetta hefði í för með sér. Það kostnaðarmat var unnið af VSÓ Ráðgjöf. Niðurstaða FSR var að hagkvæmt væri að ganga að þessu tilboði. Í framhaldi af því samþykkti skrifstofa Alþingis tillögu FSR um að taka tilboðinu og var viðaukasamningur við húsaleigusamninginn undirritaður 29. febrúar.

Hér með var verkið allt og ábyrgð á því komin í hendur FSR og Alþingis. Í ljósi aðvörunarorða FSR í bréfi þeirra til Alþingis frá 28. október 1999 vekur tillaga FSR óneitanlega nokkra furðu, en í bréfinu hafði FSR varað við því að vikið yrði frá þeirri vinnureglu að húsnæði sem ríkið tekur á leigu sé fullfrágengið. Áhætta leigutakans var þá þegar talsverð vegna þess verkhluta sem honum var ætlað að sjá um og hlaut viðaukasamningurinn að auka enn frekar á óvissu um kostnað þar sem hönnun var ekki lokið.

3.5 FSR gerir nýja kostnaðaráætlun í mars

Í lok mars samdi FSR nýja kostnaðaráætlun vegna framkvæmdanna við Austurstræti 8-10, en ekki var tekið neitt tillit til kostnaðar vegna Austurstrætis 10A í þeirra áætlun. Áætlunin var send skrifstofu Alþingis þann 26. mars, en líta verður á hana

sem frumkostnaðaráætlun sem gerð er áður en allri hönnun er lokið. Hún var þannig ekki byggð á endanlegum og samþykktum teikningum af skipulagi húsnæðisins og eftir var að hanna ýmis húskerfi s.s. vatnslagnir, loftræstingu og rafmagn. Heildarkostnaður við verkið var nú áætlaður **118 m.kr.** og voru þar innifaldir þeir verkþættir sem húseigandinn hafði áður ætlað að kosta en Alþingi tekið að sér með viðaukasamningnum frá 29. febrúar. Ekki var lengur áætlað fyrir neinum húsgögnum og öðrum lausum búnaði, sem hins vegar hafði verið gert í áætluninni frá 1. desember 1999. Á móti þessu kom að húseigendur lögðu fram 30 m.kr. og var því talið að Alþingi þyrfti að leggja fram 88 m.kr. vegna framkvæmdanna. Skattkvöðin sem áætluð var rúmar 30 m.kr. var fyrir utan þessa áætlun en út frá því gengið að Alþingi myndi greiða hana upp af fjárveitingu til verksins.

Í skýringum FSR með áætluninni er vakin athygli á að aðalóvissan liggi í loftræsti-, lagna- og öryggiskerfi auk rafmagns þar sem ekki sé búið að hanna kerfin, magntölur liggi því ekki fyrir og ekkert annað að gera en að nota reynslutölur úr sambærilegum verkum. Tekið er fram að þau verð sem upp eru gefin á 2.-5. hæð séu mjög nærri lagi.⁶

Kostnaðaráætlunin gerði ráð fyrir tiltölulega venjulegum veggjum úr blikkstoðum með tveimur lögum af gipsplötum og einangrun inn á milli. Magntölur eru um 12% lægri en skv. þeim skissum sem fyrir lágu. Að mestu leyti er gert ráð fyrir kerfisloftum og einingarverð bera með sér að vera í lægri kantinum og leyfa ekki nein frávik frá einföldu og hefðbundnu efnisvali. Sama gildir um gipsloft þar sem það er valið en ekki virðist gert ráð fyrir málun á loftum. Reiknað var með gólfdukk á öllum gólfum. Einingarverð vegna gólfa og lofta voru miðuð við einfalt og hefðbundið efnisval og útfærslur. Ekki virðist hafa verið reiknað með flotun gólfa. Áætlað er fyrir flest öllum húskerfum, þó ekki að- og frárennislögnum, en ekki er hægt að gera sér grein fyrir umfangi þeirra þar sem engar magntölur liggja þar að baki. Stærðargráða fyrir raflagnir er oft talinn liggja í um 15% af kostnaði og er þá allt meðtalið. Líklega er kostnaður vegna rafmagns frekar í lægri kantinum í áætluninni. Ljóst er að kostnaður við hönnun, umsjón og eftirliti er of lágt áætlaður. Venja er að reikna með um 15% á grunntölur í frumkostnaðaráætlun. Þá er ekki reiknað með kostnaði við byggingarstjórn og umsjón með útboðum. Kostnaðaráætlunin gerir heldur ekki ráð fyrir neinu álagi vegna óvissu og ófyrirséðs kostnaðar, en venja er að reikna með 15-20% á grunntölur í frumkostnaðaráætlun. Að öðru leyti er það mat Ríkisendurskoðunar að kostnaðaráætlunin hafi verið í nokkuð góðu lagi og í samræmi við einfaldar og hefðbundnar innréttingar á skrifstofuhúsnæði. Ef reiknað er með meiri kostnaði vegna hönnunar, umsjónar og eftirlits og auk þess reiknað með ófyrirséðum kostnaði hefði mátt hækka frumkostnaðaráætlun vegna verksins um 35 m.kr. og heildarkostnað þannig mátt áætla um **148 m.kr.** Er þá miðað við einfaldan og íburðarlausan en þó sómasamlegan frágang.

Tafla 1 Samanburður á kostnaðaráætlun FSR vegna Austurstrætis 8-10 og leiðréttri áætlun skv. mati Ríkisendurskoðunar

Í þús. kr.	FSR	Leiðrétt
Framkvæmdir samtals	101.490	101.490
Hönnun, umsjón og eftirlit	4.500	12.024
Ófyrirséð	0	20.298
Símstöð, netþjónn, ljósleiðari o.fl.	12.000	13.800
Kostnaðaráætlun alls	117.990	147.612

⁶ Kostnaðaráætlunin er birt sem forsk. 2 aftast í skýrslunni.

Algengt kostnaðarverð á fullbúnu skrifstofuhúsnæði í byrjun árs 2000 var um 150 þúsund kr. á fermetra.⁷ Ef gert er ráð fyrir að kostnaður vegna innréttinga nemi á bilinu 40-60% af heildarkostnaði húsnæðis má reikna með að kostnaður við innréttingar sé á bilinu 60-90 þúsund kr. á fermetra. Hægt er að miða við hærri töluna til viðmiðunar fyrir að innrétta fokhelt húsnæði en þá lægri þegar lengra er komið eða nær tilbúnu undir tréverk. Einnig skiptir máli hversu mikið ætlunin er að leggja í innréttingarnar. Samkvæmt kostnaðaráætlun FSR var útreiknað fermetraverð þeirra, um 55 þúsund kr., samkvæmt þessu talsvert undir lægri mörkunum og líklega eðlilegra að reikna með fermetraverði um 68 þúsund kr.⁸

3.6 Framkvæmdir hefjast

Framkvæmdir við innréttingu húseignanna við Austurstræti hófust snemma í maí 2000 og voru Íslenskir aðalverktakar hf. (ÍAV hf.) ráðnir til verksins. Verksamningur á milli Alþings og ÍAV hf. var hins vegar ekki undirritaður fyrr en í lok júní.⁹ Þetta er útskýrt í minnispunktum, dags. 12. júní 2000, sem fylgdu samningnum með því að verksamningur hafi verið tilbúinn til undirritunar í apríl, en ákveðið hefði verið að bíða með undirritun hans þar til ljóst væri hvernig hönnunardagsetningar stæðust. Staðhæft er að í raun væri það ekki ljóst enn, en ekki væri hægt að bíða lengur með undirritun samningsins. Tekið er fram að innra skipulag 2. til 5. hæðar hefði að mestu verið ljóst fyrir páska (þ.e. upp úr miðjum apríl) og hægt að setja verkfræðihönnun af stað. Hins vegar væri ljóst að hönnun hefði dregist um að minnsta kosti tvo mánuði frá dagsetningu samnings. Í samningnum var miðað við að hönnun og gerð útboðsgagna yrði lokið í júní og verklok eigi síðar en **10. september 2000**. Settir voru fyrirvarar um verklok þar sem verkið væri háð framvindu í hönnun.

Gögn málsins bera ekki með sér að efnt hafi verið til útboðs til vals á verktaka áður en samið var við ÍAV hf. né að um slíkt hafi einu sinni verið rætt. Þetta verk var þó sannanlega útboðsskilyt.¹⁰ Ármannsfell hf. byggði húsnæðið við Austurstræti 8-10 og fljótlega virðist hafa legið fyrir að Alþingi og FSR vildu ráða sama fyrirtæki til að halda áfram með verkið. Í millitíðinni hafði ÍAV hf. eignast allt hlutféð í Ármannsfelli hf.

Fljótlega virðist hafa verið ákveðið að semja við Ármannsfell hf. um verkið, t.d. segir í orðsendingu frá FSR til skrifstofu Alþingis 4. janúar 2000: „Við töluðum um að eðlilegast væri að semja við Ármannsfell um að ljúka húsinu. Þar sem við verðum að bjóða öll verk yfir 5 M.kr. út þá þarf húseigandi að gera samning við Ármannsfell og við þurfum svo að semja við húseiganda um skiptingu framkvæmdakostnaðar og hafa umsjón með verkinu þar sem húseigendur hafa ekki komið nálægt verklegum framkvæmdum og eftir því sem ég best veit þá hafa þeir ekki einu sinni haft fyrir því að tala við þá hjá Ármannsfelli”.

⁷ Þetta kemur t.d. fram í skýringum FSR með kostnaðaráætlun sem send var rekstrar- og fjármálastjóra Alþingis 2. október 2000.

⁸ Hérna er miðað við kostnaðartölur úr töflu 1, að undanskildum liðnum „símstöð, netþjónn, ljósleiðari o.fl.”. Við kostnaðaráætlun FSR er bætt 5 m.kr. hönnunarkostnaði sem húseigandi bar. Stærð húsnæðisins að Austurstræti 8-10 er 2.030 m².

⁹ Af hálfu verktaka 20. júní 2000 og af hálfu verkkaupa 30. júní 2000.

¹⁰ Sbr. 12. gr. rg. nr. 302/1996 um innkaup ríkisins.

Samningurinn við ÍAV hf. er eini eiginlegi verksamningur sem verkkaupi hefur undirritað. Í honum er eingöngu samið um að verktakinn reisi innveggi úr gífsi og setji upp gífsloft á 5. hæð og í sameign. Samningsfjárhæð fyrir þessa verkþætti er 16,3 m.kr. skv. áætluðum magntölum. Hins vegar er verktakanum auk þess ætlað að annast byggingastjórn og bjóða út aðra verkþætti sem tilgreindir eru á fylgiskjali með samningi og gera verksamninga við undirverktaka gegn 15% þóknun ofan á þá verkþætti. Ástæðan fyrir þessu virðist einfaldlega hafa verið sú að hönnun verksins var það stutt komin að aðrir verkhlutar voru ekki tilbúnir til útboðs.

Fyrsti verkfundur á framkvæmdatímanum var haldinn 2. júní 2000 og kom þar fram að vinna við uppsetningu veggja á 3. hæð hófst 10. maí, en teikningar af 3. hæð voru afhentar 2. maí. Einnig kom fram að aðrar teikningar eins og af lögnum, smáspennukerfum og raflögnum lögju ekki ennþá fyrir. Á meðan á framkvæmdum stóð voru síðan reglulega haldnir verkfundir til að fara yfir stöðu verksins á hverjum tíma, gera áætlun um framgang verksins næstu vikuna og fjalla um og koma á framfæri öllu því er gat haft áhrif á eðlilega og áætlaða framvindu verksins. Þannig á að vera unnt að fylgjast með að verkframkvæmd sé í samræmi við verksamning og framkvæmdaáætlun. Verktakar og eftirlitsmaður verksins, sem starfaði í umboði FSR, sátu alla fundi. Fulltrúi FSR var á flestum fundum og framan af verkinu einnig hönnuðir. Fulltrúi Alþingis kom á fundi þegar rætt var um efnisval o.þ.h.

Í verkfundargerðum kemur glögglega fram að nauðsynlegum teikningum og hönnunargögnum var skilað seint og þeim oft mjög ábótavant. Hönnun fór að verulegu leyti fram samhliða framkvæmdum stóran hluta verktímans. Nánari útfærslur, deililausnir og sérteikningar voru af skornum skammti þegar í upphafi verksins og meira eða minna á verktímanum og var stöðugt verið að kalla eftir þeim. Verkið hófst áður en nokkrar samþykktar teikningar lágu fyrir og áður en verksamningur hafði verið undirritaður. Hægt er að tilgreina ótal dæmi um þetta.

- Í verkfundargerð frá 2. júní 2000 segir m.a. að þegar verktaka voru afhentar nýjar samþykktar teikningar af 3. hæð 26. maí hafi komið í ljós að breytt hafði verið málum, settir inn á teikningu nýir veggir og hurðarmál stækkuð. Verktaki hafði þá lokið við að setja upp veggir m.a. í einu herbergi. Fram kemur að verktaki hafi sent FSR kvörtun vegna þess að sárlega vantaði sérteikningar. Fjöldi annarra athugasemda eru tilgreindar í fundargerðinni.
- Verkfundargerð frá 15. júní 2000: „Verktaki vekur enn athygli á misræmi í málsetningum á teikningum og óskað eftir að hönnuðir yfirfari þetta nákvæmlega. Hönnuðir skiluðu teikningu í gær af 4 hæð en við skoðun kom í ljós að enn eru misræmi í málsetningum.” „Enn liggja ekki fyrir samþykktar teikningar af 5 hæð og fyrirvarar eru í teikningum á öðum hæðum”. „Enn vantar allar hlutateikningar, lagna, raflagna, og smáspennuteikningar”. Margar aðrar athugasemdir koma fram í fundargerð.
- Verkfundargerð frá 22. júní 2000: „Enn liggja ekki fyrir samþykktar raflagna-teikningar af 5 hæð og fyrirvarar eru á raflagnateikningum á öðum hæðum. Verktakar leggja áherslu á að þessari vinnu verði lokið. Sérstaklega raflagna-teikningum á 5 hæð og fá þær samþykktar”. Fjöldi annarra athugasemda kemur fram í fundargerðinni, m.a. um misræmi á teikningum um hæðir á rafmagnsdósum

og að sumsstaðar hafi þær vantað, að sárlega vanti sérteikningar og margt fleira. Verktaki vakti enn athygli á misræmi í málsetningum á teikningum og óskaði eftir að hönnuðir yfirfæru þetta nákvæmlega. Orðrétt segir: „Hönnuðir skiluðu teikningum af 2, 3, 4, og 5 hæð en við skoðun kom í ljós að enn eru misræmi í teikningum”. Óskaði verktaki eftir að færa til bókar að hann árétti það að vegna þess hve seint teikningar berast hafi hann orðið fyrir töfum og kostnaði við verkið.

- Verkfundargerð frá 6. júlí 2000: Fram kom að arkitektar verksins hafi farið yfir teikningamál á 5. hæð og kynnt hugmynd af breytingum á opnanlegum fögum og tillögu að einni nýrri svalahurð. Málið væri enn til meðferðar og unnið að tillögugerð. Verktaki áréttaði að enn vantaði málsetningar á frágangi á lofti á 5. hæð og óskaði eftir að þeirri vinnu yrði hraðað. Ítrekuð er athugasemd um misræmi á málsetningum á teikningum með ósk um að hönnuðir yfirfæru þær nákvæmlega. Fram kemur að verktaki hafi gert verksamninga við undirverktaka um að ljúka veggjum á 5. hæð fyrir 15. júlí, en ekki hafi verið mögulegt að hefja framkvæmdir vegna skorts á réttum teikningum. Einnig segir: „Þá hefur verktaki allt til dagsins í dag verið að vinna eftir ósamþykktum teikningum við frágang innanhúss.”
- Verkfundargerð frá 13. júlí 2000: Ýmsar athugasemdir voru gerðar við raflagna-hönnun, t.d. misræmi í teikningum milli smáspennulagna og raflagna, staðsetningu vanti enn á vegggljósum, lagnaleiðir o.fl. Verktaki vakti athygli á að misræmi væri í hurðateikningum, á máli á veggjaþykkt og gerði auk þess fjölda annarra athugasemda. Þegar hér var komið var aðeins búið að samþykkja lagnateikningar en samþykki byggingarfulltrúa vantaði fyrir öðrum teikningum.
- Verkfundargerð frá 21. júlí 2000: Á fundinum var lagt fram símbréf frá arkitektum verksins þar sem m.a. eru gerðar athugasemdir við að breytt sé út frá fyrri hönnun stigahúss og lyftukassa án samráðs við þá. Einnig er fundið að því að þeim hafi ekki verið sendar teikningar annarra hönnuða. Þannig segir í fundargerðinni: „Síðustu 4-5 vikur höfum við beðið um að okkur séu send ljósrít af teikningum annarra hönnuða, þ.e. rafmagns og loftræstihönnuða, einnig ofnalista. Það er undarlegt að ekkert berst í okkar hendur, nú erum við strax að reka okkur á stórt vandamál vegna þessa, þ.e. samræming á hæð upp í loftræstistokka í fundarherbergjum á annarri hæð.” Þá gerðu arkitektarnir jafnframt athugasemd við að í fundargerðum verkfunda væri oftast en ekki tekið fram að beðið sé eftir teikningum hönnuða vegna ýmissa mála, en aldrei tekið fram hvaða hönnuða og virtust menn því telja að átt væri við arkitekta verksins. Bentu þeir á að eðlilegra væri að taka fram hvaða hönnuðir eigi hlut að máli þannig að komast mætti hjá misskilningi.
- Verkfundargerð frá 17. ágúst 2000: Fram koma að ennþá vantaði teikningar samþykktar af byggingarfulltrúa og lét byggingarstjóri ÍAV hf. bóka eftirfarandi: „Byggingarstjóri bendir á bókun í síðustu fundargerð tilvísun 2000/10 um fyrsta mögulega afhendingartíma og þá á hluta verksins ef gögn bærust í viku 31. Á verkfundi í dag 17.08.2000. sem er vika 33. hafa þessi gögn enn ekki borist og vil ég því lýsa yfir áhyggjum mínum af skiladegi verksins muni seinka enn frekar en áætlað var í síðustu fundargerð. Einnig vil ég benda á að verktökum hafi verið áætlaður endapunktur á verki 1. september og þeir því bókað sig í önnur verk eftir 1. sept. öll seinkun getur því valdið erfiðleikum við að manna verkið er lengra

dregur frá þeim tímapunkti. Sem byggingarstjóri vil ég einnig lýsa yfir áhyggjum af hve langur tími fer í ákvörðunartöku vegna árekstra sem komið hafa fram við hönnun og samræmingu og hve langan tíma hönnuðir taka sér til að leysa slík mál. Þetta hefur valdið vertaka [svo!] töfum og aukakostnaði sem hann verður að fá greiddan aukalega eins og ég hef oftsinnis bent á í samtölum okkar og á verkfundum. Byggingarstjóri vill áréttta einlægum vilja verktaka að skila þessu verkefni sem fyrst og árétttar því fyrri kröfur um skil á samþykktum hönnunargögnum [og] vinnuteikningum svo verklok geti orðið. Byggingastjóri vill áréttta að sú aukavinna um helgar sem hann lætur vinna til að flýta verki eins og kostur er telur hann flokkast undir aukakostnað fyrir verktaka sem aukagreiðslur ættu að koma fyrir þar er þetta er vegna tafa á skilum á hönnunargögnum svo ekki var hægt að vinna verkið á eðlilegum tíma”.

- Verkfundargerð frá 28. september 2000: Verktaki bendir á að vinna við stigahús hafi ekki getað hafist að fullu vegna þess að samþykktar teikningar af brunastiga liggja ekki fyrir. Aðrar athugasemdir eru m.a.: „Verktaka voru fyrst í lok síðustu viku afhentar teikningar af frágangi í loftum. Þá vantar teikningar af frágangi við glugga. Þetta tefur alla aðra vinnu í stigahúsum”. „Vinna við kælifasta hefur stoppað vegna árekstra á teikningum og að þeir passa ekki við loftkerfið í fundarherbergjum. Að undanfögnu hefur verktaki orðið stopp við marga verkþætti vegna tafa og skorts á teikningum. Þegar uppsetning á hurðum hófst kom í ljós að breyta varð hugmyndum hönnuða um festingar. Enn hafa ekki borist svör við nokkrum fyrirspurnum verktaka ”. Loks kemur fram að það sé mat verktaka að verkinu verið ekki lokið fyrr en um mánaðarmót nóvember/desember.
- Verkfundargerð frá 7. desember 2000: „Á annari hæð hefur verktaki beðið með loftafrágang á fjórðu viku eftir að verkkaupi kæmist að niðurstöðu um hvaða gardínur ættu að koma og hvernig raflagnir kæmu að þeim og uppsetning sýningartjalda, myndvarpa og annar búnaður sem var ákveðinn eftirá og hefur þurft að taka hluta af lofti niður aftur til að koma lögnum fyrir vegna þessa búnaðar og hefur þetta í sumum tilfellum orsakað skemmdir á efni sem verktaki fer fram á bætur fyrir ...”.

Það sem hér hefur verið rakið er aðeins hluti af þeim athugasemdum sem finna má í verkfundargerðum. Þannig gekk þetta fyrir sig lengst af verktímann og verktakar kvörtuðu sífellt um vöntun á hönnunargögnum, teikningum, lýsingu á frágangi og útfærslu á tilteknum atriðum. Á flestum verkfundum komu fram fyrirspurnir og athugasemdirnar í mörgum liðum sem lutu að skorti á teikningum, upplýsingum, ósamræmi og röngum upplýsingum á teikningum og breytingum sem áttu sér stað. Það er ekki talið óeðlilegt að á meðan á verkframkvæmdum stendur að eitthvað vanti upp á öðru hvoru og þurfi frekari útskýringar við, en í þeirri framkvæmd sem hér um ræðir verður að telja að slíkt hafi verið langt umfram það sem eðlilegt getur talist. Venja er að hönnuðir sjái um að samræma teikningar áður en að þær eru lagðar fram eða afhentar á verkstað til að vinna eftir. Það er gott verklag að stimpla teikningar með þeim orðum að um vinnuteikningu sé að ræða og að vinna megi eftir henni. Að jafnaði er arkitekt verksins settur hönnunarstjóri og sér um að samræma teikningar. Ekkert slíkt virðist hafa átt sér stað í þessu verki. Einnig er hægt að koma þessu verkefni á aðalverktaka ef verkið er boðið út í einu lagi þegar hönnun er lokið og teikningar eru tilbúnar.

Mikilvægt er að skilgreina nákvæmlega kröfur til þeirra þátta sem máli skipta í útboðsgögnum með verk- og efnislýsingum og að teikningar séu þannig úr garði gerðar að samræmi sé gætt á milli mismunandi verkþátta eins og innréttinga, lagna og rafmagns. Einnig að fram komi helstu upplýsingar, deililausnir og sérteikningar og auk þess sem næst endanlegar magntölur. Ítarleg hönnunargögn auðvelda verktökum að bjóða í verkið allt eða einstaka verkþætti og minnka hættu á aukaverkum vegna breytinga. Einnig má ætla að fremur fáið eðlileg og samkeppnishæf tilboð frá bjóðendum þar sem óvissa er lítil og ekki þörf á að reikna með álagi vegna óvissu. Þeim mun meira sem frá þessu er vikið þess líklegra er að það hafi í för með sér ýmsan aukakostnað, að kostnaðarvitund minnki og að allt utanumhald um verkið aukist og verði ómarkvisst vegna þess að allan grundvöll og viðmið sem hægt er að byggja á vantar. Auk þess má búast við að fram komi kröfur um greiðslur af ýmsum toga sem að öllu eðlilegu hefðu ekki verið gerðar og eins víst að undan þeim sé látið vegna þess hversu hátt flækjustig verksins er orðið.

Viðbótar- og aukaverk geta komið upp í verklegum framkvæmdum vegna ófyrirséðra aðstæðna. Þess konar aðstæður voru ekki fyrir hendi við þess framkvæmd heldur stafar kostnaður við viðbótar- og aukaverk af ófullnægjandi hönnun verksins þegar framkvæmdir hófust og breytingum á verktíma. Rétt er að fram komi að í verksamningi var skýrt tekið fram að verktaka væri óheimilt að vinna aukaverk og/eða gera breytingar á verkinu nema gegn skriflegri beiðni verkkaupa. Sama ákvæði kemur auk þess fram í öllum samningum sem verktaki gerði við undirverktaka og gilda því gagnvart þeim.

Þær tafir sem urðu á framkvæmdum við Austurstræti 8-10 skýrast að mestu leyti af ófullnægjandi undirbúningi verksins þegar framkvæmdir við það hófust og því má segja að miðað við stöðu hönnunar á þessum tímamarki hafi fyrirhuguð verklok verið óraunhæf. Ætla verður að FSR hafi verið fullkunnugt um ástand mála frá því verkið hófst og á öllum síðari stigum en þetta ástand var viðvarandi allan verktímann. Fulltrúi FSR sat iðulega verkfundi og fékk fundargerðir sendar.

Á meðan á framkvæmdum stóð sumarið 2000 var skrifstofa Alþingis í sambandi við FSR vegna ákvarðana um ýmis atriði verksins og voru ýmis mál borin undir hana til ákvörðunar. Má þar nefna val á eftirlitsmanni með verkinu, kaup á hússtjórnarkerfi, val á gólfefnum o.fl. Skrifstofan fékk upplýsingar um tilboð sem bárust í einstaka verkþætti og ýmis vandamál sem upp komu á verktíma sem seinkað gátu verkinu. Skrifstofan var þannig látinn vita af fyrirsjáanlegum töfum á afhendingu rista í loftræstikerfi og leitað eftir samþykki hennar þegar nauðsynlegt reyndist að setja rakavarnarlag undir gólfdukk. Eftir 20. júní voru skrifstofu Alþingis sendar fundargerðir verkfunda, en eins og áður segir koma fram í þeim athugasemdir verktaka um ófullnægjandi hönnunargögn.

Reyndar er lítt skiljanlegt í ljósi skýrra ákvæða laga nr. 63/1970 um skipan opinberra framkvæmda hvers vegna hafist var handa með framkvæmdir þrátt fyrir að hönnun væri jafn skammt á veg komin og raun bar vitni. Af hálfu FSR hefur komið fram að tímapressa á að ljúka verkinu fyrir þingsetningu haustið 2000 hafi leitt til þess að ákveðið var hanna verkið jöfnum höndum og það var unnið. Skrifstofa Alþingis telur hins vegar að óskir sem settar voru fram um verklok í september 2000 hefðu ekki átt að leiða til þess að verklegar framkvæmdir hæfust áður en hönnun verksins væri

lokið. Hvort sem hér var um að ræða misskilning á milli aðila liggur ljóst fyrir eins og áður hefur komið fram að undirritun verksamnings dróst vegna óvissu um stöðu hönnunar og að í samningnum eru af sömu ástæðu gerður fyrirvari um verklok.

FSR fór yfir og samþykkti alla reikninga frá verktökum, eftirlitsmaður á vegum FSR yfirfór og áritaði dagskýrslur þar sem viðbótar- og aukaverk eru tilgreind. Alþingi annaðist sjálft bókhald vegna verksins og greiddi reikninga. Hins vegar er ekki að sjá að eiginlegt kostnaðareftirlit hafi verið haft með verkinu né kostnaðarbókhald sem hefði gert mögulegt að bera kostnaðaráætlun reglulega saman við áfallinn kostnað við verkið. Virðist ekkert hafa verið ákveðið um hver ætti að annast kostnaðareftirlit áður en hafist var handa við verkið, hversu oft ætti að taka út verk- og fjárhagsstöðu og hverjum þær upplýsingarnar yrðu sendar.

3.7 Nánar um einstök tilboð og verksamninga

Eins og gert var ráð fyrir í verksamningi við ÍAV hf. voru ýmsir verkþættir boðnir út á tímabilinu maí til september 2000 á grundvelli útboðsgagna og teikninga frá hönnuðum og í flestum tilfellum meðfylgjandi magntölulista. ÍAV hf. sá um af afla tilboða hverju sinni og koma þeim síðan á framfæri við FSR. Í sumum tilvikum voru tilboð kynnt fyrir skrifstofu Alþingis með óformlegum hætti, svo sem í símtali eða með tölvupósti. Það liggur hins vegar fyrir að það var ÍAV hf. sem undirritaði alla samninga við undirverktaka. Ætíð var tekið því tilboði sem talið var hagstæðast, ýmist því lægsta eða næstlægsta.

Tafla 2 Verksamningar við ÍAV hf. og undirverktaka

Nr.	Verktaki	Verkþáttur	Fjárhæð samnings (m.kr.)
A	ÍAV hf.	Veggir, loft 5. hæðar	16,3
1	Hitastýring	Rafbúnaður lagnakerfa	3,3
2	Blikksmiðjan Borg	Loftræstilagnir	5,7
3	GLV ehf.	Parket	4,7
4	Áferð ehf.	Málning	12,9
5	Guðmundur V. Guðmundsson	Gluggar og hurðir	10,4
6	Guðmundur V. Guðmundsson	Innréttingar	3,0
7	Rafmiðlun ehf	Rafmagn og smáspennulagnir	18,8
8	Hús og lagnir ehf	Frárennslis-, vatns- og hitalagnir	5,5
9	Sölvi M. Egilsson	Dúkalagnir	5,6
			<u>86,2</u>

Byrjað var á flestum verkþáttum um leið og eða fljótlega eftir að tilboð lágu fyrir. Ef marka má verkfundagerðir var byrjað á raflögnum áður en tilboðið í þær lá fyrir þann 23. júní. Auk þess kemur fram á verkfundi 22. júní að raflagnateikningar hafi ekki verið tilbúnar af öllum hæðum, en þá var vinna hafin á 3. hæð. Af öðrum gögnum málsins er ljóst að verkþættir eins og loftræstilagnir og rafmagn og smáspennulagnir voru boðnir út áður en teikningar voru fullbúnar. Talið var nægja að fá tölu í verkið eða allavega einingaverðin eins og það var orðað. Því má ljóst vera að magntölur sem

í flestum tilfellum fylgdu útboðsgögnum voru ófullnægjandi og ónákvæmar svo ekki sé meira sagt. Af þessu og öðru sem fram hefur komið varðandi stöðu hönnunar og skorts á teikningum var ekki hægt að reikna með öðru en að talsverður viðbótar-kostnaður ætti eftir að bætast við flesta verkþætti. Sú varð einmitt raunin og margir stórir og smáir verkliðir áttu eftir að bætast við. Frumorsökin liggur í þeirri ákvörðun að hefja framkvæmdir áður en hönnun var lokið og fullbúin útboðsgögn lágu fyrir.

Aflað var tilboða í aðra verkþætti frá ýmsum aðilum án undangenginna útboða. Auk þess var samið um ýmis auka- og viðbótarverk við undirverktaka í tímavinnu eða á föstum verðum. Til dæmis tók Blikksmiðjan Borg að sér ýmis konar blikksmiðaverk eins og zinkklæðningu í loft lyftuhúss og stálklæðningu í lyftustokk o.fl., Suðulist ýmis konar járnsmiðaverk, Pétur J. Hákonarson tók að sér að breyta uppsettum veggjum á 4. hæð og Suðurbær ehf. tók að sér að breyta og endurbæta loft 5. hæðar. Auk þess var ÍAV hf. með ýmis verk í tímavinnu og á föstum verðum fyrir utan 15 % álag fyrir byggingastjórn og framkvæmd útboða.

Tafla 3 Tilboðsverk

Nr.	Tilboðsverk	Verkþáttur	Fjárhæð tilboðs (m.kr.)
10	Pétur J. Hákonarson	Kerfis- og gifsloft	8,2
11	Suðurbær ehf	Kerfis- og gifsloft	4,1
12	Hús og lagnir ehf	Kæliraftar, frostlagakerfi ofl.	1,2
13	Íselect	Gler í lyftugöngum	3,2
14	Glertækni	Gler í stigapallahandrið	0,7
15	Samverk	Glerhandrið á stálstiga	0,5
16	Ísloft	Loftræsting	0,5
17	Glófaxi	Eldvarnahurðir	0,9
18	Húsaönnun	Flísalagnir	2,4
19	Suðulist	Stálstigi Austurstræti	5,5
20	G. M. Einarsson	Múrverk	0,9
21	Rein ehf	Steinsögun	0,8
			<u>28,9</u>

3.8 Staða verksins í ágúst 2000 og ný kostnaðaráætlun í október

Í ágúst 2000 var búið að gera samninga um flesta stærri verkþætti eða tilboð í þá lágu fyrir. Samningar og tilboð vegna Austurstrætis 8-10 námu þá samtals 115,1 m.kr. en þá er eftir að bæta við ýmsum öðrum kostnaði sem gert hafði verið ráð fyrir í kostnaðaráætlun s.s. símsstöð, netþjóni og búnaði fyrir gagnaflutninga og samskipti. Það er mat Ríkisendurskoðunar að kostnaður við verkið hafi í ágúst verið orðinn a.m.k. 161 m.kr. eða um 43 m.kr. umfram kostnaðaráætlun FSR frá 26. mars. Ýmsir verkþættir höfðu hækkað frá kostnaðaráætlun í mars. Málning var skv samningi áætluð um 6 m.kr. umfram kostnaðaráætlun en því olli umtalsverð magnaukning frá áætlun og að auki var bætt við málun ofna, lagna, glugga og handriða. Kerfis- og gifsloft eru skv. samningi ÍAV hf. og tveimur tilboðsverkum um 4,8 m.kr. umfram kostnaðaráætlun og stafar af þeirri ákvörðun að velja álkerfisloft sem er mun dýrara en hefðbundið og einfalt kerfisloft eins og fyrst var ráðgert. Þá varð nokkur

magnaukning í veggjum auk dýrari útfærslna bogaveggja og veggja með þremur lögum af gífsplötum til aukinnar hljóðdeyfingar milli herbergja og nemur sá munur um 2,1 m.kr. Ýmislegt fleira mætti tína til sem hækkaði kostnað.

Tafla 4 Fjárhagsstaða vegna framkvæmda við Austurstræti 8-10 í ágúst 2000

Í m.kr.		Kostnaðar- áætlun FSR	Verkstaða í ágúst
Verksamningar samtals			83,2
Tilboðsverk samtals			16,7
Önnur fyrirsjáanleg verk samtals			14,7
Aukaverk, tímavinna og efniskaup			6,5
Álag ÍAV hf. (15%)			16,1
	Samtals framkvæmdir	101,5	137,2
Hönnun, umsjón og eftirlit		4,5	4,5
Ófyrirséð		0	7,5
	Framkvæmdakostnaður samtals	106,0	149,2
Símstöð, netþjónn, ljósleiðari o.fl.		12,0	12,0
	Kostnaður alls	118,0	161,2

Ekki verður séð af gögnum málsins að á þessum tíma hafi verið gripið til aðgerða vegna fjárhagsstöðu verksins né yfirhöfuð að fjárhagsstaða þess hafi verið tekin saman og kynnt verkkaupa eða öðrum þar til bærum aðilum. FSR hlaut samt að vera ljóst að ýmsar ákvarðanir um breytta hönnun hlutu að kalla á meiri kostnað en ráð var fyrir gert í kostnaðaráætluninni frá 26. mars.

Síðari hluta september 2000 fór skrifstofa Alþingis að ýta á eftir því við FSR að leggja fram sundurliðaða áætlun um fjárhagsstöðu verksins, en þá voru komnar fram upplýsingar um mikil frávik frá fyrri áætlun. Í orðsendingu sem rekstrar- og fjármálastjóri Alþingis sendi FSR þann 22. september segir m.a.: „Það þarf skynsamlegar skýringar við svo mikil frávik frá fyrstu áætlun. Við verðum að vita hvernig við tæklum þetta. Vandaða greinargerð. Þá vil ég vita hvort samningurinn við húseigendur um sameign hefur kostað okkur meira en við fengum. Við tókum jú alla áhættuna”. Þremur dögum síðar sendi hann FSR aðra orðsendingu í tölvupósti þar sem óskað er eftir að yfirlitið verði sett upp í samanburðardálka með upphaflegri áætlun, tilboðum og áætluðum rauntölum. Auk þess óskar hann eftir athugasemdum við þá liði sem sýna mest frávik og sé betra að hafa samanburðinn ítarlegri en hitt því mikið verði spurt um skýringar.

Í lok september lagði FSR fram nýja áætlun sem hljóðaði upp á að kostnaður stefni í **165,3 m.kr.**, en verkinu var þá ekki lokið og verklok reyndar óviss.¹¹ Kostnaður við framkvæmdir myndi samkvæmt þessu fara tæpar 48 m.kr. fram úr fyrri áætlun og ef til viðbótar er gert ráð fyrir símsstöð, ljósleiðara og fleiru sem var í fyrri áætluninni er ljóst að kostnaður við verkið stefndi í að fara 60 m.kr. fram úr. Tekið skal fram að kostnaður vegna framkvæmda við Austurstræti 10A eru ekki meðtalinn í þessari fjárhæð enda aldrei gerð eiginleg kostnaðaráætlun vegna þeirra.

¹¹ Kostnaðaráætlunin er birt sem fsk. 3 aftast í skýrslunni.

Tafla 5 Samanburður á kostnaðaráætlunum vegna framkvæmda við Austurstræti 8-10

Í m.kr.	Kostn.áætlun 26. mars	Kostn.áætlun 22. sept.
Verksamningar samtals		86,2
Tilboðsverk samtals		20,0
Tilboðsverk viðbót		2,9
Önnur fyrirsjáanleg verk áætlað		7,0
Rafmagn viðbót, áætlað		8,7
Aukaverk, tímavinna og efniskaup		8,0
Álag ÍAV hf. (15%)		16,5
Samtals framkvæmdir	101,5	149,3
Hönnun, umsjón og eftirlit	4,5	8,0
Ófyrirséð	0,0	8,0
Framkvæmdakostnaður samtals	106,0	165,3
Símstöð, netþjónn, ljósleiðari o.fl.	12,0	0,0
Kostnaðaráætlun alls	118,0	165,3

Í orðsendingu FSR frá 2. október 2000 segir m.a. að ljóst sé að kostnaður vegna innréttinga við Austurstræti 8-10 sé meiri en gert var ráð fyrir í upphafi. Í mars 2000 hafi verið unnin kostnaðaráætlun sem hljóðaði upp á 118 m.kr. Þegar sú áætlun var unnin hafi verkkaupi ekki verið búinn að samþykkja teikningar af skipulagi hússins. Þá hafi framkvæmdir hafist áður en allri hönnun lauk þar sem ætlunin sé að afhenda húsnæðið sem fyrst. Venja sé að gera kostnaðaráætlun eftir að allri hönnun er lokið svo verkkaupi fái áætlun með sem minnstri óvissu. Þá segir FSR að engin ein ástæða sé fyrir þessum mun. Rétt sé að hafa í huga að umhverfið á byggingarmarkaði hafi verið verkkaupa óhagstætt þar sem mikil þensla hafi einkennt þennan markað undanfarið.

Rekstrar- og fjármálastjóri Alþingis var ekki allskostar ánægður með skýringar FSR. Í orðsendingu sem hann sendi þeim sama dag og hann fékk nýju áætlunina segir m.a.: „Það eru ekki fullnægjandi skýringar að segja að tilboð í vegg og loft hafi verið gerð áður en hönnun lá fyrir. Þá áttum við bara að fá réttar tölur um leið og hönnun lá fyrir. Mikilvægt er að hafa í huga að um leið og búið var að samþykkja skipulagið mátti (og átti) að endurreikna tilboð ÍAV hf. sem byggðist á einingarverðum. Í rauninni mætti ætla að minnst áhætta væri fólgin í þessum tilboðum þar sem auðvelt átti að vera að endurreikna þau þegar hönnun lá fyrir. Það vekur athygli að veggjaverð hækkar um 75% og loft um 70%. Gróft skipulag var fyrir hendi svo að þvílík aukning magntalna hlýtur að kalla á að forsendur í upphaflegu tilboði verði bornar saman við einingaverð í lokahönnun. Magntölur í loftum hafa t.d. varla aukist mikið”. Einnig segir hann: „Það vekur einnig athygli að stórir liðir eins og loftræsting og rafkerfi hækka um 25 til 27% eða 7 m.kr. En þau tilboð byggðust á útboðsgögnum”. Greinilegt er að staða verksins kemur honum í opna skjöldu: „Að lokum. Það sem mér þykir verst er að fá ekki upplýsingar um þetta mikla frávik fyrir en undir lok október [svo!, á væntanlega að vera september]. Það var nauðsynlegt að upplýsa [svo!] okkur jafnóðum um frávik sem voru veruleg. Um það snýst málið. Ég veit ekki annað í allt sumar en að við séum að vinna á áætluninni. Við vorum beðnir um að taka af skarið í nokkrum málum (loft, gólfefni, hurðir o.fl.) Ég gat ekki dregið aðra ályktun en að þarna hefði verið um

nokkrar milljónir að ræða. Mér hefði ekki komið á óvart að frávík hefði numið 10 m.kr.”.

Í lok september 2000 höfðu verið bókfærðir kostnaðarreikningar að fjárhæð um 75 m.kr. vegna verksins. Til viðbótar því kom skattskuldbinding að fjárhæð um 34 m.kr. sem vitað var um en ekki var skuldfærð í bókhaldinu fyrr en í nóvember. Þannig má segja að bókhaldið, að viðbættum ófærðum en þekktum kostnaði, hafi gefið til kynna að kostnaður við verkið væri þá um 109 m.kr. Til viðbótar því má gera ráð fyrir að búið hafi verið að stofna til nokkurs kostnaðar sem verktaki átti eftir að reikningsfæra.

Við skýringar FSR á umframkostnaði má ýmsu bæta. Þannig er magnaukning vegna veggja veruleg frá upphaflegri kostnaðaráætlun. Þá er magnaukning vegna raflagna, en 5. hæðin virðist hafa gleymst í upphaflegri áætlun hönnuða og því verið röng í magntöluskrá með útboðsgögnum. Líklegt að einnig hafi verið bætt við umfangið. Tekið var 2,9 m.kr. viðbótartilboði frá Suðurbæ ehf. í loft 5. hæðar þegar í ljós kom að loftið hafði verið öðruvísi útfært af arkitektum en áður var reiknað með. Kostnaður hækkaði þegar breyta þurfti uppsettum veggjum á 4. hæð eftir að í ljós kom að gleymst hafði að gera ráð fyrir einangrun undir loft undir útisvölum. Verktakar voru farnir að vinna í tímavinnu og var kostnaður við hana komin í 4,7 m.kr. í september eða um eina milljón króna að meðaltali á mánuði. Þá má benda á að greiðsla til ÍAV hf. fyrir rekstur vinnustaðarins var samkvæmt samningi 600 þúsund kr. á mánuði eftir 10. september, þ.e. dagsetningu fyrirhugaðra verkloka, enda mætti rekja viðbótarverktíma til skorts á hönnunargögnum.

3.9 Staða verksins í desember 2000 og ný fjárheimild í fjáráukalögum

Í byrjun desember 2000 var verkinu ennþá ekki lokið, en ljóst að verkkaupi var búinn að átta sig á því að hvorki hann né FSR hefðu í reynd nokkra stjórn á framkvæmda-kostnaðinum, enda komu stöðugt fram nýjar vísbendingar um viðbótarkostnað. Samantekt FSR á áföllnum kostnaði við allt verkið, þ.e. bæði Austurstræti 8-10 og Austurstræti 10A, nam þegar hér var komið um **215 m.kr.** Það kemur fram í símbrefi FSR til forseta Alþingis 14. desember 2000. Þar var kostnaðurinn reyndar sagður 185 m.kr. og hafði þá verið lækkaður um þær 30 m.kr. sem húseigandi lagði til verksins. Heildarkostnaður við verkið nam hins vegar 215 m.kr. og má gera ráð fyrir að kostnaður við Austurstræti 8-10 hafi þar af verið um 200 m.kr. og kostnaður við Austurstræti 10A um 15 m.kr.

Í verkfundargerð frá 7. desember 2000 kom fram að verktaki og undirverktakar teldu að meginhluta verksins mætti ljúka um miðjan mánuðinn. Á fundi sem rekstrar- og fjármálastjóri Alþingis, skrifstofustjóri Alþingis og tveir fulltrúar FSR áttu þann 15. desember var rætt um að stöðva verkið tímabundið á meðan verkstaðan yrði gerð upp og tekið saman ítarlegt yfirlit um ólokna framkvæmdir. Ákveðið var að halda fund með ÍAV hf. þar sem farið yrði yfir stöðuna og kannað með hvaða hætti væri heppilegt að stöðva verkið tímabundið án þess að það myndi valda verulegum aukakostnaði. Sama dag var haldinn fundur með ÍAV hf. og eftirlitsmanni verksins þar sem verktaka var skýrt frá því að áætlanir um kostnað hefðu hækkað ítrekað um háar fjárhæðir og að Alþingi stæði frammi fyrir því að hafa ekki fjárveitingu til að ljúka verkinu. Eins og rætt hafði verið fyrr um daginn var reifuð sú hugmynd að stöðva verkið og varð samkomulag um að nota vikuna þar á eftir til að ljúka öllum

samningsverkum en að fresta öllum viðbótar- og aukaverkum eftir því sem kostur væri.

Í þessu sambandi hlýtur einnig að hafa vegið þungt að við blasti að fjárveitingar til verksins myndu ekki hrökkva til að ljúka því. Með fjárukalögum sem Alþingi samþykkti 5. desember 2000 hafði 83 m.kr. aukafjárveiting verið samþykkt vegna stofnkostnaðar við húsnæði Alþingis. Í fjárlögum fyrir árið 2000 höfðu áður verið veittar 113 m.kr. til framkvæmda við innréttingar og til kaupa á búnaði á 2.–5. hæð í Austurstræti 8–10 og 2. hæð í Austurstræti 10A. Eftir samþykkt fjárukalaganna nam fjárheimild vegna þessara verkefna 196 m.kr., en þar af var þegar búið að ráðstafa um 33 m.kr. til greiðslu á skattkvöð sem hvíldi á húsnæðinu. Eftir stóðu þá af fjárheimildinni 163 m.kr. og að viðbættu 30 m.kr. framlagi húseigandans hafði Alþingi til ráðstöfunar 193 m.kr. til að standa undir framkvæmdunum. Þar sem FSR hafði þegar hér var komið sögu áætlað kostnaðinn 215 m.kr. liggur fyrir að framkvæmdir stefndu þá þegar í að fara 22 m.kr. fram úr fjárheimild.

3.10 Lok framkvæmda og uppgjör á verkinu í febrúar 2001

Framkvæmdum við innréttingar á leiguhúsnæði Alþingis við Austurstræti 8-10 og Austurstræti 10A lauk ekki fyrr en í febrúar 2001. Samkvæmt því sem næst verður komist nemur heildarkostnaður við framkvæmdirnar samtals um **249,4 m.kr.** Þar af kostuðu framkvæmdir við Austurstræti 8-10 samtals 229,7 m.kr. og við Austurstræti 10A samtals 19,7 m.kr. Tekið skal fram að formlegt lokauppgjör á milli verktaka og verkkaupa hefur ekki ennþá farið fram.

Kostnaður við þann hluta innréttinga í Austurstræti 8-10 sem Alþingi tók að sér að framkvæma skv. upphaflegum húsaleigusamningi nam 135,1 m.kr., en áætlað hafði verið að hann kostaði 88 m.kr. Verkpættir sem síðar var samið um að Alþingi tæki einnig að sér, þ.e. loft, gólf og innréttingar á sameign, kostuðu hins vegar 94,6 m.kr. Áætlað hafði verið að þessir verkpættir kostuðu ekki meira en 30 m.kr., en í þeirri áætlun var reyndar gengið út frá mun einfaldari hönnun og fábrotnara efnisvali heldur en varð að endingu.

Af framkvæmdakostnaði ber Alþingi 216,6 m.kr. en húseigandi 32,8 m.kr. Í nóvember 2000 greiddi Alþingi auk þess 33,6 m.kr. virðisaukaskattkvöð sem hvíldi á húsinu. Verkið fór samkvæmt þessu 54,2 m.kr. fram úr þeim fjárveitingum sem Alþingi hafði ráðstafað til þess.

Tafla 6 Lokauppgjör vegna framkvæmda við Austurstræti 8-10

Í þús. kr.	Kostn.áætlun mars 2000	Tilboð og verksamn.	Endanlegur kostnaður
Samningur ÍAV hf.	11.840	16.300	24.699
Tímavinna ÍAV hf.			22.218
Önnur aukaverk og efni ÍAV hf.			9.419
Málning	6.936	12.882	14.028
Loft	9.944	12.302	17.112
Gólfefni	12.400	12.708	15.081
Hurðir, glerveggir og innréttingar	19.670	17.464	18.818
Samtals	60.790	71.656	121.375
Rafmagn	22.000	18.843	28.807
Öryggiskerfi	1.500	1.290	1.500
Loftræsti- og lagnakerfi	13.200	16.117	20.487
Samtals	36.700	36.250	50.794
Stigahús	4.000	8.326	7.549
Ýmislegt			8.160
Samtals án álags ÍAV hf.	101.490	116.232	187.878
Álag ÍAV hf. (15%)			19.731
Hönnun, umsjón og eftirlit	4.500		15.592
Framkvæmdakostnaður samtals	105.990	116.232	223.201
Símstöð, netþjónn, ljósleiðari ofl	12.000		6.503
Kostnaður alls v/Austurstrætis 8-10	117.990	116.232	229.704
Hlutur húseiganda	30.000		32.772
Hlutur Alþingis	87.990		196.932

Tafla 7 Lokauppgjör vegna framkvæmda við Austurstræti 10A

Í þús. kr.	Endanlegur kostnaður
Uppsetning veggja, rif o.fl.	3.400
Hreinsun, rif, loft, byggingastjórn o.fl.	3.706
Innréttingar	1.960
Málning	1.027
Dúkar	966
Loftaefni, múrviðgerð o.fl.	118
Rafmagn og hússtjórnarkerfi	3.080
Loftræsting	1.530
Hitastýring	926
Hönnun, umsjón og eftirlit (áætlað)	1.500
Annað	1.500
Kostnaður alls v/Austurstræti 10A	19.712

4 Umfjöllun og niðurstöður

Heildarkostnaður við húsnæðisframkvæmdir á vegum Alþingis við Austurstræti 8-10 og Austurstræti 10A nam **249,4 m.kr.** Þar af kostuðu framkvæmdir við Austurstræti 8-10 samtals 229,7 m.kr. og við Austurstræti 10A samtals 19,7 m.kr. Áætlaður kostnaður við báðar þessar framkvæmdir áður hafist var handa nam hins vegar um **133 m.kr.**

Í verklok námu fjárveitingar til framkvæmdanna samtals 196 m.kr. en kostnaður Alþingis að teknu tilliti til framlags húseiganda og greiðslu á skattskuldbindingu nam hins vegar 250,2 m.kr. Áætluð verklok voru í september árið 2000 en verkinu lauk ekki fyrr en í febrúar 2001.

Ríkisendurskoðun hefur metið kostnað Alþingis bæði vegna leigusamnings og framkvæmda við Austurstræti 8-10. Núvirt virði leigugreiðslna út samningstímamann og kostnaður við innréttingu á húsnæðinu nema samtals 493 m.kr. Fermetraverð húsnæðisins er samkvæmt þessu kr. 242.742 sem hlýtur að teljast mjög hátt miðað við að um er að ræða leiguhúsnæði.¹² Jafnvel þótt kostnaður Alþingis vegna innréttinga á húsnæðinu hefði verið í samræmi við kostnaðaráætlun er húsnæðiskostnaðurinn allt eins hár eða hærri en ætla má að kostað hefði að byggja eða kaupa samsvarandi húsnæði.

Að mati Ríkisendurskoðunar er meginskýringin á því hvers vegna kostnaður við framkvæmdirnar og verktími fóru langt fram úr því sem áætlað hafði verið sú að við undirbúning og framkvæmdir var í veigamiklum atriðum vikið frá ákvæðum laga um skipan opinberra framkvæmda og þeim leiðbeiningum sem fjármálaráðuneytið hefur gefið út um hvernig standa skuli að verki.

- Kostnaðaráætlanir sem fyrir lágu voru gerðar löngu áður en hönnun verksins var lokið og í þeim gengið úr frá allt öðrum forsendum um efnisval og frágang en síðar var tekin ákvörðun um. Þessar áætlanir voru því í engu samræmi við endanlegan kostnað við verkið. Ætla verður að kostnaðaráætlun hefði orðið mun raunhæfari ef hún hefði verið gerð eftir að hönnun verksins lauk og áður en verklegar framkvæmdir við það hófust.
- Samið var við verktaka og framkvæmdir hafnar þrátt fyrir að hönnun væri ekki lokið og kostnaðaráætlun um verkið fullmótað því ekki verið samin. Þá voru framkvæmdir hafnar þrátt fyrir að vitað væri að fjárveiting til verksins á árinu 2000 nægði ekki fyrir kostnaði.

¹² Útreikningur á kostnaði við húsnæðið er sýndur í forsk. 4 með skýrslunni.

- Hvorki hönnun verksins né ákveðnir verkþættir voru boðnir út þrátt fyrir að lög kveði á um að svo skuli gert í tilvikum sem þessum.
- Byrjað var á framkvæmdum næstum tveimur mánuðum áður en skrifað var undir verksamning. Mjög óheppilegt hlýtur að teljast að ekki sé gengið frá skriflegum verksamningi áður en hafist er handa við umfangsmiklar verklegar framkvæmdir.
- Framkvæmdirnar drógust á langinn vegna skorts á teikningum og öðrum nauðsynlegum hönnunargögnum. Verktími lengdist úr 4 mánuðum í 10 mánuði með tilheyrandi kostnaði fyrir verkkaupa. Verklok áttu samkvæmt samningi við verk-taka að vera 10. september 2000, en verkinu lauk ekki fyrr en í febrúar 2001.
- Fullnægjandi kostnaðareftirlit var ekki haft með verkinu á meðan á framkvæmdum stóð. Engin samanburður á áætlun og raunkostnaði fór fram fyrr en í lok september 2000, en jafnvel þá var ný kostnaðaráætlun langt undir endanlegum kostnaði við verkið.

Ljóst er að ýmislegt hefði betur mátt fara við undirbúning þeirrar framkvæmdar sem gerð er að umtalsefni í þessari skýrslu. Það er síður en svo einsdæmi að framkvæmdir á vegum ríkisins verði kostnaðarsamari en áætlað hafði verið. Í mörgum tilvikum getur leikur vafi á því hver beri ábyrgð á að svo fôr. Það er mat Ríkisendurskoðunar að tryggja þurfi að verk- og valdsvið hvers aðila sem kemur að undirbúningi og ákvarðanatöku um opinberar framkvæmdir sé eins skýr og kostur er.

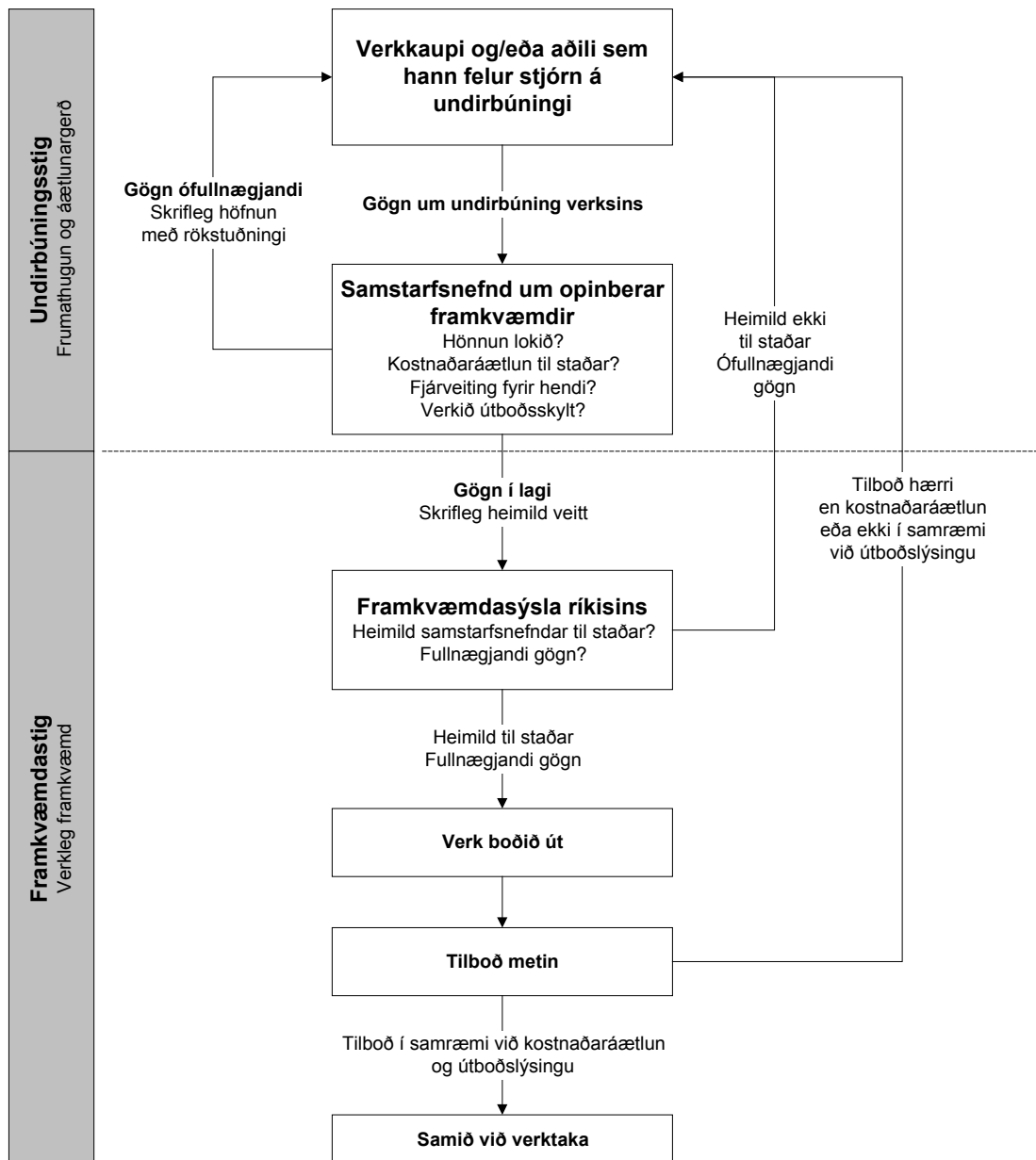
Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að tryggja að verklegar framkvæmdir hefjist ekki fyrr en undirbúningi þeirra er lokið, öll viðeigandi gögn hafi verið lögð fyrir samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir og nefndin lagt jákvætt mat á þau og veitt heimild til framkvæmdanna. Eðlilegt er að verkkaupi og Framkvæmdasýsla ríkisins beri ábyrgð á að framkvæmdir séu ekki hafnar nema slík heimild sé til staðar.

Mjög áriðandi er að nákvæm kostnaðaráætlun sé ávallt gerð eftir að verkhönnun líkur. Telja verður að verkkaupi og sá aðili sem hann felur stjórn á undirbúningi verksins beri ábyrgð á að þetta sé gert. Jafnframt ætti samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir að sjái til þess að kostnaðaráætlun liggi fyrir áður en hún veitir heimild til verklegra framkvæmda.

Ríkisendurskoðunar telur eðlilegt að Framkvæmdasýsla ríkisins beri ábyrgð á að verk sé boðið út enda hafi samstarfsnefnd um opinberar framkvæmdir komist að þeirri niðurstöðu að það sé útboðsskyt. Þá er eðlilegt að Framkvæmdasýsla ríkisins beri ábyrgð á að framkvæmdir séu ekki hafnar nema skriflegur verksamningur liggi fyrir.

Loks þarf að mati Ríkisendurskoðunar að tryggja að fullnægjandi eftirlit sé haft með verk- og fjárhagsstöðu á meðan á framkvæmdum stendur. Telja verður að það sé á ábyrgð Framkvæmdasýslu ríkisins að sjá til þess að slíkt eftirlit sé til staðar, hvort sem stofnunin annast það sjálf eða felur það öðrum.

Yfirlitsmynd um æskilegt ákvarðanatökufæri við undirbúning opinberra framkvæmda m.v. núgildandi lög



Fylgiskjal 1

Fylgiskjal 2

Fylgiskjal 3

Fylgiskjal 4

Austurstræti 8-10

Kostnaður við leiguhúsnæði Alþingis
Stærð 2030 m²

	Í þús.kr.	Í kr. á m ²	Leiga á mánuði Í kr. á m ²
Framkvæmdakostnaður samtals	229.704	113.155	786
Þar af kostnaður húseiganda	32.772	16.144	112
Þar af kostnaður Alþingis	196.932	97.011	674
Leigusamningur til 12 ára	365.400	180.000	1.250
Virðisaukaskattskvöð	33.600	16.552	115
Heildarkostnaður	628.704	309.706	2.151
Þar af kostnaður Alþingis	<u>595.932</u>	<u>293.563</u>	<u>2.039</u>
Leigusamningur til 12 ára á núvirði með 6%	262.235	129.180	897
Hlutur Alþingis í öðrum kostnaði	230.532	113.563	789
Kostnaður Alþingis samtals	<u>492.767</u>	<u>242.742</u>	<u>1.686</u>