

Riksrevisjonens undersøkelse av
Stortingets byggeprosjekt;
Prinsens gate 26, nytt post-
og varemottak og innkjøringstunnel

Dokument 3:12 (2016–2017)





285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 00 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN: 978-82-8229-399-0

Forsidefoto: Stortinget

Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel

BAKGRUNN FOR UNDERSØKELSEN

Stortinget har bedt Riksrevisjonen om å gå gjennom hele byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv., med bakgrunn i store avvik i kostnader. Det ble vist til at sider ved Stortingets rolle som byggherre, beslutningsgrunnlaget, gjennomføringen, informasjonsgangen og budsjettfullmaktene under hele saksforløpet må avklares nærmere.

Riksrevisjonen har undersøkt hvilken økonomisk utvikling og framdrift Stortingets byggeprosjekt har hatt i prosjektperioden, bakgrunnen for endringer i kostnad, tidsplan og omfang, og om Stortinget i plenum har fått dekkende informasjon til rett tid.

Byggeprosjektet

Byggeprosjektet består av rehabiliteringen av Prinsens gate 26, byggingen av et nytt post- og varemottak under Wessels plass og tunnel fra Rådhusgata til post- og varemottaket. Opprinnelig plan var å ha bygget ferdig i løpet av august 2017. Per mai 2017 er planen at Prinsens gate 26 skal være ferdig i oktober 2018, og post- og varemottaket samt tunnelen i september/oktober 2018.

Nytt post- og varemottak

Det bygges et nytt post- og varemottak på 1100 m² under Wessels plass. Dette skal erstatte det nåværende mottaket, som er en del av stortingsgarasjen.



Prinsens gate 26

Eksisterende fasade beholdes, mens bygget totalrehabiliteres på innsiden av fasaden, 7717 m² fordelt på seks etasjer. Bygget skal i hovedsak benyttes til kontorlokaler. I første etasje skal Halvorsens Conditori leie 400 m². I tillegg graves det ut to underetasjer, hver på rundt 1100 m², der det blir tekniske rom, arkiv og kontorer.



Innkjøringstunnel (kulvert)

Det bygges en 260 meter lang tunnel under bakken fra Rådhusgata til det nye post- og varemottaket under Wessels plass og videre til stortingsgarasjen. Totalt areal blir 2000 m², og hovedløpet blir 4,5 meter bredt og 4,5 meter høyt. Tunnelen blir både adkomst til post- og varemottaket og alternativ utkjøring fra garasjen.



Riksrevisjonens vurderinger

- Byggeprosjektet har hatt en kraftig kostnadsøkning som bare delvis kan forklares med at prosjektet har endret karakter.
- Det er lagt mer vekt på tidsplan og funksjonalitet enn på å sikre kostnadskontroll.
- Prosjektorganiseringen har ikke vært tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang.
- Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg.
- Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet.
- Stortinget mangler et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter.
- Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket.
- Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag.
- Det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker.



Riksrevisjonens undersøkelse av
Stortingets byggeprosjekt;
Prinsens gate 26, nytt post-
og varemottak og innkjøringstunnel

Dokument 3:12 (2016–2017)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:12 (2016–2017) *Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel.*

Riksrevisjonen, 6. juni 2017

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
nestleder i Riksrevisjonens kollegium

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og bygger på ISSAI 400 /4000, INTOSAIs internasjonale standarder for etterlevelsesrevisjon.

Som følge av at målet med revisjonen er å gjennomgå hele Stortingets byggeprosjekt, inkludert å belyse mulige årsaker og konsekvenser, er retningslinjer for forvaltningsrevisjon også benyttet. Disse retningslinjene er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAIs internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Innledning og hovedkonklusjoner	9
2	Revisjonens mål og problemstillinger	13
2.1	Mål og problemstillinger	13
2.2	Presiseringer og avgrensninger	13
3	Revisjonskriterier	15
4	Metode	20
4.1	Dokumentanalyse	20
4.2	Intervjuer	21
4.3	Analyse av regnskapsdata	22
4.4	Innhenting av ytterligere informasjon	22
5	Funn	23
5.1	Prosjektorganisering, kontraktsstrategi og prosjektstyring	23
5.1.1	Stortingets prosjektmodell	23
5.1.2	Budsjettfullmakter	25
5.1.3	Stortingets prosjektorganisering	26
5.1.4	Valg av entreprisestrategi	33
5.2	Anskaffelser og avtaler	34
5.2.1	Organisering av arbeidet med anskaffelser	34
5.2.2	Anskaffelsen om prosjektering	35
5.2.3	Avtalen om generalentreprise for Prinsens gate 26 samt nytt post- og varemottak	39
5.2.4	Avtalen om generalentreprise for innkjøringstunnel til nytt post- og varemottak	40
5.3	Ekstern kvalitetssikring	41
5.3.1	Beregning av om prosjektet overskrider terskelverdien	42
5.3.2	Kvalitetssikring i byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.	43
5.4	Oppfølging av prosjektet	46
5.4.1	Oppfølging av prosjekteringen	47
5.4.2	Oppfølging av generalentreprisene	52
5.5	Sikkerhet	56
5.6	Utredninger i byggeprosjektet	58
5.6.1	Rehabilitering av Prinsens gate 26	59

5.6.2	Halvorsens Conditori AS	62
5.6.3	Nytt post- og varemottak og alternativ garasjeutkjøring	63
5.6.4	Behovet for beredskapsrom	69
5.7	Økonomisk utvikling og framdrift i prosjektperioden	70
5.7.1	Planlegging av prosjektet	70
5.7.2	Byggefasen	73
5.7.3	Framdrift	75
5.7.4	Prosjektregnskap	77
5.7.5	Prognose for kostnadsutvikling	80
5.7.6	Kostnadsreduserende tiltak	81
5.8	Tidligere erfaring fra etablering av garasje- og serviceanlegg	83
5.9	Informasjon til Stortinget om byggeprosjektet	84
5.9.1	Informasjon fra Stortingets administrasjon til Stortingets presidentskap	84
5.9.2	Informasjon om byggeprosjektet til Stortinget i plenum	87
6	Vurderinger	95
6.1	Byggeprosjektet har hatt en kraftig kostnadsøkning som bare delvis kan forklares med at prosjektet har endret karakter	96
6.2	Det er lagt mer vekt på tidsplan og funksjonalitet enn på å sikre kostnadskontroll	97
6.3	Prosjektorganiseringen har ikke vært tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang	98
6.4	Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg	100
6.5	Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet	102
6.6	Stortinget mangler et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter	103
6.7	Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket	104
6.8	Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag	105
6.9	Det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker	107
7	Merknader fra Stortingets presidentskap	108
8	Riksrevisjonens avsluttende vurderinger	115
Vedlegg		
	Merknader fra Stortingets presidentskap	125
	Riksrevisjonens brev til Stortingets administrasjon om revisjonskriterier	155

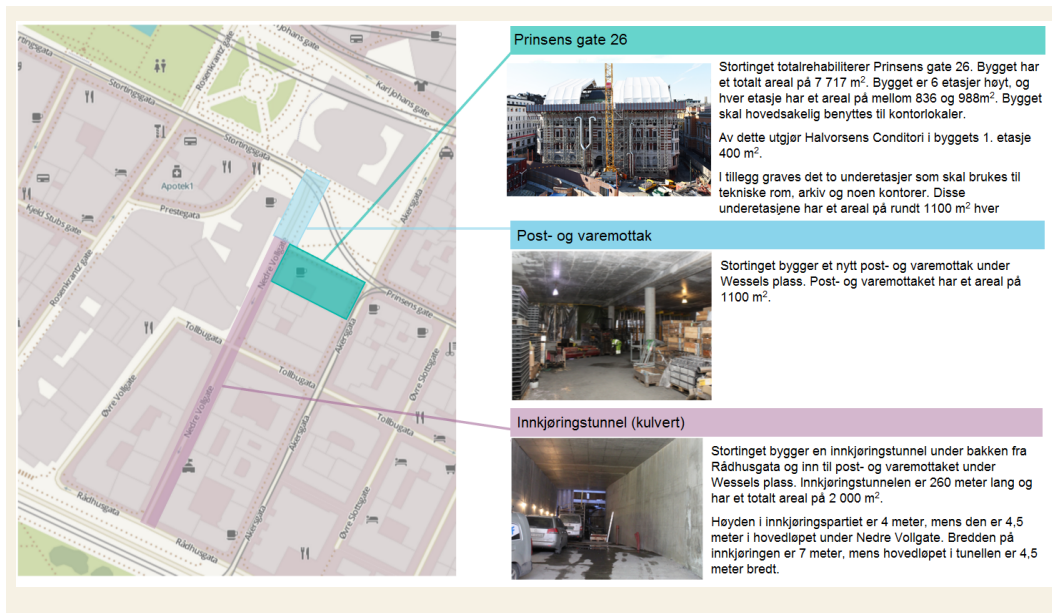
Stortinget

Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel

1 Innledning og hovedkonklusjoner

Stortinget vedtok 20. desember 2016 å be Riksrevisjonen gå gjennom hele byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv., jf. *lov om Riksrevisjonen* § 9 sjuende ledd første punktum.¹ Bakgrunnen for vedtaket var de store avvikene i byggeprosjektets kostnader, jf. Prop. 1 S (2016–2017) og Innst. 10 S (2016–2017). Kontroll- og konstitusjonskomiteen viste i innstillingen til at det er sider ved Stortinget som byggherre, beslutningsgrunnlaget, gjennomføringen, informasjonsgangen og budsjettfullmaktene under hele saksforløpet, som må avklares nærmere. Byggeprosjektet består av rehabiliteringen av Prinsens gate 26, byggingen av et nytt post- og varemottak under Wessels plass og tunnel fra Rådhusgata til post- og varemottaket.

Figur 1 Kart med oversikt over de tre delprosjektene som til sammen utgjør Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv



Kilde: Stortingets administrasjon. Foto: Stortingets administrasjon (øverst t.h.) og Riksrevisjonen (øvrige foto).
Kart: © OpenStreetMap-bidragstere

Figur 1 viser beliggenheten til de tre delprosjektene i Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnelen til mottaket. Figuren beskriver også de ulike prosjektene. Prinsens gate 26 totalrehabiliteres ved at kun eksisterende fasade beholdes, mens alt av eksisterende konstruksjoner

1) Stortingets vedtak 388, jf. Prop. 1 S (2016–2017) og Innst. 10 S (2016–2017).

innenfor fasaden rives og bygges på nytt med nye konstruksjoner. Prinsens gate 26 blir i prinsippet et nybygg innenfor eksisterende fasade hvor det også bygges to underetasjer, U1 og U2. Prinsens gate 26 skal i hovedsak være kontorlokaler for stortingsrepresentantene og deres rådgivere. I tillegg skal Halvorsens Conditori AS leie lokaler til konditori i byggets 1. etasje.

Byggingen av nytt post- og varemottak og tunnel er innlemmet som en del av prosjektet Prinsens gate 26. Som følge av en sikkerhetsvurdering ble det først planlagt å bygge en alternativ utkjøring fra dagens stortingsgarasje. Utkjøringen var først tenkt på Wessels plass, men ble av ulike årsaker flyttet til Rådhusgata. Derfor bygges nå en tunnel under Nedre Vollgate fra Rådhusgata til post- og varemottaket og derfra inn i den eksisterende garasjen. Tunnelen skal både tjene som adkomst til post- og varemottaket samt som alternativ utkjøring fra garasjen. Post- og varemottaket bygges under Wessels plass. Det skal erstatte dagens mottak som i dag er en del av stortingsgarasjen.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at Prinsens gate 26, post- og varemottaket og garasjeutkjøringen med tunnel fra Rådhusgata opprinnelig skulle overleveres fra entreprenørene i august 2017. Per mai 2017 er overtakelsen av Prinsens gate 26 planlagt i oktober 2018, mens post- og varemottaket og innkjøringstunnelen er planlagt overlevert fra entreprenørene til Stortingets administrasjon i september/oktober 2018. I 2019 vil det pågå arbeid med å tilbakestille Wessels plass, som i tillegg til trikkelinjene også skal være en åpen grønn plass for publikum.

Per mai 2017 settes råbygget opp fra andre til sjette etasje i Prinsens gate 26. For post- og varemottaket er om lag 80 prosent av betongkonstruksjonene ferdige. For innkjøringstunnelen er første del av tunnelen ferdig. Det pågår nå grunn- og betongarbeider fra Nedre Vollgate 4 til Nedre Vollgate 8.

Organisering og ansvar

Stortingets presidentskap er det øverste administrative organet i Stortinget, og utgjør et kollegium. Presidentskapet utfører sine oppgaver på vegne av alle stortingsrepresentantene og Stortinget som konstitusjonelt organ. Presidentskapet styrer administrasjonens virksomhet ved for eksempel å fatte vedtak om igangsetting av ulike tiltak, prioritering av enkelte oppgaver eller utsettelse av planlagte aktiviteter. Stortinget har ved flere anledninger understreket presidentskapets funksjon som et administrativt styringsorgan, uten rett til å ta politiske avgjørelser.²

Stortingets administrasjon med rundt 450 ansatte er den administrative delen av Stortinget og ledes av Stortingets direktør.³ Administrasjonen skal organisere og utvikle det parlamentariske arbeidet, legge til rette for at representantene kan ivareta sine verv samt formidle kunnskap om Stortingets virksomhet og folkestyre. Stortingets administrasjon er ansvarlig for å drifte og modernisere Stortingets bygninger og systemer på en måte som ivaretar de historiske verdiene, og skal sørge for sikkerheten på Stortinget og tilhørende bygninger.

Stortingets administrasjon forvalter i dag Stortingets bygningsmasse på til sammen 64 545 m².⁴ Stortinget leier også lokaler i Akersgata 18, Stortingsgata 6 og Tollbugata 35, noe som totalt utgjør 7475 m². I tillegg forvalter administrasjonen 8997 m² i form av pendlerboliger for stortingsrepresentantene.

2) Stortinget (2009) *Presidentskapets ansvar og oppgaver*. <<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Organene/Presidentskapet/Presidentskapets-ansvar-og-oppgaver/>>.

3) Prop. 1 S (2016-2017) *Finansdepartementet*.

4) Stortingets administrasjon (2017) *Fakta Stortingets bygningsmasse*. Brev til Riksrevisjonen, 05.04.2017.

Stortingets administrasjon har tidligere gjennomført flere byggeprosjekter, blant annet bygging av et nytt garasje- og serviceanlegg i 1986–1987 og rehabilitering av Tollbugata 31 i 2003–2004. Administrasjonen gjennomfører flere bygge- og vedlikeholdsprosjekter i egen bygningsmasse.⁵ I 2017 planlegger administrasjonen å starte prosjektering av en mulig oppgradering av tilbygget til stortingsbygningen mot Akersgata.

Stortinget er byggherre for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Stortingets presidentskap har det overordnede ansvaret for byggeprosjektet, mens administrasjonen har det operative ansvaret for styringen av prosjektet. Stortingets administrasjon har etablert en prosjektorganisasjon for byggeprosjektet.

Stortingets administrasjon engasjerte i mars 2013 Multiconsult ASA og LINK arkitektur AS (prosjekterende) for å planlegge og prosjektere rehabiliteringen av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring. Prosjekterende leverte forprosjektrapporten for Prinsens gate 26 og post- og varemottak til Stortingets administrasjon i mai 2013. Etter hvert som det ble avklart at innkjøringstunnelen til nytt post- og varemottak måtte plasseres i Rådhusgata, utarbeidet prosjekterende en forprosjektrapport også for dette prosjektet. Denne forprosjektrapporten ble levert i mai 2014.

Stortingets administrasjon har valgt å organisere byggeprosjektet med to general-entrepriser. Veidekke Entreprenør AS er generalentreprenør for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og byggingen av nytt post- og varemottak, mens KF Entreprenør AS er generalentreprenør for byggingen av innkjøringstunnelen fra Rådhusgata.

I rapporten brukes betegnelsen Stortinget eller Stortinget i plenum om Stortinget som konstitusjonelt organ. I de tilfeller det henvises til Stortinget som administrativt organ vil det presiseres i teksten.

Hovedkonklusjoner

Riksrevisjonens undersøkelse viser følgende:

- Byggeprosjektet har hatt en kraftig kostnadsøkning som bare delvis kan forklares med at prosjektet har endret karakter.
- Det er lagt mer vekt på tidsplan og funksjonalitet enn på å sikre kostnadskontroll.
- Prosjektorganiseringen har ikke vært tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang.
- Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg.
- Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet.
- Stortinget mangler et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter.
- Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket.
- Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag.
- Det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker.

Riksrevisjonen ser det som problematisk at Stortingets presidentskap ikke sørget for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til planlegging og gjennomføring av et så stort og komplekst byggeprosjekt. Riksrevisjonen mener at det ikke har vært gjennomført kvalitetssikring i tråd med reglementet for økonomistyring i staten. Riksrevisjonen mener dette er problematisk, og at en slik kvalitetssikring kunne

5) Prop. 1 S (2016-2017) Finansdepartementet.

avdekket svakheter i prosjektet. Riksrevisjonen ser det også som problematisk at Stortingets administrative ledelse ikke fulgte anskaffelsesregelverket ved utvidelse av avtalen om prosjektering. Riksrevisjonen mener videre at det er problematisk at Stortinget i plenum ved budsjettbehandlingen for 2014 ikke fikk informasjon om at kostnadene ville øke betydelig all den tid kunnskapen om kostnadsøkningen var kjent i Stortingets administrative ledelse før stortingsbehandlingen. Stortinget i plenum hadde da ikke all den informasjonen som var relevant for at Stortinget kunne foreta en selvstendig vurdering av saken og virkningen av de vedtak som skulle fattes.

For nærmere omtale se kapittel 6 og 8.

Riksrevisor Per-Kristian Foss satt som andre visepresident i Stortingets presidentskap i perioden fra 8. oktober 2009 til 30. september 2013. Foss er inhabil i saken om Stortingets byggeprosjekt og fratrådte under den videre behandlingen. Karl Eirik Schjøtt-Pedersen overtok saksansvaret, også oppgavene som daglig leder i hele saksforholdet inkludert personal- og ressursansvaret, og gjennomgikk på nytt blant annet grunnlaget og premissene for de konklusjonene som kommer fram i rapporten.

2 Revisjonens mål og problemstillinger

2.1 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å gjennomgå hele Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv. Målet er besvart gjennom følgende tre hovedproblemstillinger:

- Hvilken økonomisk utvikling og framdrift har Stortingets byggeprosjekt hatt i prosjektperioden?
- Hva er bakgrunnen for endring i kostnad, tidsplan og omfang av Stortingets byggeprosjekt?
- Har Stortinget fått dekkende informasjon til rett tid om Stortingets byggeprosjekt?

2.2 Presiseringer og avgrensninger

Revisjonen baserer sin gjennomgang på Stortingets vedtak 388 av 20. desember 2016 som ber Riksrevisjonen om å gjennomgå hele byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Revisjonen er rettet mot Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon som i denne revisjonen betraktes som revisjonsobjekt (revidert enhet). Revisjonen omhandler perioden fra de første kartleggingene av behovet for rehabilitering av Prinsens gate 26 ble nedskrevet høsten 2010, og fram til våren 2017.

Revisjonen har gjennomgått Stortingets byggeprosjekt bestående av rehabiliteringen av Prinsens gate 26, byggingen av et nytt post- og varemottak under Wessels plass og tunnel fra Rådhusgata til post- og varemottaket og stortingsgarasjen. Følgende forhold er lagt til grunn i arbeidet:

- Riksrevisjonen gjennomfører hvert år revisjon av statsregnskapet og avlagte regnskaper i tråd med *lov om Riksrevisjonen*. Målene for den årlige revisjonen er å gi uttrykk for hvorvidt årsregnskapet er avlagt i samsvar med regelverk for statlig økonomistyring, og er uten vesentlige feil eller mangler. Som en del av den årlige revisjonen kontrollerte Riksrevisjonen høsten 2016 administrasjons system og rutiner for å håndtere avvik og tillegg i prosjektet med basis i kontraktene med Multiconsult ASA og Veidekke Entreprenør AS. Denne tidligere revisjonen var begrenset til å undersøke om kontraktene bygger på bransjestandarder, og hvordan godkjenning og bokføring av fakturaer er organisert for å begrense risikoen for morarenter og feilbetalinger.
- Revisjonen av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. har ikke kontrollert om alle regnskapsførte bilag som vedrører prosjektet og som er opplyst at skal føres på byggeprosjektet faktiske fremkommer av prosjektrekskapene. Revisjonen har heller ikke foretatt avstemming av om kostnader i regnskapssystemet som er ført på byggeprosjektet er korrekt overført til prosjektrekskapene.
- Eventuelle byggearbeider eller vedlikehold på Stortingets eiendommer utover Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak samt innkjøringstunnelen, som for eksempel stortingsbygningens tilbygg mot Akersgata, er ikke en del av revisjonen.
- Byggetekniske vurderinger er ikke revidert.

- De mest sentrale anskaffelsene er revidert og gjelder i hovedsak avtalene med prosjekterende og de to generalentreprenørene. Andre anskaffelser er ikke gjennomgått. Revisjonen har undersøkt hvilke vurderinger som ligger til grunn for valg av entrepriseform, men har ikke vurdert om Stortingets administrasjon burde valgt andre entrepriseformer.
- Stortinget er revisjonsobjekt. Riksantikvaren eller andre offentlig virksomheter som på ulike måter har vært i kontakt med Stortinget relatert til byggeprosjektet, er ikke omfattet av denne revisjonen.
- Private aktører er engasjert i byggeprosjektet, men disse er ikke omfattet av revisjonen da Riksrevisjonen ikke reviderer private aktører.
- Stortingets arbeid med sikkerhet og beredskap er ikke undersøkt. I den grad sikkerhetsaspekter er behandlet i denne revisjonen, er det fordi de er direkte relevante for gjennomgangen av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

Stortingets administrasjon sendte 4. oktober 2016 brev med krav om erstatning og varsel om søksmål til Multiconsult ASA. Kravet fra Stortinget overfor Multiconsult gjelder erstatning for det Stortinget blant annet mener er prosjekteringsfeil og forsinkede leveranser hos Multiconsult i forbindelse med at selskapet har hatt i oppdrag å prosjektere byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Det gjelder også krav om tilbakebetaling av vederlag for rettingsarbeider. Multiconsult svarte 28. februar 2017 på søksmålsvarselet. Det går fram av brevet at det etter Multiconsults syn - «med ett mindre unntak» - verken er grunnlag for erstatningskravene eller kravet om tilbakebetaling av honorar. Revisjonen har verken sett det som hensiktsmessig eller mulig å vurdere den pågående rettslige konflikten med Multiconsult. Revisjonen har derfor ikke gjort særskilte undersøkelser av anførselene som går fram av partenes brev, og har heller ikke henvist til anførselene som går fram av partenes brev.

3 Revisjonskriterier

Planlegging, gjennomføring og finansiering av statlige byggeprosjekter er regulert i budsjettvedtak, lover, forskrifter, instruksjer og veiledere. Deler av regelverket gjelder imidlertid ikke for Stortinget. Revisjonen har i disse tilfellene lagt til grunn at intensjonene bak det aktuelle regelverket gjenspeiler Stortingets vedtak og forutsetninger for god praksis på området. Hvilke kilder til kriterier som legges til grunn for utledningen, vil komme fram under det enkelte emnet.

Utkast til revisjonskriterier er gjennomgått med Stortingets administrasjon. Revisjonskriteriene ble deretter oversendt administrasjonen i brev av 15. mars 2017. Brevet følger som vedlegg til revisjonsrapporten.

Stortingets økonomiregelverk

For perioden 2005 til 2012 var *hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Stortinget*⁶ gjeldende for Stortingets administrasjon. Denne instruksjonen bygget på *reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten* «med de tilpasninger som er nødvendig i forhold til Stortinget».⁷ Ved motstrid hadde hovedinstruksjonen forrang.

I desember 2012 vedtok presidentskapet Stortingets nye økonomiregelverk. Stortingets administrasjon skal fra 1. januar 2013 følge *reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten*, med de unntak presidentskapet fastsetter. I tilpasningene som er gjort for Stortinget, presiseres det at reglementet gjelder for Stortingets aktiviteter slik dette er definert for statlige forvaltningsorgan, og at benevnelsen virksomhet i øvrige bestemmelser derfor vil gjelde for Stortingets administrasjon.⁸ Tilpasningene som ble gjort gjeldende fra 2013, gjaldt presisering av at presidentskapet fastsetter unntak fra reglement og bestemmelser, mens direktøren fastsetter instruksjer. Fra 5. februar 2015 ga presidentskapet direktøren rett til å fastsette unntak fra reglementet.

Stortingets direktør fastsetter også instruksjer for Stortingets administrative virksomhet. Direktøren fastsatte 18. desember 2013 *hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon*. Instruksjonen er revidert med iverksettelse 1. januar 2016. Administrasjonens virksomhetsstyring skal ta utgangspunkt i de grunnleggende styringsprinsipper for staten slik disse er nedfelt i § 4 i *reglement for økonomistyring i staten*.

Revisjonen har i gjennomføringen tatt hensyn til endringer som er gjort i perioden.

Roller og ansvar

Det går fram av *Stortingets forretningsorden* § 7 at Stortingets president og fem visepresidenter danner Stortingets presidentskap. Presidentskapets hovedoppgaver er å planlegge og styre det parlamentariske arbeidet i Stortinget, påse at konstitusjonelle regler overholdes og representere Stortinget i offisielle sammenhenger. Etter forslag fra presidenten fordeler Stortinget til de faste komiteene alle saker som krever komiteforberedelse.⁹ Presidentskapet har i medhold av Stortingets forretningsorden anledning til å gi innstilling i saker for Stortinget dersom presidentskapet enstemmig finner at en sak ikke trenger å bli forberedt av noen komité.

6) Fastsett av Stortingets presidentskap 09.12.2004

7) *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Stortinget*.

8) *Økonomiregelverk for Stortingets administrasjon*, fastsett av presidentskapet 13.12.2012.

9) *Stortingets forretningsorden* § 22.

Presidentskapets ansvar for det parlamentariske arbeidet er regulert i Stortingets forretningsorden, mens presidentskapets ansvar for det administrative arbeidet ikke er formelt regulert i samme grad.¹⁰ Over tid har det imidlertid utviklet seg en praksis på dette området. Presidentskapet er øverste administrative organ i Stortinget, og administrasjonen rapporterer til presidentskapet. Presidentskapet har for øvrig ikke avgjørende beslutningsmyndighet utover de fullmaktene som er gitt av Stortinget gjennom bestemmelsene i forretningsordenen eller ved spesielle vedtak for det enkelte tilfellet.¹¹ Presidentskapet har en betydelig innflytelse på de formelle og administrative sidene ved Stortingets arbeid.

Saker som er av særlig viktighet og/eller som kan bli politisk kontroversielle forankres i partigruppene, eller stortingspresidenten drøfter saken med de parlamentariske lederne. Det er tradisjon for at presidenten møter de parlamentariske lederne én til to ganger i sesjonen for å informere om eller drøfte aktuelle saker.¹² I hovedsak gjelder dette saker som knytter seg til den parlamentariske virksomheten.

Fagkomiteene blir i henhold til Stortingets forretningsorden § 14 tildelt saker på bakgrunn av hvilket fagområde saken gjelder. Det er presidentskapet som foreslår hvordan saker fordeles til komiteene på bakgrunn av regler i Stortingets forretningsorden. Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler blant annet saker om bevilgninger til Stortinget og Stortingets organer. Komiteene skal gi skriftlig innstilling til Stortinget i plenum i alle saker de får til behandling.¹³ Alle representanter kan for øvrig stille skriftlig spørsmål til Stortingets president vedrørende arbeidet i Stortinget eller vedtak av presidentskapet, jf. Stortingets forretningsorden § 69.

I Prop.1 S (2016–2017), jf. Innst.10 S (2016–2017), går det fram at Stortingets administrasjon skal forvalte, drifte og utvikle Stortingets eiendommer, slik at de gir trygge og gode rammer for det parlamentariske arbeidet, samtidig som de funksjonelle behovene og stortingsbygningen blir tatt godt vare på. Stortingets direktør har gjennom Stortingets økonomiregelverk det administrative ansvaret for virksomhetsstyringen i administrasjonen. Videre er Stortingets direktør sekretær for presidentskapet.

Revisjonen legger til grunn at presidentskapet som øverste administrative organ har det overordnede ansvaret for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Revisjonen legger videre til grunn at Stortingets administrasjon ved direktøren har det operative ansvaret for styringen av byggeprosjektet.

Budsjettdisponering og fullmakter

Stortingets administrative ledelse følger *bevilgningsreglementet* uten tilpasninger.¹⁴ Stortingets byggeprosjekt har fått flere bevilgninger på kapittel 41 post 45, jf. Prop. 1 S og tilhørende innstillinger. Det følger av *bevilgningsreglementet* §§ 5 og 10 at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides eller brukes til andre formål enn det som er forutsatt av Stortinget, og at de må brukes på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å oppnå de forutsatte resultatene. Budsjettet vedtas for kalenderåret, og bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene, jf. *bevilgningsreglementet* § 3.

Det følger av *bevilgningsreglementet* § 6 at staten bare kan pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret når Stortinget har gitt særlig samtykke

10) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. - tilbakemelding på problemstillinger og revisjonskriterier*. Brev til Riksrevisjonen, 27.02.2017.

11) Stortinget (2009) *Presidentskapets ansvar og oppgaver*. <<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Organene/Presidentskapet/Presidentskapets-ansvar-og-oppgaver/>>. Fotnoten gjelder hele avsnittet.

12) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. - tilbakemelding på problemstillinger og revisjonskriterier*. Brev til Riksrevisjonen, 27.02.2017.

13) *Stortingets forretningsorden* § 31.

14) *Bevilgningsreglementet* § 1.

til dette. Samtykket kan bare gis for det enkelte budsjettår og skal begrenses oppad til et bestemt beløp. For oppgaver som må gjennomføres utover et kalenderår, angis kostnadsrammer i romertallsvedtak i tråd med *bevilgningsreglementet*. Dersom det i budsjettåret oppstår en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning inneværende år, kan det i henhold til *bevilgningsreglementet* § 11 fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning. Mot slutten av budsjettåret skal endringene i budsjettet oppsummeres i en egen proposisjon om ny saldering av budsjettet.

Det følger av *bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 2.5 at alle disposisjoner som medfører økonomiske forpliktelser for virksomheten, skal bekreftes av en som har budsjettdisponeringsmyndighet. Virksomhetslederen har budsjettdisponeringsmyndighet og kan delegerer denne helt eller delvis til ansatte på lavere nivåer. Ifølge *hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon* pkt. 1.4.1 har Stortingets direktør budsjettdisponeringsmyndighet. Videre delegering av myndighet, ansvar og fullmakter gjøres i årlige disponeringsskriv fra direktøren til den enkelte avdeling i Stortingets administrasjon. Disponeringsskrivet inneholder blant annet økonomiske rammer og øvrige føringer og prioriteringer for avdelingen. Delegert budsjettdisponeringsmyndighet kan igjen delegeres videre.¹⁵

Rapportering og informasjonsrutiner

Det følger av *bevilgningsreglementet* § 9 annet ledd at Stortinget skal gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon som er av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Informasjonsplikten mellom Stortinget og regjeringen er regulert i *Grunnloven* § 82. Det er ikke noen tilsvarende regel for forholdet mellom Stortinget og presidentskapet som representant for Stortinget som administrativt organ. I denne revisjonen legges det til grunn at de alminnelige prinsippene om god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling gjelder for Stortinget som administrativt organ. Det innebærer at alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saker, skal legges fram, og at uriktige eller villedende opplysninger ikke skal legges fram for Stortinget. Saker som presidentskapet legger fram for Stortinget, skal underbygges på en slik måte at Stortinget kan foreta en forsvarlig og selvstendig behandling av dem. Stortinget skal ha informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtakene som fattes. Revisjonen legger til grunn at presidentskapet skal gi korrekt og rettidig informasjon til Stortinget i plenum og underretter om forhold av betydning.

Det går fram av *reglementet for økonomistyring i staten* § 4 c at virksomhetene skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. Revisjonen legger videre til grunn at Stortingets administrasjon, i henhold til pkt. 2.3.2 i *bestemmelsene*, skal informere presidentskapet som representant for Stortingets administrative ledelse om vesentlige avvik fra vedtatte planer straks den får kjennskap til slike avvik.

Gjennomføring av statlige byggeprosjekter

I *hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon* går det fram at administrasjonen skal ha en internkontroll som ivaretar kravene i kapittel 2.4 og 2.5 i økonomiregelverket. Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, og den skal kunne dokumenteres. Det følger av *reglement for økonomistyring i staten* § 14 at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at beløpsmessige rammer ikke overskrides. *Reglement for*

15) *Hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon*, punkt 1.4.1 og 2.3. Vedtatt 18.12.2013.

økonomistyring i staten § 4 c angir at den interne styringen skal være innrettet slik at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene. Det følger av *bestemmelsene for økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8 at ved store anskaffelser, både ved de samlede utgiftene og den tiden det tar fra bestilling til ferdig leveranse, kreves det rutiner og metoder for å sikre kontroll med framdrift, kvalitet og utgifter. Det legges i revisjonen til grunn at byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. er et prosjekt som omfattes av bestemmelsen. Det medfølger krav til prosjektgjennomføring for å sikre at Stortinget som byggherre leverer resultater som er i henhold til avtalte forventninger, mål og krav.

Ved store anskaffelser der kostnadene påløper over tid, skal det også utarbeides et eget regnskap (prosjektregnskap). Revisjonen legger til grunn at Stortingets administrasjon i henhold til økonomireglementet fører prosjektregnskap og jevnlig utarbeider oppstillinger som viser forventede resterende utgifter til ferdigstillelse mot budsjett og bevilgning.

Krav til utredning

Det er et grunnleggende ulovfestet krav til offentlige organer om å ta avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling.¹⁶ Forsvarlighetskravet innebærer at de vurderingene som gjøres, er forsvarlige. Det vil si at organet vurderer ulike momenter og veier disse opp mot hverandre på en forsvarlig måte. Det innebærer også å ha tilstrekkelig faglig kompetanse til å kunne utrede saken tilfredsstillende, samt å utrede også de negative virkningene av et mulig valg.¹⁷ Revisjonen legger til grunn at Stortingets administrasjon følger ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling og sikrer gode og fullstendige beslutningsgrunnlag i alle ledd av saksbehandlingen. Administrasjonen skal sørge for at saken blir godt opplyst. I et godt beslutningsgrunnlag skal blant annet målet med tiltaket gå fram, alternative tiltak identifiseres og utredes, og virkningene av alternative tiltak vurderes. Videre må det gis en anbefaling av tiltak samt en vurdering av forutsetningene for vellykket gjennomføring av tiltaket.

Stortingets administrasjon skal følge kravene i *bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8. Det følger av pkt. 5.3.8 at ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg skal gjennomføres før prosjektene fremmes for Stortinget. Det gjelder alle statlige prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 millioner kroner i samlet kostnadsoverslag. Terskelverdien ble i 2011 økt fra 500 millioner kroner. Økning i terskelverdien skulle imidlertid ikke være til hinder for at kvalitetssikring kan gjennomføres også for prosjekter med lavere kostnadsoverslag.¹⁸

Krav i plan- og bygningsloven

Det går fram av *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) § 20-2 at tiltak ikke kan utføres uten at søknad er sendt til kommunen på forhånd, og kommunen deretter har gitt tillatelse. Nærmere regler og unntak følger av kapittel 20. Der det kreves dispensasjon, kan ikke tiltaket utføres før dette er søkt om og dispensasjon er gitt. Det er hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-1 til å søke om dispensasjon fra vedtatt reguleringsplan.

Krav til sikringstiltak

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), *forskrift om sikkerhetsadministrasjon* og *forskrift om objektsikkerhet* har blant annet som formål å legge forholdene til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet, og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. I henhold

16) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003) *Frihagens forvaltningsrett*, bind I. Graver, Hans Petter (2002) *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utg. Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2014) *Forvaltningsrett*, 10. utg.

17) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003) *Frihagens forvaltningsrett*, bind I.

18) Prop. 1 S (2011–2012) *Finansdepartementet*.

til sikkerhetsloven § 17 skal utvelgelse av skjermingsverdige objekter skje på grunnlag av en skadevurdering. Skjermingsverdige objekter skal klassifiseres etter en vurdering slik det er beskrevet i sikkerhetsloven § 17 a¹⁹, og grunnsikringen skal oppfylle kravene innen den aktuelle klassifiseringsgraden, jf. sikkerhetsloven § 17 b. Sikkerhetstiltak som skal innføres etter sikkerhetsloven § 17 b skal planlegges, gjennomføres og vedlikeholdes som permanent grunnsikring for objektene.²⁰ Det skal dokumenteres at det er gjennomført tiltak som avbøter manglende robusthet i kritisk infrastruktur og funksjoner innenfor eget ansvarsområde.²¹ Som grunnlag for fastsettelse av sikkerhetstiltak skal objekteier minst én gang i året evaluere den generelle sikkerhetstilstanden i virksomheten.²²

Sikkerhetsloven og ovennevnte forskrifter gjelder ikke for Stortingets organer,²³ men i forarbeidene til sikkerhetsloven kommer det fram at «dette naturligvis ikke [er] til hinder for at disse organer etter egen beslutning finner det hensiktsmessig å anvende reglene så langt de passer».²⁴ Stortingets administrasjon har i brev av 27. februar 2017 til Riksrevisjonen opplyst at sikkerhetsloven følges der det er relevant.

Dersom sikkerhetshensyn gjør det nødvendig, kan hvert departement innen sitt myndighetsområde beslutte at et tiltak som skal utføres i tilknytning til et byggverk eller objekt som er utpekt som skjermingsverdig i henhold til sikkerhetsloven § 17, helt eller delvis skal være unntatt fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.²⁵

Revisjonen legger i denne revisjonen til grunn at Stortingets administrasjon skal planlegge og gjennomføre sikkerhetstiltak for Stortingets objekter.

Krav til anskaffelser i statlige byggeprosjekter

Det følger av *hovedinstruks for økonomiforvaltning i Stortinget* og *hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon* at anskaffelser og økonomiforvaltning i sin alminnelighet skal skje i samsvar med gjeldende lover og regelverk.

Anskaffelsesregelverket omfatter *lov om offentlige anskaffelser* og tilhørende *forskrift om offentlige anskaffelser*. Forskriftene angir utdypende kriterier som skal være oppfylt ved ulike terskelverdier. Fra 2017 ble regelverket erstattet av ny lov og forskrift. Revisjonen legger til grunn regelverket som gjaldt på det aktuelle tidspunktet.

19) *Forskrift om objektsikkerhet* § 2-2.

20) *Forskrift om objektsikkerhet* § 3-1.

21) Prop. 1 S (2011–2012) *Finansdepartementet*.

22) *Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste* (sikkerhetsloven) § 4-4.

23) *Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste* (sikkerhetsloven) § 2, *forskrift om sikkerhetsadministrasjon* § 1-1, *forskrift om objektsikkerhet* § 1-1.

24) Ot.prp. nr. 12 (1997–1998), jf. Ot.prp. nr. 49 (1996–1997) og Innst.O. nr. 20 (1997–1998).

25) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) § 20-8.

4 Metode

Problemstillingene er i hovedsak belyst gjennom dokumentanalyse, intervjuer og analyse av regnskapsdata.

Utkast til rapportens del 1–5 ble først sendt Stortingets administrasjon til uttalelse 12. april 2017. Stortingets administrasjon har i brev av 28. april og 8. mai gitt sine tilbakemeldinger. Videre ble utkast til endelig rapport sendt Stortingets administrasjon som ga sine kommentarer til utkastet i brev av 16. mai 2017. Revisjonen har i endelig rapport i størst mulig grad forsøkt å innarbeide kommentarene fra Stortingets administrasjon.

Endelig utkast til rapporten ble forelagt Stortingets presidentskap i brev av 10. mai 2017. Som følge av nye opplysninger fra Finansdepartementet 12. mai 2017 ble utkast til rapport endret, og nytt utkast oversendt presidentskapet 15. mai 2017. Presidentskapets svar forelå 16. mai 2017. Presidentskapets svar følger i sin helhet som vedlegg til rapporten. Stortingets presidentskap opplyser i svarbrevet at rapportutkastet inneholder informasjon som er gradert av sikkerhetshensyn. Revisjonen mottok 18. mai 2017 presidentskapets kommentarer til omtalen av beredskapsrom. Samme dag mottok revisjonen Stortingets administrasjons påtegninger i rapporten av opplysninger som administrasjonen mener er gradert. Revisjonen har gjennomgått tilbakemeldingene, og gjort endringer. Endringer er ikke gjort der opplysningene allerede er offentlig tilgjengelig gjennom Stortingets dokumenter, der det er opplysninger som fremgår av ugraderte dokumenter som er oversendt Riksrevisjonen i forbindelse med denne revisjonen, eller vil bli kjent gjennom presidentskapets brev til Riksrevisjonen av 16. mai 2017. Stortingets direktør har bekreftet at Riksrevisjonens rapport kan offentliggjøres.

4.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har fått tilgang til byggeprosjektets filstruktur for dokumenter. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at alle formelle dokumenter fra prosjektet er lagret i filstrukturen. I tillegg har revisjonen bedt administrasjonen sende over konkrete dokumenter som er relevante for revisjonen av byggeprosjektet, men som ikke var lagret i denne filstrukturen. Revisjonen har spesifikt også bedt om å få oversendt saksframlegg fra administrasjonen til presidentskapet og protokoller fra presidentskapsmøtene som omhandler byggeprosjektet.

Filstrukturen med dokumenter inkluderer ikke referanser til sikkerhetsgraderte dokumenter som er relevante for byggeprosjektet. Stortingets administrasjon har ikke utarbeidet oversikt over graderte dokumenter som har betydning for byggeprosjektet, og dokumentene er oppbevart ulike steder. Revisjonen ba ved oppstart av revisjonen Stortingets administrasjon legge fram alle sikkerhetsgraderte dokumenter som har betydning for saken, men underveis i revisjonen har det flere ganger blitt opplyst om ytterligere graderte dokumenter som er relevante for byggeprosjektet. Revisjonen har gjennomgått samtlige framlagte graderte dokumenter på papir i Stortingets lokaler, men grunnet manglende oversikt er det risiko for at revisjonen ikke har hatt tilgang til alle relevante dokumenter i saken.

Det har også vært vanskelig å få oversikt over hva som er gradert informasjon i saken ettersom noe informasjon som administrasjonen har opplyst til revisjonen at er gradert, blir omtalt i ugraderte saksframlegg mellom administrasjonen og presidentskapet. Uklarhet om informasjonens graderingsnivå har gjort det vanskelig å beskrive konkrete sikkerhetstiltak og konsekvensen av disse i denne revisjonsrapporten.

Dokumentene som er omtalt i funnkapitlet går fram av fotnotene til teksten.

4.2 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med Stortingets administrasjon, Stortingets presidentskap i perioden 2009–2013 og presidentskapet i perioden 2013–2017. For å sikre at revisjonen bygger på korrekt grunnlag, ble intervjuobjektene bedt om å gå gjennom og bekrefte referatene fra intervjuene. Samtlige intervjuer er verifisert.

Det er gjennomført fire intervjuer med Stortingets administrasjon. Formålet med intervjuene var å belyse bakgrunnen for prosjektet, hvilke vurderinger som er gjort, valg av kontraktsstrategi, anskaffelsene, prosjektgjennomføringsfasen, administrasjonens styring og ledelse, årsaker til kostnadsøkningene og informasjonsflyten i prosjektet. Revisjonen ba om at Stortingets administrasjon innkalte relevante møtedeltakere for å kunne belyse disse temaene, og administrasjonen foreslo deretter en liste over deltakere ut fra hvilke temaer som skulle belyses ved hvert intervju. I løpet av de fire intervjuene har revisjonen intervjuet

- Stortingets direktør
- assisterende direktør
- prosjekteier
- nåværende prosjektsjef
- tidligere prosjektsjef
- prosjektøkonom
- ekstern kvalitetssikrer
- eksternt medlem av prosjektrådet
- hovedbyggeleder for Prinsens gate 26
- sikkerhetsleder i Stortingets administrasjon
- flere andre relevante aktører i administrasjonen

Ett av de fire intervjuene omhandlet sikkerhetsaspektene ved byggeprosjektet og ble gjennomført i et møterom for gradert tale. Det ble i etterkant skrevet et ugradert referat fra dette intervjuet.

Flere av personene var til stede ved flere eller alle intervjuene. Intervjuene ble gjennomført i mars 2017. Revisjonen har stilt oppfølgingsspørsmål til flere forhold i referatene. Administrasjonen har besvart disse spørsmålene skriftlig blant annet i e-post av 10. april 2017.

Revisjonen opplyste overfor Stortingets administrasjon at det også var behov for å intervju representanter for Stortingets presidentskap for perioden 2009–2013 og 2013–2017. Fra det forrige presidentskapet stilte daværende stortingspresident til intervju. Stortingets administrasjon opplyste at presidentskapet for perioden 2013–2017 ønsket å møte som kollegium i intervjuet. Presidentskapet er derfor intervjuet som kollegium.

4.3 Analyse av regnskapsdata

Revisjonen har mottatt prosjektrengnskapene for byggeprosjektet fra Stortingets administrasjon. Denne revisjonen har basert gjennomførte analyser av regnskapsdata på framlagte prosjektrengnskap. Administrasjonen har valgt å dele byggeprosjektet i to prosjektrengnskap, ett for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak og ett for innkjøringskulverten (innkjøringstunnelen). Revisjonen har slått sammen de to prosjektrengnskapene for å kunne gjennomføre analyser av byggeprosjektet som helhet.

4.4 Innhenting av ytterligere informasjon

Revisjonen har i tillegg til intervjuene med Stortingets administrasjon også hentet inn skriftlige redegjørelser fra administrasjonen.

Revisjonen har hentet inn Riksantikvarens sakshistorikk vedrørende Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 knyttet til vurderingen om fasaden i Prinsens gate 26 skulle rives eller bevares. Dokumentasjonen er supplert med dokumentasjonen mottatt av Stortingets administrasjon.

Multiconsult ASA, Veidekke Entreprenør AS og KF Entreprenør AS er i brev invitert til å komme med sine eventuelle kommentarer. Mottakerne ble orientert om at opplysningene vil kunne brukes i en offentlig tilgjengelig rapport. Riksrevisjonen har ikke mottatt svar.

Revisjonen har i e-post 6. april 2017 og brev av 24. april 2017 bedt om avklaring fra Finansdepartementet som regelverksforvalter av ordningen med ekstern kvalitetssikring. Departementet besvarte henvendelsen 12. mai 2017.

5 Funn

5.1 Prosjektorganisering, kontraktsstrategi og prosjektstyring

Stortinget er byggherre for byggeprosjektet. Stortingets presidentskap, som øverste administrative organ, ivaretar byggherreansvaret. Stortingets administrasjon har det operative ansvaret for styringen av byggeprosjektet, og har organisert arbeidet i en prosjektorganisasjon.

Det følger av *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) § 23-2 at en byggherre er den kontraktspart som får utført et bygge- eller anleggsarbeid. I rollen som byggherre tilligger blant annet å bestemme rammene for prosjektet, sørge for finansiering, være tiltakshaver etter plan- og bygningsloven²⁶, avtale hvem som er ansvarlig søker etter plan- og bygningsloven²⁷, og å velge rådgivere, kontraheringsmåte, entrepriseform og kontraktstype.²⁸ Byggherren skal under prosjektgjennomføringen ta stilling til uforutsette begivenheter, herunder bestemme hva som skal gjøres når det foreligger valgmuligheter, samt sørge for å ivareta konsekvensene for tidsrammer og kostnader.

I det første styringsdokumentet for byggeprosjektet fra desember 2012 ble følgende viktige suksesskriterier identifisert: en riktig prosjektorganisering, kontinuitet i prosjektorganisasjonen og det at roller og ansvar er tydelig definert. I det nyeste styringsdokumentet fra desember 2016 går det fram at Stortinget har hatt utfordringer med å etablere en byggherreorganisasjon som kan håndtere et prosjekt av denne størrelse og kompleksitet, samt løse utfordringer ved kontraktene.²⁹ I et internt notat fra januar 2015 fra prosjektleder til prosjekteier og Stortingets direktør går det fram at prosjektet har hatt utfordringer på ressursiden i lang tid, og derfor hatt utfordringer med å følge opp prosjekterende underveis.³⁰

5.1.1 Stortingets prosjektmodell

Bestemmelsene for økonomistyring i staten pkt. 5.3.8 stiller krav om å ha rutiner og metoder for å sikre kontroll med framdrift, kvalitet og utgifter for store anskaffelser. En prosjektmodell kan benyttes for å tilfredsstille kravene i bestemmelsene. Det går fram av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin prosjektveileder at formålet med en prosjektmodell er at den skal bidra til vellykkede prosjekter.³¹

Stortingets administrasjon opplyser i intervju at arbeidet med å utarbeide prosjektmodell for gjennomføring av prosjekter ble utført i perioden 2010 til 2012. Arbeidet ble satt i gang fordi prosjekthåndboka som forelå var utdatert. Stortingets prosjektmodell som ble innført i 2012 er basert på prosjektveiviseren til Difi, og er en tilpasning av PRINCE2®-metodikken.³² Stortingets administrasjon opplyser videre at Difis prosjektveiviser er bearbeidet med bistand fra blant andre Metier AS og Høyer Finseth AS, og operasjonalisert i en prosjektveiviser. Stortingets prosjektveiviser inneholder maler og veiledere, og beskriver ulike faser, beslutningspunkter og hva som skal ligge til grunn før beslutningstaking, samt ansvar.

26) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) § 23-1.

27) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) kapittel 20.

28) Hans Cappelen (2001) *Byggherren og kontraktene - Byggherreansvaret*.

29) Stortingets administrasjon (2016) *Prosjektmandat for P26 - rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel*. Styringsdokument versjon 0.5, 15.12.2016.

30) Prosjektleder (2015) *P26 - oppsummering av samarbeidet så langt med Multiconsult og Link*. Notat til Stortingets direktør og prosjekteier, 27.01.2015.

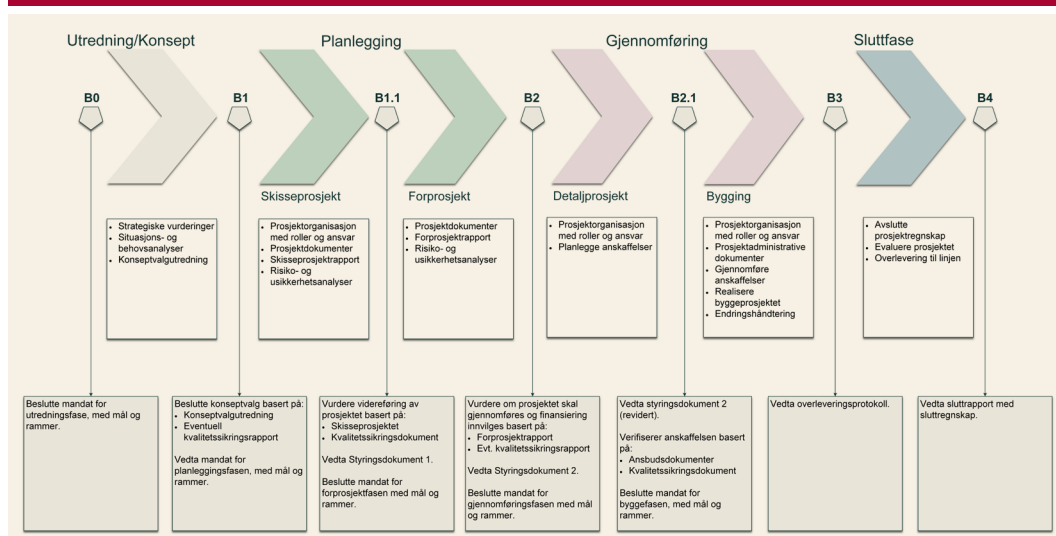
31) Direktoratet for forvaltning og IKT (2017) *Prosjektveiviseren*. <<https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/prosjektveiviseren>>.

32) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. – forslag til endringer av revisjonskriterier*. Vedlegg til brev til Riksrevisjonen, 27.02.2017.

Prosjektmodellen tar utgangspunkt i prosjektveiviseren. Den skal brukes ved engangssoppgaver med unik karakter, være leveransefokuset, ha klare mål, være avgrenset i tid, ressurser og kostnadsrammer, samt ledet av en midlertidig organisasjon. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at Stortingets prosjektmodell må tilpasses ulike prosjekter.

I september 2012 la Stortingets administrasjon fram for presidentskapet forslag til en prosjektmodell for rehabilitering av Prinsens gate 26.³³ Administrasjonens plan var å utvikle modellen til en prosjektmodell med rutiner for større byggeprosjekter. Stortingets administrasjon opplyser imidlertid at utvikling av prosjektmodellen for større fremtidige byggeprosjekter ikke er ferdigstilt, ettersom byggeprosjektet etter hvert også omfattet bygging av post- og varemottak samt innkjøringstunnel. Prosjektet ble dermed mer komplisert og har krevd mer kapasitet enn opprinnelig planlagt. Administrasjonen opplyser videre at det ble etablert en prosjektilpasset modell for Prinsens gate 26 mv.

Figur 2 Sammenstilling av Stortingets prosjektmodell og Stortingets prosjektveiviser



Kilde: Riksrevisjonen på bakgrunn av mottatt informasjon fra Stortinget, herunder Stortingets administrasjons presentasjon til presidentskapet, Styringsdokument og Stortingets prosjektveiviser.

Figur 2 viser faser og beslutninger i Stortingets prosjektmodell for byggeprosjektet.³⁴ Prosjektmodellen består av fire hovedfaser, hvor to av disse er delt i underfase. Fasene er 1) utredning/konsept, 2) planlegging (skisseprosjekt og forprosjekt), 3) gjennomføring (detaljprosjekt og bygging) samt 4) avslutning. Prosjektmodellen angir syv beslutningspunkter: beslutte mandat (B0), beslutte konseptvalg (B1), vurdere videreføring av prosjektet (B1.1), bestille gjennomføring (B2), vedta mandat for byggefasen (B2.1), vedta overleveringsprotokoll (B3) og vedta slutttrapport med sluttregnskap (B4).

I prosjektmodellens utrednings- og konseptfase skal behov, målsetninger og krav kartlegges og analyseres. Ulike konsept defineres og sammenlignes i konseptvalgutredningen. Forslag og anbefalinger om konsept baseres på de føringer som er gitt prosjektet undervis, sett opp mot mulighetene innenfor tekniske krav og standarder samt erfaringer fra eksterne kompetansemiljøer. Med utgangspunkt i dette besluttet konseptvalg (B1). Stortingets administrasjon har i sin prosjektmodell ikke stilt krav om å utarbeide kvalitetssikringsrapport som beslutningsgrunnlag for konseptvalg.

33) Stortingets administrasjon (2012) *Status byggeprogram 2020, herunder påvirkninger på konseptvalg for Prinsensgt. 26*. Notat til Stortingets presidentskap, 05.09.2012.

34) Stortingets administrasjon (2012) *Prosjektmandat for Prinsens gate 26*. Styringsdokument versjon 0.1, 05.12.2012.

I planleggingsfasen skal prosjektorganisasjonen etableres med definerte roller og ansvar. Det skal også utarbeides prosjektdokumenter med framdriftsplan og kalkyler samt foretas risiko- og usikkerhetsanalyser. Skisseprosjekt skal ifølge prosjektmodellen utarbeides og kvalitetssikringsrapport hentes inn. Dokumentene legges fram for beslutning (B1.1). Videre i planleggingsfasen skal eksisterende dokumenter oppdateres med blant annet anmerkning i kvalitetssikringsrapporten fra skisseprosjektet. Videre utarbeides forprosjektrapport, og denne besluttes (B2). I modellen er det ikke krav om utarbeidelse av kvalitetssikringsrapport som beslutningsgrunnlag ved dette beslutningspunktet.

I gjennomføringsfasen vurderes prosjektorganisasjonen basert på vedtatte beslutninger. I denne fasen planlegges og gjennomføres anskaffelsene. Anskaffelsene verifiseres og mandat for byggefasen med mål og rammer besluttes (B2.1). I byggefasen skal det inngås kontrakter og prosjektorganisasjonen skal følge opp aktørene i byggeprosjektet, herunder håndtere endringer.

I avslutningsfasen overleveres prosjektet til linjen og prosjektet avsluttes.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at hver fase i prosjektmodellen behandles i prosjektrådet, der leveranser blir gjennomgått. Beslutningene skal i henhold til prosjektmodellen fattes av byggherren. Beslutningen om å rehabilitere Prinsens gate 26 ble tatt av presidentskapet i april 2011.³⁵ I oktober 2012 ga presidentskapet sin tilslutning til å utrede rehabilitering av Prinsens gate 26 basert på konsept alternativ 2.³⁶ I senere møte har presidentskapet besluttet å innlemme byggingen av nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel i det opprinnelige rehabiliteringsprosjektet.³⁷ Beslutninger i gjennomføringsfasen er foretatt av Stortingets administrasjon basert på rammer som er vedtatt av Stortinget i plenum og presidentskapet. Stortinget i plenum representerer her Stortinget som konstitusjonelt organ, mens presidentskapet er det øverste administrative organet på Stortinget.

5.1.2 Budsjetfullmakter

Det følger av *bestemmelser om økonomistyring* i staten pkt. 2.5 at alle disposisjoner som medfører økonomiske forpliktelser for virksomheten, skal bekreftes av en som har budsjettdisponeringsmyndighet. Budsjettdisponeringsmyndighet delegeres årlig fra Stortingets direktør til avdelingssjefer gjennom disponeringsskriv. Disponeringsskrivet tildeler rammer for budsjett og stillinger for året. Skrivet fastlegger fullmakter for å oppnå resultater og rapportere om disse innenfor budsjetttrammene, slik det framgår av § 4 i *Stortingets økonomiregelverk* og kapittel 2 i *hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon* (hovedinstruksen).³⁸ Avdelingssjef er ansvarlig for god virksomhetsstyring i sin enhet i henhold til kravene i disponeringsskrivet og hovedinstruksen med tilhørende policyer. Avdelingssjefene får budsjettdisponeringsmyndighet for sin avdeling innenfor gitte budsjett- og årsverksrammer. Avdelingssjef for eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen har fått tildelingene til byggeprosjektet.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at hver avdelingssjef delegerer budsjettdisponeringsmyndighet og attestasjonsfullmakter videre i sin avdeling i henhold til rutine for delegering av budsjettdisponeringsmyndighet og attestasjonsfullmakt. Administrasjonen har opplyst i intervju at videre delegering av fullmaktene kan begrenses til koststed og beløpsgrenser etter avdelingssjefs vurdering. Avdelings-sjefen med ansvar for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. har gitt beløpsmessige grenser i sin avdeling.³⁹

35) Stortingets presidentskap (2011) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 07.04.2011.

36) Stortingets presidentskap (2012) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 15.10.2012.

37) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 10.01.2013.

38) Stortingets direktør (2017) *Disponeringsskriv 2016*. Notat til avdelingssjefene, 10.02.2017.

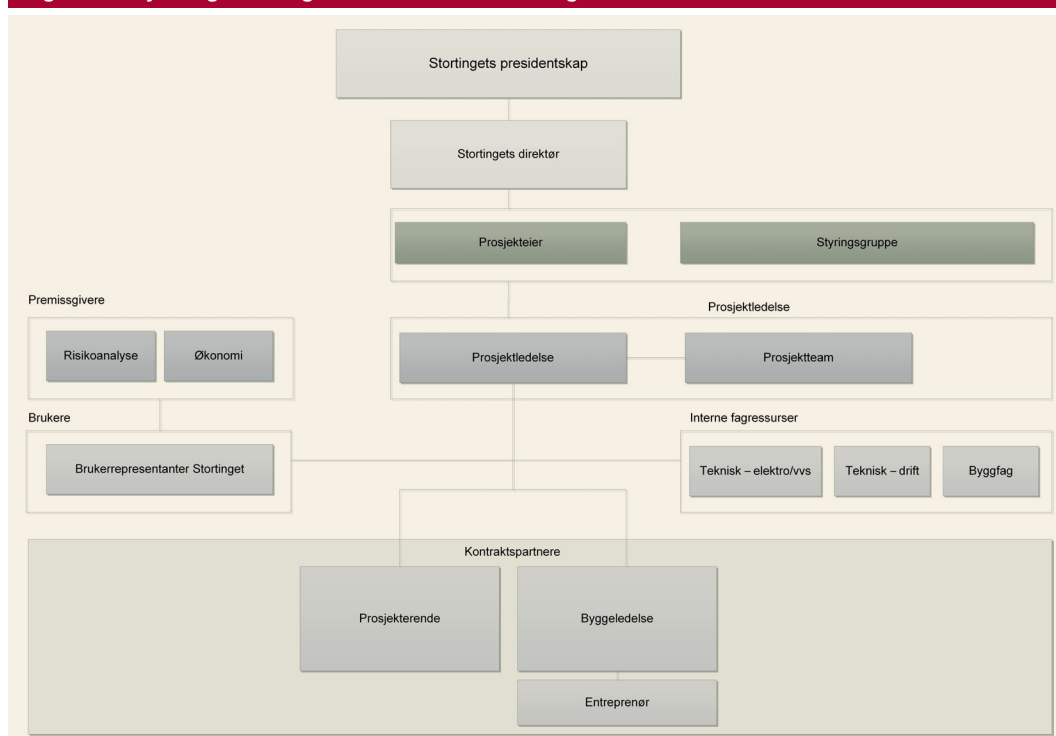
39) Stortingets administrasjon (2014) *Fullmaktsmatrise Stortingets administrasjon 2014*, tilsvarende for årene 2015 og 2016.

Stortingets administrasjon opplyser videre at fullmakter knyttet til bestilling, attestasjon og godkjenning går fram av eget skriv, og dekker alle relevante roller i prosjektet. Dette er utarbeidet særskilt for prosjektet med hensyn til bruk av eksterne i Stortingets byggherreorganisasjon. I *Intern prosjektadministrativ håndbok* står det beskrevet hvilke kontroller den enkelte skal gjennomføre, og rutiner for bestilling og kontering av faktura. Administrasjonen opplyser at det er utarbeidet utfylte maler med beskrivelse av konteringen. Dette for å sikre god kvalitet i konteringen. Rutinene som er utarbeidet i prosjektet er et supplement til Stortingets administrasjons generelle virksomhetsstyring.

5.1.3 Stortingets prosjektorganisering

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at prosjektorganisasjonen ble formalisert høsten 2012, da konseptvalget for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 ble vedtatt av Stortingets presidentskap. Styringsgruppa for prosjektet ble etablert i mars 2013, da det første formelle møtet i gruppa ble avholdt. Styringsgruppa besto da av Stortingets direktør og avdelingssjefer fra ulike avdelinger i Stortingets administrasjon, samt den interne prosjektlederen for byggeprosjektet. Styringsgruppa var opprinnelig prosjektets øverste styrende organ med nødvendig mandat og beslutningsmyndighet til å styre prosjektet.⁴⁰ Styringsgruppa hadde blant annet ansvar for å sørge for å ta nødvendige beslutninger ved prosjektets beslutningspunkter, følge opp prosjektleder og prosjektets leveranser, sikre at effektmålene ble nådd, godkjenne milepæler og følge opp framdrift. I første fase av byggeprosjektet hadde styringsgruppa også ansvar for å sikre bemanning og planlegging av prosjektet.

Figur 3 Prosjektorganiseringen fra oktober 2012 til august 2014



Kilde: Riksrevisjonen på bakgrunn av mottatt informasjon fra Stortinget

Figur 3 viser prosjektorganiseringen ved oppstart av prosjektet. Avdelingssjefen for eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen i Stortingets administrasjon er

40) Stortingets administrasjon (2014) *Prosjektmandat for Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og kulvert*, Styringsdokument versjon 0.4, 10.11.2014.

prosjekteier for byggeprosjektet.⁴¹ Prosjekteieren er overordnet ansvarlig for at prosjektet når sine mål. I prosjektets tidlige fase var prosjekteieren ansvarlig for å etablere prosjektet, sørge for at forutsetningene var tilstede, overordnet overvåke framgangen gjennom styringsgruppa og sette i verk eventuelle nødvendige tiltak.⁴² Videre er prosjekteieren ansvarlig for å påse at nødvendige beslutninger blir fattet av styringsgruppa (prosjektrådet fra desember 2014) eller løftes til riktig nivå.

Prosjektleder skal lede den daglige oppfølgingen av prosjektet og har ansvaret for å levere avtalte resultatmål gjennom prosjektgruppa. Fram til august 2014 besto Stortingets prosjektledelse av en prosjektleder og et prosjektteam med teknisk personell og innleide aktører, samt en intern delprosjektleder for brukerprosesser.

Endring av prosjektorganisasjonen

Stortingets administrasjon opplyser i intervju at etter hvert som prosjektets omfang vokste og byggeprosjektets karakter endret seg, så Stortingets administrasjon behov for å øke kapasitet og kompetanse i egen organisasjon. Administrasjonen viser til at det underveis i prosjektperioden er gjennomført tiltak for å styrke byggherrens styring av byggeprosjektet. I mai 2013 orienterte administrasjonen presidentskapet om at det vil være nødvendig å styrke egen organisasjon med blant annet flere prosjektledere og en økonomiressurs/prosjektstyrer.⁴³ Stortingets administrasjon opplyser i intervju at det i løpet av første halvår 2014 kom på plass nye ressurser innen prosjektledelse og prosjektøkonomi.

Da byggearbeidene ble påbegynt sommeren 2014 kom Stortingets administrasjon i en situasjon med krevende oppfølging av både prosjekterende og generalentreprenøren.⁴⁴ Ifølge administrasjonen var det store mangler ved leveransene fra prosjekterende, som kontrakten med generalentreprenøren igjen var basert på. Dette gjaldt blant annet prosjekterendes forberedende arbeid for å legge om tekniske anlegg i grunnen og stålavstivningen i fasaden. Sommeren 2014 ble det ansatt en egen prosjektleder for Prinsens gate 26 og i januar 2015 ble det innleid en egen prosjektleder for innkjøringstunnelen. Fra august 2014 ble det også opprettet en stilling som prosjektsjef for hele byggeprosjektet, på nivået mellom prosjekteier og prosjektledere. Prosjektsjefen har den daglige ledelsen av Stortingets prosjektorganisasjon og er ansvarlig for at prosjektet blir ledet og fulgt opp innenfor avtalte rammer for økonomi, framdrift og kvalitet på leveransene.

Styringsgruppa endret i desember 2014 navn til prosjektråd. Det går fram av det gjeldende styringsdokumentet datert 15. desember 2016, at prosjektrådet er et rådgivende organ for Stortingets direktør og at beslutninger tas av Stortingets direktør eller presidentskapet.

Fra samme tidspunkt ble en ekstern rådgiver innleid fra Statsbygg, og tok plass som nytt medlem i prosjektrådet. Den eksterne rådgiveren fungerer som direktørens og styringsgruppas rådgiver i byggeprosjektet. Prosjektet engasjerte i januar 2015 også en ekstern kvalitetssikrer fra ÅF Advansia som bistår prosjektrådet og Stortingets direktør. Vedkommende skal blant annet delta på prosjektrådsmøter og andre sentrale møter i prosjektet, ha tilgang til sentrale plandokumenter og rapporter, og på bakgrunn av dette legge fram en månedlig rapport for prosjektrådet med vurderinger av prosjektets gang.⁴⁵ Kvalitetssikreren skal også fremme forslag til tiltak for å sikre

41) Stortingets administrasjon (2015) *Prosjektmandat for P26 - rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel*. Styringsdokument versjon 0.5, 15.12.2015.

42) Stortingets administrasjon (2012) *Prosjektmandat for Prinsens gate 26*. Styringsdokument versjon 01, 05.12.2012.

43) Stortingets administrasjon (2013) *Beslutningsgrunnlag for rehabilitering av Prinsensgt. 26 og bygging av nytt post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskapet, 21.05.2013.

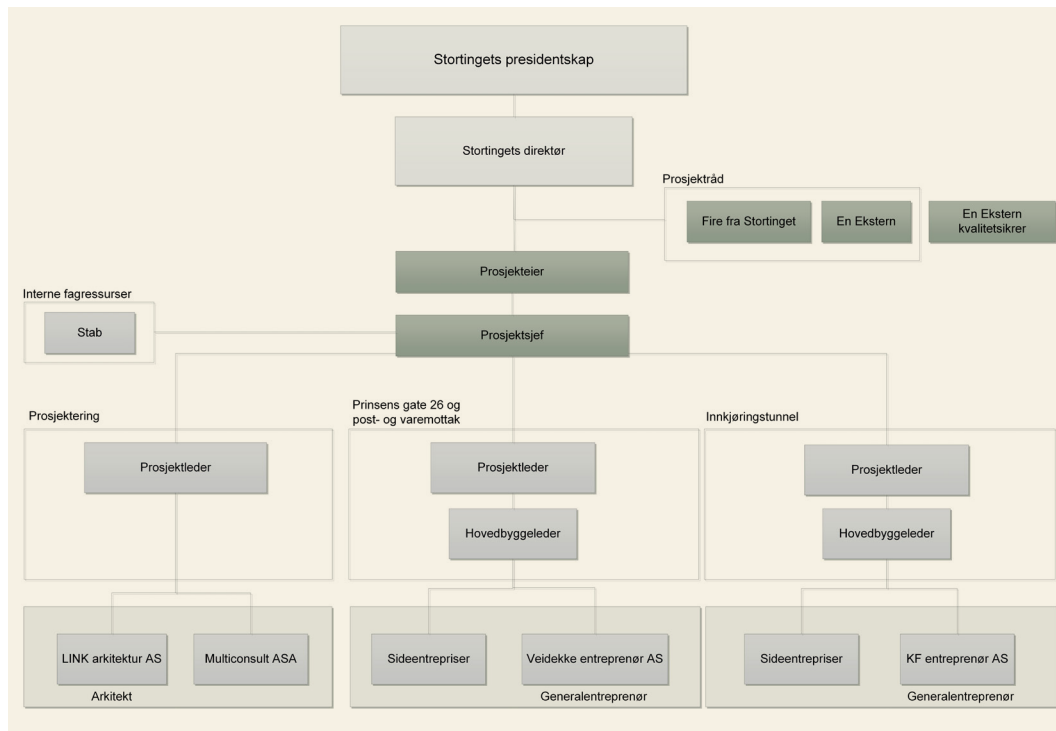
44) Prop. 1 S (2016–2017) *Finansdepartementet*. Vedlegg 1 - Kap. 41 Stortinget – byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv.

45) Stortingets administrasjon (2015) *Konkurransegrunnlag for kvalitetssikringsfunksjon for prosjektråd - byggeprosjekter*, kunngjort 19.12.2015.

prosjektets vedtatte rammer, og gi ledelsen anbefalinger og råd som bidrar til at prosjektet kan nå sine mål.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at etter hvert som utfordringene i Prinsens gate 26 forsterket seg utover vinteren 2014/2015, så Stortinget som byggherre behov for å styrke sin organisasjon både opp mot generalentreprenør og prosjekterende. I februar 2015 ble det opprettet en egen stilling som prosjektleder for prosjektering for å følge opp prosjekterende.⁴⁶

Figur 4 Prosjektorganiseringen fra februar 2015 til d.d.



Kilde: Riksrevisjonen på bakgrunn av mottatt informasjon fra Stortinget

Figur 4 viser organiseringen fra februar 2015. Som figuren viser har prosjektorganisasjonen siden den tidlige fasen blitt utvidet med en egen prosjektsjef. Antall prosjektledere er økt fra en til tre. Fra sommeren 2014 ble det engasjert byggeledere for å følge opp Veidekke Entreprenør AS. I forbindelse med byggestart av innkjørings-tunnelen ble det også engasjert byggeledelse for å følge opp KF Entreprenør AS.

OEC Gruppen AS ble sommeren 2015 engasjert for å styrke prosjektledelsen og oppfølgingen av prosjekterende. Det ble innleid en ekstern prosjektleder fra OEC som overtok ansvaret for oppfølgingen av prosjekterende. Det ble også innleid en prosjektleder fra samme firma som både fikk rollen som prosjektsjef og rollen som prosjektleder for Prinsens gate 26. Administrasjonen fant at det var en hensiktsmessig organisering av arbeidet fordi det etter administrasjonens vurdering ga en effektiv organisering med korte beslutningslinjer.

Stortingets administrasjon har engasjert eksterne byggeledere for å følge opp kostnader, kvalitet og framdrift, samt kontrollere sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i prosjektet.⁴⁷ Før oppstart av byggearbeidene antok administrasjonen at det var nødvendig med to byggeledere for Prinsens gate 26, i tillegg til interne ressurser.

46) Stortingets administrasjon (2015) *Ny organisering av prosjektet*. Notat til Prosjektrådet P26, 19.01.2015.

47) Stortingets administrasjon (2016) *Prosjektmandat for P26 - rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjørings-tunnel*. Styringsdokument versjon 0.5, 15.12.2016.

På grunn av det store endringsomfanget prosjektet ble det i juni 2014 inngått avtale med ekstern leverandør om bistand fra fire byggeledere. Bemanningen er senere økt til seks byggeledere. Byggingen av tunnelen var planlagt med én byggeleder, og er fortsatt bemannet med én byggeleder. Byggeledelsen er engasjert fra ÅF Advansia AS og har ansvaret for den daglige oppfølgingen på byggeplassen.

Det har vært flere utskiftninger av personell i sentrale stillinger underveis i prosjektperioden. For eksempel har stillingen som prosjektleder for Prinsens gate 26 vært besatt av fem ulike personer i perioden fra januar 2013 til april 2017.⁴⁸ Administrasjonen har hatt fire ulike prosjektledere for prosjektering mellom februar 2015 og januar 2017, mens det har vært to ulike prosjektledere for innkjøringstunnelen i samme periode.

Administrasjonen opplyser til revisjonen at det til tross for at det har vært flere prosjektledere, har vært stor grad av kontinuitet hos sentrale personer tilknyttet prosjektet i alle fasene. Administrasjonen opplyser at utskiftninger av personell i et prosjekt som går over flere år er normalt, og spesielt er det ikke uvanlig med skifte mellom ulike faser i prosjektet. Administrasjonen vurderer at de endringene i prosjektorganisasjon som er foretatt har vært nødvendige for å få på plass den kompetansen prosjektet til enhver tid har behov for.

Multiconsult (prosjekterende) har pekt på at det har vært en utfordring at det har vært mangelfulle ressurser, uklare roller og manglende kontinuitet i Stortingets prosjektledelse.⁴⁹ I et brev til Stortinget i juni 2015 peker Multiconsult på at organiseringen av byggherreorganisasjonen siden oppstarten av detaljprosjekteringsfasen sommeren 2013 og oppstarten på byggeplassen sommeren 2014 har vært uklar og med mangler når det gjelder prosjektledelse og nødvendige byggherreavklaringer.⁵⁰ Ifølge Multiconsult ble Stortingets byggherreorganisering forbedret fra sommeren 2015.

Veidekke (generalentreprenøren) pekte i juni 2015 på at det har vært en vedvarende svikt i prosjektgjennomføringen.⁵¹ I brev til Stortingets administrasjon viser Veidekke til at mangelfullt og forsinket arbeidsunderlag, forsinkelser i avklaringer og uforutsigbarhet i planleggingen har vært blant hovedproblemene i prosjektet. Veidekke peker på at de ikke kjenner «de eksakte årsakene til at prosjektet gjennomføres på en såpass svak måte fra byggherrens side, men antar at det er en kombinasjon av mangelfull planlegging, undervurdering av prosjekteringsarbeidet, sammensetningen av byggherreorganisasjonen (og) ansvars- og oppgavefordelingen i denne». I mars 2016 sendte Veidekke et oppfølgingsbrev som pekte på at hovedutfordringene i prosjektet fortsatt er like store, men at enkelte forhold er blitt forbedret.⁵² Veidekke uttrykker for eksempel at byggherren siden sommeren 2015 at har tatt mange grep som har bidratt positivt til prosjektet.

Stortingets administrasjon beskriver i styringsdokumentet for prosjektet at administrasjonen har gjennomført en rekke tiltak etter byggestart for å styrke byggherrens styring av prosjektet.⁵³ Ifølge administrasjonen hadde den fra høsten 2014 oppmerksomhet om å få en mest mulig rasjonell drift av byggeplassen for generalentreprenøren ved å ha gode oppdaterte tegningsleveranseplaner, faseplaner og initiere færrest mulige endringer fra byggherrens side. Administrasjonen viser til at oppfølgingen mot prosjekterende ble styrket fra høsten 2014, og at byggeledelsen ble forsterket for å ivareta endringshåndtering i desember 2014.

48) Stortingets administrasjon (2017) *Oversikt over personer og roller i P26 prosjektet 2012 til mars 2017*; organisasjonskart for perioden januar 2013 til dagens dato.

49) Multiconsult (2016) *Systemrevisjon gjennomført av Stortinget/PwC - merknader fra Multiconsult til foreløpig rapportutkast*. Brev til PwC, 08.01.2016.

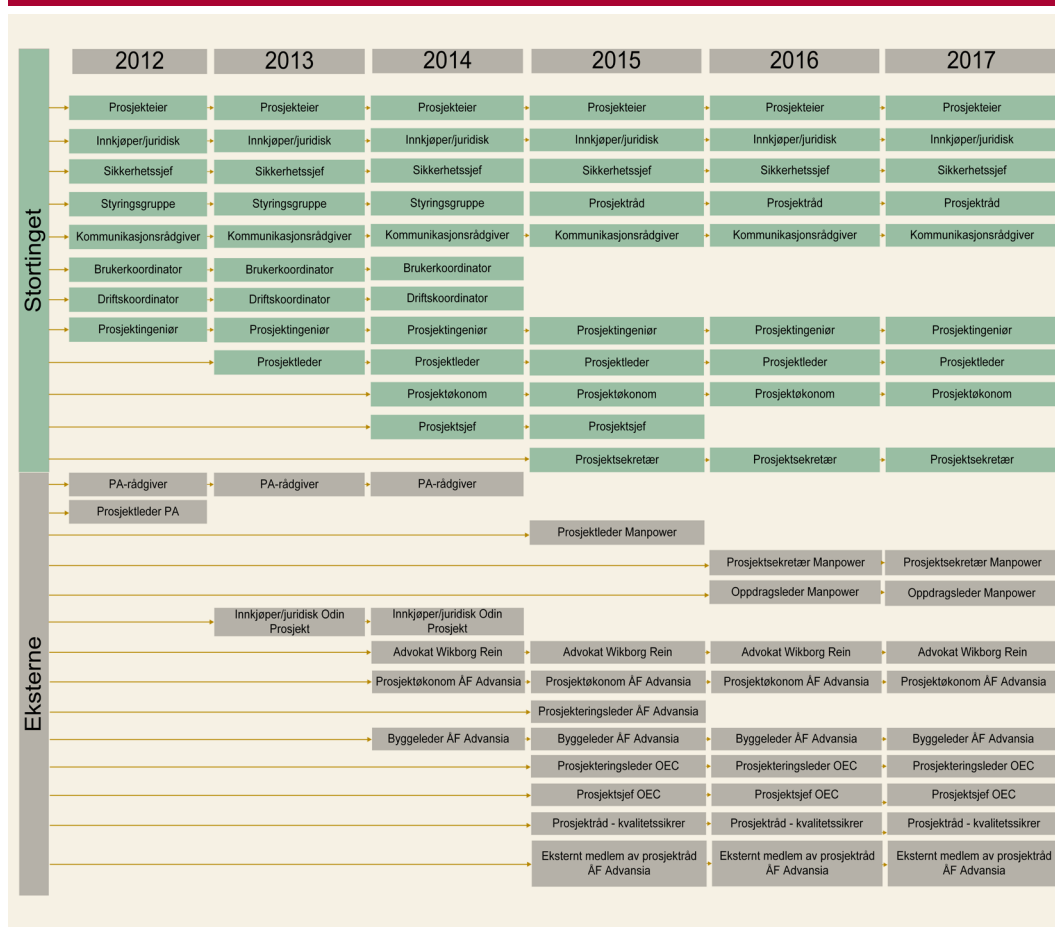
50) Multiconsult (2015) *Følgebrev - KRT-katalog - Justert budsjettestimert*. Brev til Stortingets administrasjon, 23.06.2015.

51) Veidekke Entreprenør AS (2015) *Vedvarende svikt i prosjektgjennomføringen*. Brev til Stortingets administrasjon, 30.06.2015.

52) Veidekke Entreprenør AS (2016) *Status etter 20 måneders drift*. Brev til Stortingets administrasjon, 16.03.2016.

53) Stortingets administrasjon (2016) *Prosjektmandat for P26 - rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel*. Styringsdokument versjon 0.5, 15.12.2016.

Figur 5 Oversikt over personell som har vært involvert i prosjektet



Kilde: Riksrevisjonen på bakgrunn av mottatt informasjon fra Stortinget⁵⁴

Figur 5 viser hvordan utviklingen i interne og eksterne ressurser har endret seg underveis i prosjektperioden. De grønne boksene i figuren representerer interne ressurser i Stortingets administrasjon, mens de grå boksene representerer eksterne ressurser. Det går fram av organisasjonskartene og oversikt over personell involvert i byggeprosjektet at Stortingets prosjektorganisasjon har økt betydelig gjennom prosjektperioden. Hoveddelen av det personellet som har forsterket prosjektorganisasjonen er innleid fra eksterne parter.

Storingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser til revisjonen at Stortingets administrasjon etter hans vurdering hadde tilstrekkelig kompetanse i egen organisasjon til selv å se når den burde trekke inn eksterne aktører med større kompetanse enn det administrasjonen selv hadde. Presidentskapet oppfattet at administrasjonen brukte den best tilgjengelige kompetansen på byggeprosjekter i den første fasen av byggeprosjektet gjennom at Multiconsult fikk ansvaret for å foreta prosjekteringsarbeidet, mens Det Norske Veritas (DNV) gjennomførte en økonomisk usikkerhetsanalyse av prosjektet våren 2013.⁵⁵ I tillegg ble det ansatt en prosjektleder med erfaring fra Statsbygg.

Stortingets presidentskap (2013–2017) opplyser at det ved tiltredelse høsten 2013 hadde full tillit til at prosjektorganisasjonen i administrasjonen hadde

54) Stortingets administrasjon (2017) *Oversikt over personer og roller i P26 prosjektet 2012 til mars 2017*.

55) Den økonomiske usikkerhetsanalysen omtales mer detaljert i kap. 5.3.2.

tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å styre prosjektet. Presidentskapet viser til at administrasjonen for å tilpasse seg de økte utfordringene i prosjektet etter presidentskapets anmodning, fra vinteren 2015 har økt prosjektkapasiteten samt byggeteknisk og juridisk kompetanse.

Eventuell støtte til byggherren fra Statsbygg

Statsbygg er en statlig forvaltningsbedrift underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁵⁶ Som statens sentrale kompetansemiljø innen bygg og eiendom leverer Statsbygg tjenester innenfor tre hovedområder: eiendomsforvaltning, byggherre og rådgivning/utredning. Som byggherre i statlig sivil sektor utvikler, planlegger og gjennomfører Statsbygg byggeprosjekter. Statsbygg er også rådgiver for statlige virksomheter i spørsmål om konseptvalg og arealstrategier, samt lokalisering og planlegging. Statsbygg har blant annet som oppgave å gi råd til statlige byggeprosjekter i den tidlige fasen av prosjektering og gjennomføring.⁵⁷

Stortingets direktør tok høsten 2013 kontakt med departementsråden i daværende Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (nåværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet) for å diskutere Statsbyggs rolle overfor Stortinget. Det ble avklart at Stortinget kunne ta direkte kontakt med Statsbygg for å avklare muligheten for å få bistand fra Statsbygg i Stortingets byggeprosjekter. Stortingets administrasjon sendte i desember 2013 et brev til Statsbygg.⁵⁸ I brevet skisserer Stortinget tre områder det kan være aktuelt å be om bistand fra Statsbygg på: entrepriseanskaffelser, håndtering av sosial dumping og forvaltning av bygningsmasse. Stortingets administrasjon skriver også i brevet at det senere kan være aktuelt å be Statsbygg påta seg byggherreansvaret (ved å fungere som byggherreombud) for Stortinget, tilsvarende det universitetene gjør i dag.

I svaret fra Statsbygg går det fram at Statsbygg er positive til å bidra med erfaringsoverføring og læring.⁵⁹ Når det gjelder byggherreombudsrolle for framtidige prosjekter, opplyste Statsbygg at dette i så fall må avklares med departementet. I juni 2014 sendte derfor Stortingets administrasjon et brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å drøfte mulighetene for et samarbeid med Statsbygg i forbindelse med planlegging og gjennomføring av byggeprosjekter på Stortinget.⁶⁰ Det ble orientert om at Stortinget er i gang med et stort prosjekt som omfatter rehabilitering av Prinsens gate 26 og etablering av et nytt post- og varemottak under Wessels plass. Stortingets administrasjon opplyser i brevet at dette prosjektet gjennomføres av Stortinget som byggherre, men at det er ønskelig å benytte Statsbygg som faglig rådgiver i gjennomføringen av prosjektet. Videre går det fram av brevet at det for Stortingets administrasjon kan være aktuelt å be Statsbygg gjennomføre prosjekter som byggherreombud for Stortinget på et senere tidspunkt, men at de konstitusjonelle sidene ved dette må vurderes nærmere dersom/når dette blir aktuelt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet svarte i august 2014 at det ikke er konstitusjonelle hindre ved å bruke Statsbygg i en rådgivningsfunksjon i gjennomføringen av prosjektet.⁶¹ Departementet mente i likhet med Stortinget at dersom det skulle bli aktuelt å bruke Statsbygg i en annen rolle enn som rådgiver, vil det kunne reise konstitusjonelle problemstillinger som må vurderes nærmere i det konkrete tilfelle.

56) Statsbygg (2016) *Årsrapport 2016*.

57) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) *Tildelingsbrev 2017 - Statsbygg*. Tildelingsbrev til Statsbygg fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 30.12.2016.

58) Stortingets administrasjon (2013) *Anmodning om ressursbistand*. Brev til Statsbygg, 09.12.2013.

59) Statsbygg (2014) *Samarbeid - anmodning om ressursbistand*. Brev til Stortingets administrasjon, 26.01.2014.

60) Stortingets administrasjon (2014) *Avklaringer vedrørende Statsbyggs eventuelle rolle i byggesaker for Stortinget*. Brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 05.06.2014.

61) Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Avklaringer vedr. Statsbyggs eventuelle rolle i byggesaker for Stortinget*. Brev til Stortinget, 07.08.2014.

Administrasjonen opplyser i intervju at det ikke har vært konkludert med at maktfordelingsprinsippet er til hinder for å bruke Statsbygg til omfattende bistand, men at det i så fall ville være nødvendig med en nærmere utredning av de konstitusjonelle sidene. Stortingets administrasjon opplyser i intervju at de oppfattet at Statsbygg ikke hadde ledig kapasitet til å yte omfattende bistand på det tidspunktet Stortinget kontaktet Statsbygg angående bistand til byggeprosjektet. Som følge av dette var det ifølge administrasjonen ikke et reelt alternativ at Statsbygg skulle påta seg oppdraget som byggherreombud. Revisjonen har ikke funnet det dokumentert i korrespondanse eller i møtereferater om Statsbygg hadde kapasitet til å bistå Stortinget da Stortinget tok kontakt høsten 2013 og første halvdel av 2014.

Stortingets innkjøpsseksjon gjorde i november 2014 en vurdering av de anskaffelsesrettslige sidene ved å benytte Statsbygg som rådgiver i byggeprosjektet, særlig knyttet til hvorvidt det var anledning til å inngå kontrakt med Statsbygg direkte uten kunngjøring og konkurranse.⁶² I et internt notat konkluderte innkjøpsseksjonen med at det ikke er mulig å tildele kontrakt direkte til Statsbygg på grunnlag av unntaket fra anskaffelsesregelverket for egenregi. Dette fordi Stortinget er et eget rettssubjekt, mens Statsbygg hører inn under rettssubjektet staten. Innkjøpsseksjonen viser imidlertid til at anskaffelsesreglene ikke er til hinder for at Stortingets administrasjon og Statsbygg kan inngå et samarbeid om å løse oppgaver eller å utveksle erfaringer på aktuelle områder såfremt Statsbygg ikke fakturerer Stortinget for dette.

Administrasjonen har arbeidet med å etablere et samarbeid med Statsbygg på mer avgrensede områder enn som byggherreombud, blant annet gjennom bruk av Statsbyggs ytelsesbeskrivelser i de kontraktene som er inngått med leverandørene. Stortingets administrasjon ba også om en rådgiver fra Statsbygg som kunne bistå direktøren og prosjektrådet.⁶³ Statsbygg opplyste opprinnelig overfor administrasjonen om at dette er tjenester som markedet tilbyr.⁶⁴ Imidlertid fikk Stortingets administrasjon styrket prosjektrådet med et eksternt medlem fra Statsbygg. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det ikke er gjennomført en anbudskonkurranse for denne bistanden siden vedkommende ble utlånt fra Statsbygg som et resultat av dialogen administrasjonen iverksatte med departementet og Statsbygg om bistand til prosjektet. Stortingets administrasjon utbetalte kroner 89 038 til Statsbygg i mars 2017 for bistand i perioden februar 2015 til oktober 2016 på til sammen 84,7 timer.

Stortingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser i intervju at det daværende presidentskapet var kjent med at Stortingets direktør hadde dialog med Statsbygg i 2013. Det ble ikke fremmet egen sak fra administrasjonen om eventuell bistand fra Statsbygg i byggeprosjektet, og presidentskapet tok derfor ikke konkret stilling til dette. Av samme grunn tok det daværende presidentskapet heller ikke endelig stilling til de konstitusjonelle sidene ved eventuell bruk av Statsbygg som byggherreombud eller lignende funksjoner. Første visepresident i Stortingets presidentskap (2013–2017), som også satt i presidentskapet i perioden 2009–2013, opplyser at daværende presidentskap var oppmerksom på de konstitusjonelle sidene av å benytte Statsbygg som støtte for byggherren. Det var etter første visepresidents vurdering ikke ukomplisert å benytte Statsbygg, sett i lys av Stortingets rolle opp mot regjeringen. Revisjonen har ikke funnet dokumentasjon på at det tidligere presidentskapet var involvert i eller foretok noen vurderinger knyttet til mulig bistand fra Statsbygg.

Stortingets presidentskap (2013–2017) opplyser i intervju at bistand fra Statsbygg

62) Seksjon for innkjøp i Stortingets administrasjon (2014) *Spørsmål om egenregi og bruk av Statsbygg som rådgiver ifm. P26*. Notat til prosjekteier, 17.11.2014.

63) Stortingets administrasjon (2014) *Statsbyggs deltakelse i styringsgruppe for Stortingets pågående prosjekt*. E-post til Statsbygg, 03.11.2014.

64) Statsbygg (2014) *Statsbyggs deltakelse i styringsgruppe for Stortingets pågående prosjekt*. E-post til Stortingets administrasjon, 05.11.2014.

var et tema for forrige presidentskap. Presidentskapet har også diskutert bruk av Statsbygg i byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. og ser at det, i den grad det er mulig og praktisk innenfor de konstitusjonelle rammene, kan bli aktuelt med en mer omfattende bistand fra Statsbygg i framtidige byggeprosjekter, for eksempel som byggherreombud.

5.1.4 Valg av entreprisestrategi

Da Stortingets administrasjon skulle velge entrepriseform for byggeprosjektet var administrasjonen opptatt av å velge en strategi som ga Stortinget som byggherre mulighet til «å styre og kontrollere detaljprosjekteringen».⁶⁵ Prosjekteringen var meget krevende og det var mange spesifikke krav til løsninger og sikkerhet for bygget som administrasjonen ønsket kontroll over. I forprosjektrapporten pekes det på at Stortinget som byggherre har en liten administrasjon og begrenset kapasitet til å kontrahere og administrere mange entrepriser/kontrakter. Det vises også til at byggherren ønsker at risikoen for byggearbeidene både med henhold til utførelse, koordinering og framdrift skal ligge hos entreprenøren.

Det ble avholdt møter i Stortingets administrasjon i april og juni 2013 der entreprisestrategien for prosjektet ble drøftet. På møtene deltok Stortingets prosjektorganisasjon, innleide ressurser og Multiconsult. Tre alternativer ble vurdert: totalentreprise, generalentreprise og byggherrestyrt delentreprise. Hovedforskjellen mellom en total- og en generalentreprise ligger i plasseringen av prosjekteringsansvaret.⁶⁶ En *totalentreprise* innebærer at én entreprenør påtar seg risiko og ansvar for både prosjektering og utførelse.⁶⁷ Omfanget av risiko og ansvar som totalentreprenøren påtar seg avhenger blant annet av hvor utviklet prosjektet er før totalentreprenøren anskaffes. For å sikre byggherren innflytelse på byggets utforming, er det mest vanlig at byggherren står for utarbeidelse av et detaljert forprosjekt som grunnlag for totalentreprisen.

En *generalentreprise* innebærer at byggherren inngår kontrakt med én entreprenør om utførelsen av hele prosjektet, og at denne generalentreprenøren står ansvarlig for utførelsen av bygget samt alle de tekniske fagene, så som elektro og VVS. Ved generalentreprise har generalentreprenøren ansvaret for alle fag og grensesnittet mellom disse. Byggherren står selv ansvarlig for å anskaffe arkitekt og konsulent (prosjekterende) og styre prosjekterende. Prosjekterende utformer, beskriver og prosjekterer bygget. Ved generalentrepriser er det byggherren som bærer risikoen for feil og mangler i prosjekteringen overfor øvrige kontraktsmotparter.⁶⁸

En *byggherrestyrt delentreprise* betyr at byggherren selv inngår kontrakt med en rådgiver og hver enkelt underentreprenør.⁶⁹ All prosjektering, koordinering av entreprenører og det overordnede ansvaret for framdrift ligger hos byggherrens byggeledelse.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at totalentreprise ble vurdert som uaktuelt basert på oppdragets kompleksitet og byggherrens behov for å styre valg av løsninger i prosjekteringen. Administrasjonen viser til at kompleksiteten i prosjektet ga høy risiko, og at en totalentreprise ville medført en svært høy pris fra en potensiell totalentreprenør. Byggherrestyrt delentreprise ble vurdert som uhensiktsmessig fordi det ville ført til mer oppfølging fra byggherrens side og økt risiko for byggherren ved koordinering av flere kontraktsparter. Delte entrepriser vil kreve for mye administrasjon og kapasitet hos byggherren og føre for mye av risikoen over på byggherren.

65) Multiconsult og LINK arkitektur (2013) *Forprosjektbeskrivelse. Prinsens gate 26 – Rehabilitering. Post- og varemottak med garasjenedkjøring.*

66) Kolrud, Helge Jakob mfl. (2004) *NS 8405 - kommentarutgave.*

67) Kolrud, Helge Jakob mfl. (2004) *NS 8405 - kommentarutgave.*

68) Larsen Atterås og Brosvik AS (2010) *Entreprisemodeller og kontrakter.*

69) Marthiniussen, Karl mfl. (2004) *NS 8405 med kommentarer.*

Videre opplyser Stortingets administrasjon at generalentreprise ble vurdert som mest hensiktsmessig da Stortinget ikke har en stor organisasjon som kan koordinere, organisere og styre alle entreprisene. I tillegg ble det vurdert at generalentreprise var den entrepriseformen som best ville tilfredsstille Stortingets ønske om å styre prosjekteringen og kontrollere valg av løsninger, samtidig som risikoen for byggearbeidet ble samlet hos én entreprenør.⁷⁰ I vurderingen av de ulike entrepriseformene viste Stortingets administrasjon samtidig til at ulempene ved å velge en generalentreprise er at all prosjektering må være ferdig når tilbudene skal hentes inn, og at mye endringsarbeid vil medføre høye administrasjonspåslag.⁷¹ Det framgår av notatet at ved totalentreprise er «(r)isikoen (...) i stor grad overført til totalentreprenøren, mot risikotillegg i pris.» Disse vurderingene av fordeler og ulemper ved de ulike entrepriseformene er dokumentert i interne notater og møtereferater.

5. juni 2014 ble det inngått avtale mellom Veidekke Entreprenør AS og Stortingets administrasjon om generalentreprisen for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og byggingen av et nytt post- og varemottak. I tillegg til generalentreprisen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket ble det utarbeidet en underentreprise for vinduene for å unngå at hele entreprisegrnnlaget ble sikkerhetsgradert. 16. juni 2015 ble det inngått avtale mellom KF Entreprenør AS og Stortingets administrasjon om generalentreprisen for byggingen av en innkjøringstunnel til post- og varemottaket.

5.2 Anskaffelser og avtaler

Revisjonen har omfattet avtalen om prosjektering og avtalene om generalentreprise for rehabilitering av Prinsens gate 26 med post- og varemottak samt generalentreprise for innkjøringstunnel til nytt post- og varemottak.

Det følger av *hovedinstruks for økonomiforvaltning i Stortinget* og *hovedinstruks for virksomhetsstyring* at anskaffelser og økonomiforvaltning i sin alminnelighet skal skje i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Dette innebærer blant annet at Stortinget skal følge anskaffelsesregelverket, som omfatter *lov om offentlige anskaffelser*⁷² og tilhørende forskrift om offentlige anskaffelser.⁷³ Regelverket stiller en rekke krav til gjennomføringen av anskaffelsesprosesser. Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører. En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse og oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.⁷⁴

5.2.1 Organisering av arbeidet med anskaffelser

Stortingets administrasjon har utarbeidet *policy for innkjøp*⁷⁵ som beskriver ansvarsfordelingen mellom seksjon for innkjøp og resten av organisasjonen. Seksjon for innkjøp ble opprettet i januar 2014 for å styrke administrasjonens kompetanse og kapasitet på innkjøpsområdet. Det går fram av dokumentet at en ansatt med budsjett disponeringsmyndighet er ansvarlig for å godkjenne anmodning om kjøp over 100 000 kroner (eks. mva.) og innenfor delegert fullmakt. Videre har vedkommende ansvar for konkurransegrunnlag for innkjøp over 100 000 kroner (eks. mva.), anskaffelsesprotokoller og avtaler.

70) Multiconsult og LINK arkitektur (2013) *Forprosjektbeskrivelse. Prinsens gate 26 – Rehabilitering. Post- og varemottak med garasjenedkjøring.*

71) Stortingets administrasjon (2013) *Møtereferat fra møte om kontraktsstrategi – entrepriseform/kontraktsform*, 18.04.2013.

72) *Lov om offentlige anskaffelser* av 16. juni 1999 nr. 69 (anskaffelsesloven).

73) *Forskrift om offentlige anskaffelser* nr. 402 av 7. april 2006.

74) *Lov om offentlige anskaffelser* av 16. juni 1999 nr. 69 (anskaffelsesloven) § 5.

75) Stortingets administrasjon (2013) *F5 Policy for innkjøp.*

Stortingets administrasjon opplyser i intervju at prosjektorganisasjonen har samarbeidet med forvaltningsavdelingen om alle de tre store anskaffelsene i byggeprosjektet, det vil si anskaffelsen av prosjektering og de to generalentreprisene. Det er fagavdelingen som eier anskaffelsen, mens seksjon for innkjøp i forvaltningsavdelingen er ansvarlige for anskaffelsesprosessen. Ansvar for at anskaffelsen skjer i henhold til anskaffelsesregelverket, er det derfor seksjon for innkjøp som har. Stortinget har rammeavtale med Odin Prosjekt AS om merkantil bistand i anskaffelsesprosjekter, og rammeavtale for juridiske tjenester med advokatfirmaet Wikborg Rein AS.

Stortingets administrasjon opplyser videre at det var prosjektleder og innkjøpskoordinator som hadde ansvaret for gjennomføring av anskaffelsen om prosjektering, inkludert konkurransegrunnlag, anskaffelsesprotokoller og avtaler. Verken prosjektleder eller innkjøpskoordinator har budsjett-disponeringsmyndighet for denne kontrakten. Avtalen ble derfor signert av prosjekteier med nødvendig fullmakt.

For gjennomføring av avtaler for generalentreprisene var det Multiconsult som utarbeidet hoveddelene til konkurransegrunnlagene. Seksjon for innkjøp utlyste konkurransene og hadde det merkantile ansvaret for gjennomføringen av konkurransene. Multiconsult utarbeidet en sammenstilt vurdering av tilbudene for hver av generalentreprisene. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at prosjektleder og seksjon for innkjøp tok utgangspunkt i vurderingene til Multiconsult ved valg av leverandør av generalentreprisene. Seksjon for byggutvikling var faglig ansvarlig for anskaffelsen i samarbeid med seksjon for innkjøp. Videre opplyser administrasjonen at resultatet av konkurransen ble forelagt styringsgruppa til orientering, og kontrakten ble godkjent av avdelingssjef og direktør.⁷⁶ Verken prosjekteier eller direktør var involvert i utarbeidelse av konkurransegrunnlag eller vurdering av tilbud for avtalene. Stortingets direktør signerte avtalene med generalentreprenørene.

5.2.2 Anskaffelsen om prosjektering

Stortingets administrasjon kunngjorde 30. november 2012⁷⁷ behovet for «en komplett prosjekteringsgruppe⁷⁸ som kan ta det fulle og hele ansvaret» for prosjekteringen av rehabilitering av Prinsens gate 26.⁷⁹ Anskaffelsen ble lyst ut som en åpen anbudskonkurranse, uten mulighet for forhandlinger med tilbyderne. Bygging av nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring var ikke omtalt i konkurransegrunnlaget.

Multiconsult ASA og LINK arkitektur AS (heretter kalt Multiconsult) ble 25. januar 2013⁸⁰ tildelt kontrakt som prosjekterende blant ni andre tilbydere. Begrunnelsen for valget var at tilbudet fra Multiconsult hadde det totalt sett beste tilbudet basert på tildelingskriteriene.

Stortingets administrasjon opplyser i intervju at muligheten for prosjektering av nytt post- og varemottak og ny garasjenedkjøring, i tillegg til rehabiliteringen av Prinsens gate 26, ikke ble kommunisert til de andre tilbyderne. Begrunnelsen var at dette var informasjon som kom fram etter frist for innlevering av tilbud som var 10. januar 2013.

Revisjonen er ikke forelagt dokumentasjon på om Stortingets administrasjon foretok noen vurdering av om tilbyderne før tilbudsfristen skulle eller burde vært informert om arbeidet som pågikk i forhold til en eventuell utvidelse av byggeprosjektet, slik at de kunne tatt høyde for dette ved innlevering av sine tilbud og/eller om tilbudsfristen burde vært utsatt i påvente av presidentskapets beslutning.

76) Stortingets administrasjon (2017) *Tilbakemelding på utkast til revisjonsrapport*. E-post til Riksrevisjonen, 28.04.2017.

77) Stortingets administrasjon (2017) *Meddelelse om kontraktstildeling*. Brev til Multiconsult ASA, 25.01.2013.

78) Prosjekterende skulle stille ressurser for fagområdene PGK, ARK, RIB, RIV, RIE, RIG og BIM koordinator. I tillegg skulle gruppa stille kompetanse innenfor RIM, Rlaku, RIBr og Bygningsfysikk.

79) Stortingets administrasjon (2012) *Konkurransegrunnlag for prosjekteringsgruppe for rehabilitering av Prinsens gate 26*.

80) Stortingets administrasjon (2012) *Konkurransegrunnlag for prosjekteringsgruppe for rehabilitering av Prinsens gate 26*.

Stortingets administrasjon inngikk kontrakt om rådgivningsoppdraget med Multiconsult 8. og 13. mars 2013. Det er imidlertid påskrevet for hånd at «iht avtale, ref mail datert 8/3-2013, er startdato oppdraget 8/2-2013». Prosjekterende startet sitt arbeid med prosjekteringen i midten av februar 2013.⁸¹ Avtalen omfatter også prosjektering av tilleggsarbeidene som følge av prosjektering av nytt post- og varemottak og ny garasjenedkjøring.

Avtalen med Multiconsult er basert på Norsk Standard 8402:2000 *Alminnelige kontraktsbestemmelser for rådgivningsoppdrag honorert etter medgått tid*. Det følger av NS 8402 punkt 10.3 tredje ledd at Multiconsults erstatningsansvar er begrenset til tre millioner kroner for «hvert skadetilfelle» og ni millioner kroner for hele oppdraget. Ansvarsbegrensningen gjelder ikke der tapet skyldes forsett eller grov uaktsomhet. Stortingets administrasjon har ikke gjort endringer i avtalen på dette punktet.

I avtalen med Multiconsult går det fram at Stortingets administrasjon hadde utarbeidet en mulighetsstudie for ny garasjenedkjøring og nytt post- og varemottak som ble presentert i møte med Multiconsult 2. februar 2013. I *Presiseringer til avtalen* datert 15. februar 2013 går det fram at Stortingets administrasjon ønsket at kontrakt om prosjektering av Prinsens gate 26 også inkluderte prosjektering av ny garasjeinnkjøring og nytt post- og varemottak.

Anskaffelsesregelverket inneholder regler om hvilke endringer som kan gjøres i en kontrakt uten at dette anses som en ny anskaffelse som må lyses ut. Etter *forskrift om offentlige anskaffelser* § 14-4 bokstav j kan oppdragsgiver benytte konkurranse med forhandling uten

Figur 6 Forløpet for avtale om prosjektering

Dato	Hendelse
30. november 2012	Utllysning av konkurransen
10. januar 2013	Frist for innlevering av tilbud
10. januar 2013	Presidentskapet vedtok at nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring inntas i prosjektet for Prinsens gate 26
25. januar 2013	Tildelt kontrakt
2. februar 2013	Møte mellom Stortingets administrasjon og Multiconsult/Link Arkitektur om utvidelse av prosjekteringen
15. februar 2013	Nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring inkludert i prosjekteringsavtalen
8 og 13. mars 2013	Kontrakt signert med Multiconsult/Link Arkitektur
29. mai 2013	Bestilling av detaljprosjekt for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak
21. juni 2013	Internt notat om juridisk vurdering av utvidelse av avtalen
28. juni 2013	Bestilling av detaljprosjekt for innkjøringstunnel

Kilde: Riksrevisjonen på bakgrunn av mottatt informasjon fra Stortinget

81) Multiconsult og LINK arkitektur (2013) *Beslutningsgrunnlag – Rehabilitering av Prinsens gate 26 og post- og varemottak med garasjenedkjøring*. Rapport, 08.05.2013.

forutgående kunngjøring for tilleggstjenester som ikke var med i det opprinnelige prosjektforslag eller i den opprinnelige kontrakten og tilleggsarbeider som ikke var med i den opprinnelige kunngjøring eller i den opprinnelige kontrakten, forutsatt at:

1. forhold oppdragsgiver ikke kunne forutse gjør det nødvendig å utføre tilleggstjenesten eller tilleggsarbeidet for å utføre de tjenestene som opprinnelig ble beskrevet, tilleggsarbeidene eller tilleggstjenestene tildeles samme leverandør,
2. den samlede verdi av kontrakter som inngås om tilleggsarbeider eller tilleggstjenester ikke overstiger 50 prosent av verdien av den opprinnelige kontrakt, og
3. tilleggstjenestene eller tilleggsarbeidene ikke teknisk eller økonomisk kan skilles fra den opprinnelige kontrakt uten vesentlige ulemper for oppdragsgiver eller, dersom de kan skilles fra den opprinnelige kontrakt, likevel er strengt nødvendig for fullføring av denne.

Samtlige krav må være oppfylt for at oppdragsgiver skal inngå forhandling uten forutgående kunngjøring. EU-domstolen har flere ganger understreket at de tilsvarende bestemmelsene i EU-direktivene er unntaksregler som må fortolkes restriktivt, og at det er oppdragsgiver som har bevisbyrden for at vilkårene er oppfylt.⁸²

Etter kontraktsinngåelsen foretok Stortingets administrasjon en vurdering av hvorvidt prosjektering av nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel kunne inkluderes i avtalen med Multiconsult. Det ble konkludert med at det ikke var nødvendig å utføre en ny anbudskonkurranse.⁸³ Notatet er datert 21. juni 2013 og inneholder en kort vurdering av hvorvidt kravene i *forskrift om offentlige anskaffelser* § 14-4 bokstav j er oppfylt. Følgende vurderinger går fram av notatet:

«Etter vår vurdering er det gode grunner som talar for at dette unnataket kan nyttast. For det fyrste er moglegheita for å gjera tiltak relatert til post- og varemottak og nedkøyring frå Nedre Vollgate dukka opp som del av prosjekteringa av PG 26. Stortinget kunne ikkje føresjå at dette var ein moglegheit før prosjekteringa av PG 26 tok til. Verdien av denne prosjekteringa er slik me forstår det lågare enn 50 % av den opphavlege kontrakten. Også siste kulepunkt er etter vår forståing av faktum oppfylt.»

Ut over dette notatet, er det ikke lagt fram dokumentasjon som viser hvilke vurderinger Stortingets administrasjon foretok den gang i forhold til utvidelsen av prosjektet og konsekvenser for den pågående anskaffelsesprosessen og/eller konsekvenser av en utvidelse av kontrakten med Multiconsult. Stortingets administrasjon har i forbindelse med utarbeidelsen av Riksrevisjonens rapport, utdypet sine vurderinger av hjemmelen for å kunne utvide kontrakten med Multiconsult der administrasjonen fastholder at vilkårene er oppfylt.

Ett av vilkårene for å kunne inkludere tilleggsarbeider er at Stortinget ikke kunne forutse at nytt post- og varemottak samt ny innkjøring var en mulighet før prosjekteringen for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 tok til, jf. punk 1 i forskriften. I presidentskapsmøtet 10. januar 2013, samme dag som fristen for innlevering av tilbud gikk ut, la imidlertid Stortingets administrasjon fram et notat vedrørende utredning av ny garasjeinnkjøring og nytt post- og varemottak. I notatet til presidentskapet går det fram at administrasjonen har «analysert mulighetene for å få etablert en alternativ innkjøring til garasjen, og deretter engasjert en prosjekteringsgruppe som har sett nærmere på hvordan, og om et slikt prosjekt kan realiseres».⁸⁴ Dette arbeidet ble

82) Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2013) *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.

83) Seksjon for innkjøp i Stortingets administrasjon (2013) *Avklaring prosjektering PG 26*. Notat til prosjektleder, 21.06.2013.

84) Stortingets administrasjon (2013) *Utredning av ny garasjeinnkjøring og nytt post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskap, 07.01.2013.

lagt fram for direktøren i møte i november 2012, som ga tilslutning til å igangsette en mulighetsstudie av alternativet med utkjøring og post- og varemottak på Wessels plass.⁸⁵ I møtet ga presidentskapet sin tilslutning til at nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring tas inn som en del av prosjektet for Prinsens gate 26, og at tiltaket utredes nærmere.⁸⁶

I notatet fra sommeren 2013 går det fram at for å vurdere om punkt 3 i forskriften var oppfylt ble verdien av generalentreprisene for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak og generalentreprisen for innkjøringstunnel benyttet, ikke estimert *prosjekteringskostnad* for Prinsens gate 26, post- og varemottak og innkjøringstunnel. Basert på estimerte *byggekostnader* konkluderes det med at tilleggsarbeidet ikke overstiger 50 prosent av verdien av den opprinnelige kontrakten. Vurderingstemaet i forhold til bestemmelsen er imidlertid hvilken merkostnad utvidelsen av prosjekteringsavtalen ville innebære, og om denne ville overstige 50 prosent av verdien av den opprinnelige kontrakten.

Stortingets administrasjon har gitt revisjonen en oversikt over utvikling av prognose for prosjektering.⁸⁷ Det går fram av denne at ved oppstart av prosjekteringen i februar 2013 var budsjettet for forprosjektet 11,6 millioner kroner. Tidlig i forprosjektperioden ble det avklart at Stortingets administrasjon også ønsket å få utredet muligheten for å etablere et nytt post- og varemottak under Wessels plass inkludert ny garasjenedkjøring til nytt post- og varemottak fra Nedre Vollgate.⁸⁸ Den 29. mai 2013 foretok Stortingets administrasjon bestilling av detaljprosjektering for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak. I bestillingen går det fram at «[r]ammer og endelig omfang av ytelser for detaljfasen avklares direkte med prosjektleder som det ble gjort i forprosjektfasen». Prognosen for prosjektering av Prinsens gate 26, som inkluderte nytt post- og varemottak, var på dette tidspunktet 50 millioner kroner.⁸⁹ Det går ikke fram hvor stor del av prosjekteringskostnadene som gjelder nytt post- og varemottak.

I notatet fra sommeren 2013 går det fram at administrasjonen vurderer at punkt 4 i forskriften er oppfylt, men det er ikke gitt noen begrunnelse for dette. Stortingets administrasjon har i notat til Riksrevisjonen av 2. mai 2017 opplyst at det etter deres syn ville være teknisk kompliserende og økonomisk ufordelaktig dersom prosjekteringen av tilleggsarbeidene skulle vært skilt fra prosjekteringen av Prinsens gate 26.

Det framkommer ingen vurdering av endring i omfang, risiko og kostnader som utvidelse av avtalen om prosjektering ville medføre for Stortingets administrasjon. Stortingets administrasjon opplyser at det ikke ble gjort noen eksplisitt risikovurdering knyttet til omfangsendringen utover å ha en dialog med Multiconsult om hvorvidt dette var mulig, noe som ble bekreftet.⁹⁰ Videre opplyser administrasjonen at på dette tidspunktet hadde den ikke noen bekymringer knyttet til at Multiconsult ikke skulle klare omfangsendringen.

Det følger av *forskrift om offentlige anskaffelser* § 3-2 at protokollen skal beskrive alle vesentlige forhold og viktige beslutninger gjennom hele anskaffelsesprosessen. Minimumskrav er opplistet i vedlegg 4 til forskriften. Av denne følger at blant annet anslått verdi og andre vesentlige forhold som er av betydning for konkurransen skal opplyses.

85) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av Stortingets byggeprosjekt - anmodning om dokument*. E-post til Riksrevisjonen, 05.05.2017. Det er ifølge administrasjonen ikke referat fra møtet.

86) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 10.01.2013.

87) Dokumentet er utarbeidet av Stortingets administrasjon for revisjonen og viser utviklingen i prognose for prosjektering i kroner fra februar 2013 til 28. februar 2017.

88) Multiconsult og LINK arkitektur (2013) *Beslutningsgrunnlag – Rehabilitering av Prinsens gate 26 og post- og varemottak med garasjenedkjøring*. Rapport, 08.05.2013.

89) Stortingets administrasjon (2017) *Utvikling prognoser PG 2013-2017*. Notat til Riksrevisjonen.

90) Stortingets administrasjon (2017) *Tilbakemelding på utkast til revisjonsrapport*. E-post til Riksrevisjonen, 28.04.2017.

Anskaffelsesprotokollen er godkjent 31. mai 2013. Protokollen inneholder ikke informasjon om anskaffelsens anslåtte verdi, unntatt å angi at den er over EØS-terskelverdi, som den gang var 1 million kroner. Den inneholder ikke informasjon om den parallelt pågående prosessen om utvidelse av rehabiliteringsprosjektet og en eventuell utvidelse av konsulentoppdraget i den forbindelse. Det er angitt feil tidspunkt for kunngjøringsdato og tilbudsfrist sett opp mot utlysning og faktisk tilbudsfrist. Protokollen er signert, men ikke datert av protokollfører eller av den som er ansvarlig for gjennomføring av anskaffelsen.

Tilleggsbestilling av prosjektering av innkjøringstunnel til nytt post- og varemottak
Avtalen med Multiconsult datert mars 2013 inkluderer prosjektering av rehabilitering av Prinsens gate 26, bygging av nytt post- og varemottak samt ny garasjeinnkjøring. Administrasjonen bestilte detaljprosjektering av tilkomstkulvert med nedkjøring fra Multiconsult 28. juni 2013. Oppdragsgiveren kan i tråd med NS 8402 avbestille deler av oppdraget.⁹¹ Avbestillingen må skje skriftlig og snarest mulig etter at beslutning om dette er tatt. Rådgiveren har krav på betaling for den delen av oppdraget som er utført, med mindre annet er avtalt, og erstatning for sitt påregnelige tap som følge av avbestillingen. Prosjektmaterialer som er betalt, har oppdragsgiveren rett til å bruke i samsvar med punkt 5 i standarden. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at årsaken til at Multiconsult også fikk oppdraget med prosjekteringen av innkjøringstunnel til nytt post- og varemottak, var at prosjekteringsarbeidet for tunnelen ble påbegynt før de store manglene i prosjekteringsgrunnlaget for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak ble oppdaget.

5.2.3 Avtalen om generalentreprise for Prinsens gate 26 samt nytt post- og varemottak

Konkurransen om renovering av Prinsens gate 26 og etablering av et nytt post- og varemottak under Wessels plass inkludert tunnel til stortingsgarasjen ble utlyst 16. januar 2014. Konkurransesgrunnlaget for generalentreprise for Prinsens gate 26 og post- og varemottak er delt i to deler. Del 1 inneholder dokumenter knyttet til gjennomføringen av konkurransen og del 2 inneholder kontrakt med vedlegg. Multiconsult utarbeidet del 2 av konkurransesgrunnlaget. Dette omfatter mengdebeskrivelse, tegninger, rapporter, notater, planer og orienterende dokumenter. Stortingets administrasjon opplyser i intervju at seksjon for innkjøp og prosjektleder gikk gjennom tilbudsinvitasjonen. Administrasjonen opplyser videre at den forutsatte at selve entreprisgrunnlaget (beskrivelse og tegninger) var kvalitetssikret av Multiconsult. Videre opplyser Stortingets administrasjon at Stortinget har rammeavtale med Odin Prosjekt AS, og at selskapet bisto med sine tjenester gjennom anskaffelsesprosessen.

Tilbudene som kom inn for generalentreprisen av rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og byggingen av nytt post- og varemottak lå vesentlig over det forventede prisnivået. En sammenligning av de ulike tilbudene på generalentreprisen viser at det var relativt store forskjeller i pris mellom tilbyderne. Tilbudet fra Veidekke var 28 millioner kroner (inkl. mva.) lavere enn nest rimeligste tilbyder, og henholdsvis 89 og 150 millioner kroner lavere enn de to andre tilbyderne. Stortingets administrasjon opplyser i intervju at den foretok en vurdering av årsakene til ulikhetene, og fant at utgiftene til rigging og drift av byggeplassen var det som varierte mest mellom tilbyderne. Videre medførte entreprenørens vurdering av risiko ulik prising. De store sprikene i tilbudspris gjorde Stortingets administrasjon usikker på kvaliteten på konkurransesgrunnlaget, og alle entreprenørene som hadde gitt tilbud ble invitert til møte. Ifølge Stortingets administrasjon ble konkurransesgrunnlaget oppfattet som omfattende av tilbyderne.

91) Norsk Standard NS 8402:2000 *Alminnelige kontraktsbestemmelser for rådgivningsoppdrag honorert etter medgått tid.*

Finansdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen 12. mai 2017 at «dersom man gjennom en anbudskonkurranse kun mottar tilbud over Stortingets vedtatte kostnadsramme, er den alt overskyggende konsekvensen at man ikke har hjemmel til å starte opp anskaffelsesfasen.»⁹² Av Prop. 1 S (2013–2014) går det fram at prosjektet med rehabiliteringen av Prinsens gate 26 med nytt post- og varemottak har en kostnadsramme på 660 millioner kroner. Stortinget i plenum samtykket til at investeringsprosjektene som er omtalt i Prop. 1 S i 2014 kunne gjennomføres innenfor angitt kostnadsramme.

Stortingets administrasjon hadde i presidentskapsmøte 8. mai 2014 behov for å avklare økonomiske rammer for prosjektet Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak før kontrakt med generalentreprenør kunne inngås.⁹³ Dette som følge av at alle mottatte tilbud lå over forventet prisnivå og at «prosjektet ikke (er) realiserbart innenfor de eksisterende økonomiske rammene». Stortingets presidentskap godkjente derfor 8. mai 2014 ny styringsramme på 743 millioner kroner for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket.⁹⁴ Presidentskapet ba samtidig administrasjonen om å vurdere å øke den totale kostnadsrammen for å ivareta eventuelle risikomomenter i prosjektet. Som følge av dette vedtok presidentskapet 15. mai 2014 å øke kostnadsrammen for Prinsens gate 26 og post- og varemottak til 828 millioner kroner. Forslag om bevilgning i henhold til ny samlet kostnadsramme ble lagt fram i Prop. 1 S for 2015.

Etter at presidentskapet ga sin tilslutning til økning av kostnadsrammene for prosjektet ble det inngått kontrakt med Veidekke. Direktøren signerte avtalen med Veidekke 5. juni 2014 med kontraktsum på 465 millioner kroner inklusivt mva. Kontrakten er basert på Norsk Standard 8405:2008 Norsk bygg- og anleggskontrakt med de endringer, tillegg og presiseringer som fremkommer av kontraktsdokumentene. Standarden brukes i kontraktsforhold der prosjektets omfang eller organisering tilsier behov for strengt formaliserte varslingsprosedyrer og utstrakt plikt til samordning med andre aktører.

Stortingets administrasjon tok i tildelingsbrevet til Veidekke forbehold om aksept for den økonomiske rammen for kontrakten, da denne lå over det budsjetterte. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det ikke ble tatt et uttrykkelig finansieringsforbehold i selve avtalen som ble inngått med Veidekke Entreprenør AS.

5.2.4 Avtalen om generalentreprise for innkjøringstunnel til nytt post- og varemottak

I mai 2014 gjennomførte Metier en kvantitativ og kvalitativ vurdering av usikkerheten i forprosjektet for bygging av innkjøringstunnel til nytt post- og varemottak. Metier skrev i sin rapport at det er spesielt viktig å sørge for en åpen og god anbudskonkurranse, slik at ingen føler seg ekskludert eller forfordelt basert på allerede kontrahert generalentreprenør for Prinsens gate 26 og post- og varemottak. Metier påpekte at dette kunne medføre at det kommer inn bare ett eller få tilbud.

Multiconsult utarbeidet grunnlaget for generalentreprisen for innkjøringstunnel til nytt post- og varemottak. For å sikre et godt konkurransegrunnlag for entreprise for tunnelen ville prosjektledelsen ta inn en ekstern aktør for å kvalitetssikre prosjekteringen.⁹⁵ Stortingets administrasjon opplyser i intervju at som følge av dette ble Norconsult engasjert av Stortingets administrasjon for å kvalitetssikre den tekniske kravspesifikasjonen som er utarbeidet av Multiconsult. Administrasjonen opplyser videre at det ikke er vanlig prosedyre å engasjere noen til å gjennomføre

92) Finansdepartementet (2017) *Krav til ekstern kvalitetssikring, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten*. Brev til Riksrevisjonen, 12.05.2017.

93) Stortingets administrasjon (2014) *P26 - Forslag til nye økonomiske rammer*. Notat til Stortingets presidentskap, 05.05.2014.

94) Stortingets presidentskap (2014) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 08.05.2014.

95) Stortingets administrasjon (2014) *Møtereferat fra styringsgruppemøte*, 17.10.2014.

en kvalitetssikring av den tekniske kravspesifikasjonen på denne måten. Utover Norconsults kvalitetssikring, er anskaffelse av generalentreprise for innkjøringstunnelen gjennomført på tilsvarende måte som for generalentreprise for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak.

Stortingets administrasjon utlyste 19. januar 2015 konkurransen om bygging av innkjøringstunnel for kjøretøyer til post- og varemottaket. I presidentskapsmøtet 30. april 2015 orienterte administrasjonen om at innkomne tilbud var betydelig over anslaget. Presidentskapet ga sin tilslutning om å inngå kontrakt med den mest gunstige tilbyder. I presidentskapsmøtet 4. juni 2015 ga presidentskapet sin tilslutning om økt kostnadsramme på 402 millioner kroner for innkjøringstunnelen i forbindelse med behandlingen av grunnlaget for Stortingets budsjettinnspill til Prop. 1 S for 2016.

Direktøren signerte avtalen med KF Entreprenør AS 16. juni 2015 med kontraktsum på 191 millioner kroner inklusivt mva. Kontrakten reguleres av NS 8405:2008 med de endringer, tillegg og presiseringer som går frem av konkurransegrunnlaget. Det går fram av referatet fra kontraktsmøtet mellom Stortingets administrasjon og KF Entreprenør AS av 28. mai 2015 at administrasjonen tok et finansieringsforbehold grunnet differansen mellom vedtatt kostnadsramme for prosjektet og behovet for økt ramme.

5.3 Ekstern kvalitetssikring

Ekstern kvalitetssikring skal foretas av kostnadsoverslag og styringsopplegg for alle statlige prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 millioner kroner, før prosjektene fremmes for Stortinget, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8. Hensikten med kvalitetssikringsordningen er å sørge for at prosjektene er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har all nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om statlige investeringer.⁹⁶

Stortingets administrasjon har til revisjonen bekreftet at kravene i *bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8 og administrasjonens egen prosjektmodell skal følges. Finansdepartementet har, i samråd med aktørene i kvalitetssikringsordningen, utarbeidet veiledere til bruk i gjennomføring av kvalitetssikringen.⁹⁷ Administrasjonen opplyser imidlertid at Stortinget formelt sett ikke er underlagt Finansdepartementets veiledere på området.

Byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. benytter Stortingets prosjektmodell som angir beslutningspunkter før neste fase.⁹⁸ Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at prosjektmodellen ikke angir krav om egne rutiner og metoder for store anskaffelser over 750 millioner kroner. I presidentskapsseminaret i september 2012 ga Stortingets administrasjon en presentasjon av planlagte aktiviteter for byggeprosjektet rehabilitering av Prinsens gate 26.⁹⁹ Det kommer fram av orienteringen at kvalitetssikring var tema i planleggingen av både utrednings-/konseptfasen og i planleggingsfasen. Det vises til omtale av administrasjonens prosjektmodell i kapittel 5.1.1 ovenfor.

96) Finansdepartementet (2016) *Ekstern kvalitetssikring (KS-ordningen)*. <<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/id2523818/>>

97) Concept: *Veiledere fra Finansdepartementet*. <<http://www.ntnu.no/web/concept/veiledere>>

98) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 15.03.2017.

99) Stortingets administrasjon (2012) *Orientering byggeprogram og påvirkning for konseptvalg P26*. Presentasjon for Stortingets presidentskap, til presidentskapsseminar, 12.-13.09.2012.

5.3.1 Beregning av om prosjektet overskrider terskelverdien

Ekstern kvalitetssikring skal foretas av prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad over 750 millioner kroner.¹⁰⁰ Terskelverdien ble i 2011 økt fra 500 millioner kroner, men økningen skulle ikke være til hinder for at kvalitetssikring kunne gjennomføres for prosjekter med lavere kostnadsoverslag.¹⁰¹

Direktoratet for økonomistyring har i en veileder til utredningsinstruksen fra 2016 operasjonalisert begrepet investeringskostnad til kostnadsramme.¹⁰² Finansdepartementet opplyser imidlertid at det er P50 (styringsramme) som er avgjørende for om prosjektet regnes å være over eller under terskelverdien.¹⁰³ Finansdepartementet opplyser ikke i sitt brev hvordan beregningsgrunnlaget er dokumentert, men revisjonen har basert på opplysningene fra departementet lagt styringsramme til grunn for beregningene nedenfor.

Faktaboks 1 Ulike begreper for omtale av kostnader i et prosjekt

Kostnadsrammen angir hvor mye beslutningstakerne har satt av for å finansiere prosjektet. Denne størrelsen inneholder en usikkerhetsavsetning. Kostnadsrammen omtales gjerne som P85 fordi den er beregnet på en slik måte at man regner med at det er 85 prosent sannsynlighet for at kostnaden for prosjektet blir lavere enn kostnadsrammen. Det vil si at det er 85 prosent sannsynlighet for at prosjektet kan gjennomføres innenfor kostnadsrammen. Det er kostnadsrammen for prosjektet som synliggjøres for Stortinget i plenum i budsjettproposisjonen, og som legges fram for vedtak i Stortinget.

Styringsrammen angir grensen for hvor mye den ansvarlige på det aktuelle nivået har til disposisjon for å fullføre prosjektet. Styringsrammen omtales gjerne som P50 fordi den er beregnet på en slik måte at det er 50 prosent sannsynlighet for at prosjektet enten blir dyrere eller billigere enn styringsrammen.

Kilde: Definisjonen av begrepene er basert på et notat fra NTNU om felles begrepsapparat ved kvalitetssikring av kostnadsoverslag. Notatet er utarbeidet av NTNU i samarbeid med Dovre International AS, HolteProsjekt AS, Metier Scandinavia AS/ PTL AS og TerraMar AS.

Tidspunktet for om et prosjekt går over eller under terskelverdien skal beregnes etter forprosjektfasen og før saken fremmes for Stortinget.¹⁰⁴ Forprosjektet for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak med garasjenedkjøring fra Nedre Vollgate ble levert 16. mai 2013. Styringsrammen ble i forprosjektrapporten beregnet til 684 millioner kroner. Av disse utgjør styringsrammen for garasjenedkjøring 92 millioner kroner.¹⁰⁵ Presidentskapet besluttet 23. mai 2013 gjennomføring av prosjektet Prinsens gate 26 inklusive bygging av nytt post- og varemottak i henhold til fremlagte rammer.¹⁰⁶ Presidentskapet ba samtidig administrasjonen om å sette i gang planlegging av ny nedkjøring til nytt post- og varemottak og garasje, og legge fram forslag til rammer.

100) *Bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8.

101) Prop. 1 S (2011–2012) *Finansdepartementet*.

102) Direktoratet for økonomistyring (2016) *Veileder til utredningsinstruksen*. Instruks om utredning av statlige tiltak.

103) Finansdepartementet (2017) *Krav til ekstern kvalitetssikring, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten*. Brev til Riksrevisjonen, 12.05.2017.

104) Finansdepartementet (2016) *Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2)*. <<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/kvalitetssikring-av-styringsunderlag-samt-kostnadsoverslag-ks2/id2523904/>>.

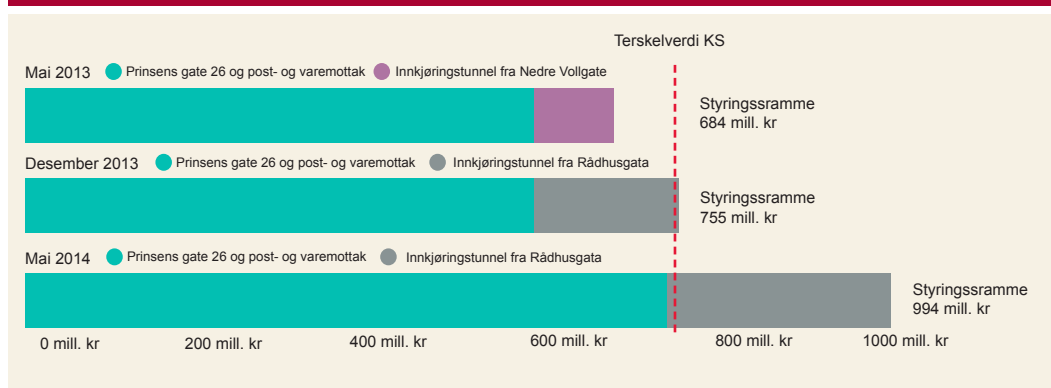
105) Revisjonen har korrigert summeringsfeil i notat fra Stortingets administrasjon til Stortingets presidentskap 21.05.2013. Styringsrammen for totalprosjektet er opplyst å være 684 millioner kroner, men summering av opplyste tall viser en styringsramme for totalprosjektet på 683 millioner kroner.

106) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra møte i presidentskapet*, 23.05.2013.

Stortingets presidentskap besluttet 5. desember 2013 at administrasjonen i den videre planleggingen skulle legge til grunn alternativet med Rådhusgata som innkjøring til det nye post- og varemottaket.¹⁰⁷ Stortingets administrasjon opplyste i saksframlegg til presidentskapet 26. november 2013 at endelige kostnader ikke ville være kjent før løsninger var utredet og usikkerhetsanalyse var gjennomført. Basert på vurderinger ble det opplyst at antatt kostnadsramme for innkjøring fra Rådhusgata ville være 187 millioner kroner.¹⁰⁸ Stortingets administrasjon har i saksframlegget av 26. november 2013 ikke opplyst styringsramme for garasjenedkjøringen fra Rådhusgata. Revisjonen har basert på metodikken fra Metier AS beregnet at en kostnadsramme på 187 millioner kroner tilsvarer en styringsramme på 163 millioner kroner.¹⁰⁹ Administrasjonen har ikke opplyst om endringer i styringsrammen for Prinsens gate 26 eller post- og varemottaket fra mai 2013 til desember 2013 slik at styringsrammene for disse fortsatt var 592 millioner kroner. Én uke før budsjettbehandlingen i Stortinget lå styringsrammen dermed an til å bli 755 millioner kroner for hele byggeprosjektet.¹¹⁰

Forprosjektet for innkjøringstunnel fra Rådhusgata ble levert i mai 2014. Med utgangspunkt i forprosjektrapporten og en usikkerhetsanalyse gjennomført av Metier AS ble styringsrammen for tunnelen i mai 2014 satt til 251 millioner kroner.¹¹¹ Styringsrammen for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak økte på samme tidspunkt til 743 millioner kroner. Presidentskapet besluttet 8. mai 2014 en styringsramme for hele byggeprosjektet på 994 millioner kroner.

Figur 7 Styringsramme for byggeprosjektet i 2013 og 2014 målt mot innslagspunktet for ekstern kvalitetssikring



Figur 7 viser at styringsrammen i mai 2013 for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak var 592 millioner kroner og 92 millioner kroner for ny innkjøringstunnel fra Nedre Vollgate. Dette gir en total styringsramme på 684 millioner kroner. Samlet styringsramme i desember 2013 var 755 millioner kroner. I mai 2014 økte styringsrammen ytterligere for hele byggeprosjektet til 994 millioner kroner. Figuren viser også innslagspunktet for ekstern kvalitetssikring på 750 millioner kroner i henhold til bestemmelsene pkt. 5.3.8.

5.3.2 Kvalitetssikring i byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

I 2004 utvidet regjeringen kvalitetssikringsordningen fra å gjelde kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsunderlag for prosjekter til også å omfatte konseptvalget

¹⁰⁷ Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra møte i presidentskapet*, 05.12.2013.

¹⁰⁸ Stortingets administrasjon (2013) *Innkjøring til post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskapet, 26.11.2013.

¹⁰⁹ I beregningen av forholdet mellom styringsramme og kostnadsramme la Metier AS i usikkerhetsanalyse for innkjøringskulvert fra Rådhusgata i mai 2014 til grunn et standardavvik på 13%.

¹¹⁰ Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Prop. 1 S (2013–2014) ble behandlet i Stortinget 3. desember 2013.

¹¹¹ Stortingets administrasjon (2014) *Økonomiske rammer tilkomstkulvert til post- og varemottaket*. Notat til Stortingets presidentskap, 07.05.2014.

før beslutning om videreføring til forprosjekt.¹¹² Bakgrunnen for utvidelsen av kvalitets-sikringsordningen var en erkjennelse av at valget av konsept er den viktigste beslutningen for prosjekter. Endringen medførte en ordning med to kontrollpunkter; kvalitetssikring av konseptvalget (KS1) og kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2). Finansdepartementet opplyser at *bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8 ikke omtaler regjeringens beslutning om ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1).¹¹³ Stortingets administrasjon er ikke bundet av regjeringens krav om KS1, men skal gjennomføre KS2 i henhold til bestemmelsene om økonomistyring i staten pkt. 5.3.8.

Ekstern kvalitetssikring av konseptvalget (KS1)

Hensikten med en ekstern kvalitetssikring av konseptvalget (KS1) er å gi en anbefaling om hvilket konsept eller alternativ som bør velges gjennom å kartlegge framtidig behov og hvilke prosjekteralternativer som kan oppfylle dette behovet på best måte.¹¹⁴ Kvalitetssikrer skal også gi en anbefaling om finansieringsplan. Finansdepartementet opplyser at ordningen for ekstern kvalitetssikring er en del av det som omtales som statens prosjektmodell, og at prosjektmodellen inkludert KS1 ikke er omtalt i bestemmelser om økonomistyring i staten.¹¹⁵ Stortingets administrasjon følger ikke Finansdepartementets veileder om KS1, men har i sin prosjektmodell angitt at ett av beslutningspunktene er å velge konsept. Stortingets administrasjon har i sin prosjektmodell opplyst at en eventuell kvalitetssikringsrapport kan være et av grunnlagene for beslutningen om konseptvalg.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at kostnadsrammen for prosjektet på det tidspunktet det eventuelt hadde vært aktuelt med en KS1 var under terskelverdien, og at det heller ikke var aktuelt med KS1 av konseptvalg for Prinsens gate 26 fordi dette er et rehabiliteringsprosjekt hvor det ikke forelå andre alternativer å velge mellom. Ved konseptvalget i oktober 2012 ble presidentskapet forelagt to alternativer for rehabiliteringen av Prinsens gate 26. Det ene var basert på det opprinnelige oppussingsalternativet. Det andre alternativet medførte en omfattende bygningsmessig endring som blant annet innebar sikkerhetstiltak.¹¹⁶ Stortingspresidenten i perioden 2009-2013 opplyser til revisjonen at kostnadsrammene fram til høsten 2013 var betydelig lavere, og at det ikke var naturlig for presidentskapet å stille krav til ytterligere utredninger fra administrasjonens side.

Stortingets administrasjon har ikke utarbeidet et eget konseptvalg for post- og varemottaket,¹¹⁷ men i saksframlegg hvor nytt post- og varemottak foreslås la administrasjonen også fram forslag til kostnadsreducerende tiltak.¹¹⁸ Administrasjonen foreslo at post- og varemottak enten kuttet helt eller reduseres med 15 prosent. Stortingets administrasjon opplyser i intervju at bakgrunnen for at det ikke er gjennomført konseptvalg er at post- og varemottaket sees i sammenheng med ekstra utkjøring av garasjeanlegget som er et sikkerhetsmessig funksjonskrav.

Stortingets administrasjon har ikke lagt fram et eget konseptvalg for ny garasjenedkjøring, og opplyser i intervju at det basert på ulike vurderinger av både sikkerhetsforhold, kommunale interesser, antikvariske forhold og lokale forhold ble

112) Finansdepartementet (2016): *Bakgrunn for KS ordningen*. <<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/bakgrunn-for-ks-ordningen/id2523908/>>.

113) Finansdepartementet (2017) *Krav til ekstern kvalitetssikring*, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten. Brev til Riksrevisjonen, 12.05.2017.

114) Finansdepartementet(2016) *Kvalitetssikring av konseptvalg* (KS1). <<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/kvalitetssikring-av-konseptvalg-ks1/id2523901/>>.

115) Finansdepartementet (2017) *Krav til ekstern kvalitetssikring*, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten. Brev til Riksrevisjonen, 12.05.2017.

116) Stortingets administrasjon (2012) *Konseptvalg for rehabilitering av Prinsens gate 26*. Notat til Stortingets presidentskapet 15.10.2012.

117) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 15.03.2017.

118) Stortingets administrasjon (2013) *Beslutningsgrunnlag for rehabilitering av Prinsens gate 26 og bygging av nytt post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskapet, 21.05.2013.

konkludert med at innkjøringsalternativet fra Rådhusgata var det beste alternativet. Til presidentskapsmøte 30. april 2015 la administrasjonen fram tre alternativer til ny innkjøring, hvorav ett var å stoppe prosjektet og dermed ikke bygge alternativ utkjøring, mens et annet alternativ var å gjennomføre kutt i prosjektet.¹¹⁹ Presidentskapet gav sin tilslutning til alternativet med innkjøring i Rådhusgata.

Stortingets administrasjon har i intervju opplyst at utgraving av tunnel er en konsekvens av at alternativ utkjøring ikke kunne skje på Wessels plass. Administrasjonen opplyser videre at alternativet med utkjøring nederst på Wessels plass ga mulighet for å bygge et nytt post- og varemottak på et ikke benyttet areal i Stortingets eiendomsmasse. Revisjonen har ikke fått forelagt dokumentasjon på at det er gjennomført ekstern kvalitetssikring av ulike alternativer for rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og alternativ garasjeinnkjøring.

Ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg (KS2)

I KS2 skal den eksterne kvalitetssikreren vurdere om planleggingen og kostnadene for det valgte alternativet er komplett, realistisk og transparent.¹²⁰ Ekstern kvalitetssikrer skal i KS2 videre vurdere om sentralt styringsdokument for prosjektet gir tilstrekkelig grunnlag for styringen av prosjektet, og gjennomgå utredning av minst to prinsipielt ulike kontraktstrategier.¹²¹

Det Norske Veritas (DNV) med hjelp fra ÅF Advansia bisto Stortingets administrasjon med en usikkerhetsanalyse av rehabilitering av Prinsens gate og nytt post- og varemottak i mai 2013.¹²² Utgangspunktet for analysen var forprosjektrapporten utarbeidet av prosjekterende.¹²³ Analysens formål var å gi et kvantitativt bilde av usikkerheten i prosjektets investeringskostnader og gjennomføringsplan for å beslutte rammer for prosjektet og identifisere risikoreduserende tiltak.¹²⁴ Det ble gjennomført et arbeidsmøte over to dager med prosjektledelsen og nøkkelpersoner fra prosjekterende.¹²⁵ Etter arbeidsmøtet ble usikkerheten som ble identifisert videre dokumentert og analysert. Av rapportens forslag til konklusjoner gis blant annet kommentarer og anbefalinger om kostnadsnivå og entreprisestrategi. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at DNV ikke vurderte prosjektets styringsdokument.

Resultatene av usikkerhetsanalysen fra DNV viste et kostnadsnivå som lå høyere enn et gjennomsnittlig kontorbygg og høyere enn det prosjekterende hadde estimert i forkant av analysen.¹²⁶ DNV kommenterte at "(d)ette prosjektet har flere spesielle utfordringer som tilsier at kostnadene burde ligge høyere enn et normalt kontorbygg, og selv om prosjekteringsgruppen uttrykker å ha et godt bearbeidet materiale, så er det grunn for en viss skepsis til den sikkerheten de uttrykker.» Rapporten fra DNV er utgangspunktet for kostnadsrammene som administrasjonen la fram som beslutningsgrunnlaget for rehabilitering av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak for presidentskapet 21. mai 2013.

119) Stortingets administrasjon (2015) *Prosjekt ny tilkomstkulvert - beslutning om gjennomføring*. Notat til Stortingets presidentskap, 27.04.2015.

120) Finansdepartementet (2016) *Hva er KS-ordningen?* <<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>>.

121) Finansdepartementet (2016) *Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag (KS2)*. <<https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/kvalitetssikring-av-styringsunderlag-samt-kostnadsoverslag-ks2/id2523904/>>.

122) Det Norske Veritas (2013) *Usikkerhetsanalyse av rehabilitering Prinsens gate 26/Nytt post- og varemottak*. Rev 1.0, 12.05.2013. Rapportnr.: 2013-0635/DNV.

123) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 15.03.2017.

124) Det Norske Veritas (2013) *Usikkerhetsanalyse av rehabilitering Prinsens gate 26/Nytt post- og varemottak*. Rev 1.0, 12.05.2013. Rapportnr.: 2013-0635/DNV.

125) Stortingets administrasjon (2013) *Beslutningsgrunnlag for rehabilitering av Prinsens gate 26 og bygging av nytt post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskap, 21.05.2013

126) Det Norske Veritas (2013) *Usikkerhetsanalyse av rehabilitering Prinsens gate 26/Nytt post- og varemottak*. Rev 1.0, 12.05.2013. Rapportnr.: 2013-0635/DNV.

DNV gjennomførte ikke kvalitetssikring av selve kalkylegrunnlaget, og administrasjonen opplyser til revisjonen at en fullstendig gjennomgang av grunnlaget kunne ha bidratt til å se at grunnlagsmaterialet for prosjektet var noe umodent. Administrasjonen opplyser at en fullstendig gjennomgang av kalkylegrunnlaget kunne gitt et riktigere bilde av kostnadene for prosjektet allerede ved oppstart, ved at kostnadsrammene ville vært høyere på et tidligere tidspunkt, og at prosjektet kunne unngått noen ekstrakostnader som er påløpt underveis. Videre opplyser administrasjonen at en gjennomgang av kalkylegrunnlaget ville gitt en høyere pris for generalentreprisekontrakten for Prinsens gate 26 og post- og varemottak fordi konkurransegrunnlaget da ville beskrevet et mer komplett prosjekt, og endringstilleggene fra entreprenør antagelig ville vært langt færre.

Prosjekterende utarbeidet en forprosjektrapport for innkjøringstunnel. Med utgangspunkt i denne gjennomførte Metier i mai 2014 en kvantitativ og kvalitativ vurdering av usikkerheten i prosjektet.¹²⁷ Analysen omfattet gjennomgang av investeringskostnader og gjennomføringsplan. Metier påpekte at estimeringsprosessen ikke er utført etter beste praksis for estimering, og henviste til Finansdepartementets veileder for kostnadsestimering. Metier kommenterte at det er en svakhet at det ikke ble gjennomført en kvalitetssikring av estimatet i forkant av analysen, og ifølge Metier indikerer økt kalkyle at kostnadsestimatet opprinnelig var umodent og ytterligere kvalitetssikring i prosjektet ble derfor anbefalt. Metier har ikke vurdert prosjektets styringsdokument. Norconsult gjennomførte i desember 2014 en kontroll av grunnlagsdokumentene for innkjøringstunnel til post- og varemottak, og konkluderte med at konkurransegrunnlaget fremstod som uferdig og lite komplett da det blant annet mangler detaljtegninger for flere fag.¹²⁸ Administrasjonen opplyser i intervju at kvalitetssikringen fra Norconsult på deler av anbudsdokumenter og konkurransegrunnlag har medført vesentlig færre feil og mangler på konkurransegrunnlaget for innkjøringstunnelen. Det ble ikke gjort en tilsvarende ekstern kvalitetskontroll av konkurransegrunnlaget for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det ikke er gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsgrunnlaget for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

Storingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser i intervju at det ikke ble diskutert å foreta en KS1 eller KS2 av prosjektet, og at presidentskapet la til grunn at kvaliteten i prosjektet ville ivaretas av blant annet ansatt prosjektleder i Stortingets administrasjon, et kompetent prosjekteringsfirma og usikkerhetsanalysen som ble gjennomført av Det Norske Veritas 12. mai 2013. Stortingets presidentskap (2013–2017) opplyser i intervju at det ved tiltredelse høsten 2013 hadde full tillit til at prosjektet var tilstrekkelig kvalitetssikret.

5.4 Oppfølging av prosjektet

Stortingets administrasjon har utarbeidet et overordnet styringsdokument som ligger til grunn for styring og oppfølging av byggeprosjektet. Det første styringsdokumentet ble utarbeidet i desember 2012. Siden er det oppdatert fire ganger. Den gjeldende versjonen av styringsdokumentet, versjon 0.5, ble oppdatert i desember 2016. Dokumentet angir blant annet bakgrunnen for prosjektet, målene med prosjektet, budsjettammene, overordnede milepæler, organisering av prosjektet, suksessfaktorer og risiko og usikkerheter i prosjektet.

¹²⁷) Metier (2014) *Usikkerhetsanalyse innkjøringskulvert til post- og varemottak*. Versjon 1.0, 02.05.2014, Rapport.

¹²⁸) Norconsult (2014) *Adkomstkulvert til post- og varemottak. Kontroll av grunnlagsdokumenter*. 09.12.2014. Dokument nr.: 5147034-01.

Resultatmål går fram av alle versjoner av styringsdokumentet.

1. Nye moderne, fleksible og funksjonelle arealer
2. Implementerte sikkerhetskrav til bygget og arealene
3. Ferdigstillelse innenfor vedtatte tidsrammer og kostnadsrammer
4. Legge til rette for fremtidige arealutvidelser
5. Eliminere alunskiferproblematikk under Prinsens gate 26
6. Tilfredsstille nye tekniske forskrifts krav, så langt dette er hensiktsmessig og mulig
7. Sikre garasjeanlegget alternativ evakueringsmulighet
8. Bidra til en effektiv trafikkavvikling til og fra garasjeplanet
9. Etablere en sikker og effektiv kontroll av varer til Stortinget

Fra 2012 inngikk de første seks målene som gjelder Prinsens gate 26, og etter hvert som prosjektet endret karakter og omfang, ble ytterligere resultatmål lagt til. I januar 2013 ble målene om å sikre garasjeanlegget alternativ evakueringsmulighet og å bidra til en effektiv trafikkavvikling til og fra garasjeplanet lagt til.¹²⁹ I juni 2013 ble resultatmålet om å etablere en sikker og effektiv kontroll av varer til Stortinget lagt til.¹³⁰

Det ble i tillegg etablert en «Intern prosjektadministrativ håndbok» i september 2016 som beskriver hvordan oppgavene skal utføres, herunder blant annet prosjektmål, organisering, rapportering, framdrift, økonomi, risikostyring, kvalitetsstyring, kommunikasjon, arkivering og anskaffelser. Stortingets administrasjon opplyser i intervju at håndboka ble etablert som en samling av tidligere separate rutiner og informasjon i prosjektet, for slik å rasjonalisere prosessen med å sette seg inn i prosjektet for nye prosjektmedlemmer.

Prosjekt sjefen utarbeider månedsrapporter for prosjektet som beskriver forhold som økonomi, framdrift, risikostyring, prosjektering, byggherrebeslutninger, SHA (sikkerhet, helse og arbeidsmiljø), kvalitetssikring og kommunikasjon. Månedsrapporten er en beskrivelse av prosjekt- og byggeledelsens vurdering av status i prosjektet. Månedsrapporten behandles som egen sak i prosjektrådet. Generalentreprenørene og prosjekterende utarbeider egne månedsrapporter til byggherren.

Månedsrapportene fra prosjektet inneholder en risikomatrix som angir risikomomenter for den aktuelle perioden og utviklingen i risikomomentene siden forrige periode. Risikobildet fra månedsrapporten blir presentert og gjennomgått med prosjektrådet.¹³¹ Tiltak, ansvar og revurdering av risiko går fram av et eget dokument, som danner grunnlag for matrisen i månedsrapportene. Etter byggestart sommeren 2014 hadde byggeledelse og prosjektledelse en gjennomgang hver fjortende dag og definerte risiko, tiltak og hvem som skulle utføre tiltaket. Fra sommeren 2016 ble dette endret til én gang per kvartal. Bakgrunnen var at risikobildet hadde stabilisert seg, endog på et høyt nivå, slik at risikomatrixen ikke beveget seg så mye fra måned til måned. Utarbeidelsen av den overordnede risikoanalysen som ligger til grunn for risikomatrixene i månedsrapportene gjøres av byggeledelsen, prosjektleder, prosjekteringsleder og prosjekt sjef i fellesskap. Administrasjonen opplyser i intervju at risikoanalysene er et nyttig styringsverktøy, men at utfordringen består i å sette i verk riktige tiltak.

5.4.1 Oppfølging av prosjekteringen

Prosjektering av byggeprosjektet

Stortingets administrasjon igangsatte høsten 2012 et skisseprosjekt for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 i regi av Stortingets rammeavtalepartnere. Skisseprosjektet skulle

129) Stortingets administrasjon (2013) *Prosjektmandat for A41007 Prinsens gate 26*. Styringsdokument versjon 0.2, av 15.01.2013.

130) Stortingets administrasjon (2013) *Prosjektmandat for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak*. Styringsdokument versjon 0.3, 04.06.2013.

131) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 15.03.2017.

danne grunnlaget for den videre prosessen med å utvikle og planlegge bygget, og administrasjonen hentet inn ekstern kompetanse for å bistå med prosjektledelse og bygningsmessige vurderinger. Arbeidsgruppa gjennomførte skisseprosjektet og leverte to grunnlagsdokumenter for forprosjektfasen; en mulighetsstudie for garasjenedkjøring til nytt post- og varemottak i januar 2013 og en rapport i form av et programutkast for Prinsens gate 26 i februar 2013. I programutkastet går det fram at den foreliggende rapporten grunnet manglende beslutningsgrunnlag og prosjekteringsforutsetninger, ikke er et skisseprosjekt, men et mer overordnet grunnlagsdokument med utkast til planløsninger.¹³²

Stortingets administrasjon engasjerte i mars 2013 Multiconsult ASA og LINK arkitektur AS (prosjekterende) for å planlegge og prosjektere rehabilitering av Prinsens gate 26 og byggingen av et nytt post- og varemottak under Wessels plass. Multiconsult ivaretar den tekniske prosjekteringen, og LINK ivaretar den arkitektfaglige prosjekteringen. Prosjekterende overtok ved avtaleinngåelsen arbeidet med skisseprosjektet.

Prosjekterende er ansvarlig for utarbeidelse av nødvendige tegninger og beskrivelser for bygging på plassen.¹³³ Videre bistår prosjekterende byggeledelsen i ulike typer prosjektadministrativt arbeid som byggesøknad og kontrahering. Stortingets administrasjon skal sørge for at prosjekterende leverer nødvendig underlag, slik at byggingen blir rasjonell og med minst mulige endringer.

Arbeidet med prosjektering er delt i tre deler: forprosjekt, detaljprosjektering av Prinsens gate 26 med nytt post- og varemottak og detaljprosjektering for innkjøringstunnelen. Prosjekterende utarbeidet i nært samarbeid med Stortingets administrasjon forprosjektrapporten for Prinsens gate 26 med nytt post- og varemottak.¹³⁴

Oppfølging av prosjekteringen av byggeprosjektet

Bakgrunnen for avtalen om prosjektering var at Stortinget søkte en «komplett prosjekteringsgruppe som kunne ta det fulle og hele ansvaret for prosjekteringen av Prinsens gate 26», jf. konkurransegrunnlaget. Bruk av en ekstern prosjekteringsgruppe fritar ikke Stortingets administrasjon som byggherre for ansvar overfor øvrige kontraktspartener, jf. NS 8405, som er den kontraktstandarden Stortinget har benyttet i kontrakten med generalentreprenørene. Byggherren har risiko for følgene av feil ved det prosjekteringsmateriale som er levert til entreprenøren.¹³⁵ Svikt i prosjekteringen er byggherrens ansvar og risiko. Dette omfatter både risiko for de konsekvensene feilen har for det endelige resultatet, og for de framdriftsmessige og kostnadmessige konsekvensene slike feil kan få. Svikt i prosjekteringen kan få virkning på entreprenørens krav og plikter under utførelsesfasen, og for ansvaret og risikoen for det endelige resultatet.

Avtalen mellom Stortingets administrasjon og prosjekterende er basert på NS 8402. Det går fram av NS 8402 at prosjekterende skal ta hensyn til byggherrens interesser og utføre oppdraget i samsvar med kontrakten og god faglig standard. Prosjekterende skal i god tid gjøre byggherren kjent med hva han behøver av opplysninger, grunnlagsmateriale og beslutninger for å gjennomføre oppdraget, og når dette skal foreligge. Videre skal prosjekterende varsle byggherren når det oppstår behov for endringer av oppdraget, videre utregninger eller supplerende undersøkelser. Det foreligger prosjekteringsfeil når oppdraget ikke er utført i samsvar med kontrakten og dette skyldes at kravet til faglig forsvarlig handlemåte eller aktsomhet ikke er overholdt.

132) Amdahl Strøm & Cappelen Arkitekter AS (2013) *Mulighetsstudie garasjenedkjøring og post- og varemottak*.

133) Stortingets administrasjon (2014) *Prosjektmandat for Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og kulvert*. Styringsdokument versjon 0.4, 10.11.2014.

134) Multiconsult og LINK arkitektur (2013) *Beslutningsgrunnlag om rehabilitering av Prinsens gate 26 samt nytt post- og varemottak*.

135) Kolrud, Helge Jakob mfl. (2004) *NS 8405 - Kommentartutgave*.

Det går videre fram av NS 8402 at byggherren skal medvirke til den prosjekterendes gjennomføring av oppdraget, jf. punkt 11.1. Medvirkningen skal være tilpasset den avtalte framdriften for oppdraget. Videre skal byggherren sende over grunnlagsmateriale og fatte de beslutninger som er nødvendige for å gjennomføre oppdraget. Byggherren skal også klargjøre den prosjektorganisasjonen som har betydning for den prosjekterendes oppdrag. Når byggherren engasjerer andre som den prosjekterende er avhengig av for å gjennomføre oppdraget, skal byggherren sørge for slik samordning av deres oppgaver som er nødvendig for å danne grunnlag for prosjekterendes plikt til å samarbeide med andre. Stortinget satt ikke selv med kompetanse som kunne gjøre det mulig å kvalitetssikre leveransene fra Multiconsult.¹³⁶ Ut fra kontrakten og kompetansen til Multiconsult mente administrasjonen at det ikke var behov for å engasjere andre eksterne til teknisk kvalitetssikring av det Multiconsult leverte. Administrasjonen engasjerte Det Norske Veritas (DNV) til å gjennomføre en økonomisk usikkerhetsanalyse i forbindelse med ferdigstillelse av forprosjektet av Prinsens gate 26 og post- og varemottaket.

Underveis i prosjektperioden har prosjekterende hver måned sendt rapport om status og framdrift. Disse rapportene er gjennomgått av Stortingets administrasjon og er en del av grunnlaget for månedsrapportene til prosjektrådet. Annenhver uke er det faste prosjekteringsmøter hvor Stortingets prosjekteringsleder deltar. Stortingets administrasjon opplyser at det avholdes kontraktsmøter mellom prosjekterende og Stortingets administrasjon hver måned der månedsrapportene gjennomgås.

Tabell 1 Oversikt over antall påløpte timer og prognoser for gjenstående arbeid for prosjektering i perioden februar 2013 til desember 2016

Tidspunkt	Påløpt antall timer	Prognose gjenstående antall timer	Beskrivelse
Februar 2013	677	8 426	Oppstart prosjektering
August 2013	11 722	18 117	Oppstart detaljprosjektering Prinsens gate 26 og post- og varemottak med garasjenedkjøring, juni 2013
Februar 2014	30 655	7 344	Oppstart prosjektering innkjøringstunnel fra Rådhusgata, januar 2014
August 2014	51 661	31 602	Byggestart Prinsens gate 26 og post- og varemottak, juni 2014
Februar 2015	73 716	33 679	
August 2015	91 785	42 896	Byggestart innkjøringstunnel, august 2015
Februar 2016	109 102	26 638	
August 2016	143 332	28 072	
Desember 2016	164 243	29 811	

Kilde: Månedsrapporter fra Multiconsult

Tabell 1 viser hvor mange timer som er påløpt og prognoser for gjenstående arbeid basert på informasjon i månedsrapportene fra prosjekterende. Tabellen viser at det fra byggestart sommeren 2014 har vært en kraftig økning i antall påløpte timer. Det er viktig å være oppmerksom på at tallene i 2013 ikke kan sammenlignes direkte med senere tall ettersom det i 2013 ikke var besluttet å plassere innkjøringen til

136) Stortinget (2017) *Kostnadsutvikling byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv*, Notat til Riksrevisjonen, 28.04.17.

garasjeanlegget i Rådhusgata. I månedsrapportene fra Multiconsult varierer det dessuten hva prognosen for gjenstående timer gjelder. I noen tilfeller inkluderer prognosen kun gjeldende prosjekteringsfase. For eksempel inkluderer prognosen for gjenstående timer i februar 2013 kun timebruk ut forprosjekteringen og ikke videre detaljprosjektering. I andre tilfeller inkluderes gjeldende fase og etterfølgende faser i prognosen. Tallene i tabell 1 er derfor ikke direkte sammenlignbare, men gir likevel et inntrykk av at prognosen for gjenstående timer for prosjektering har holdt seg relativt stabil siden byggestart sommeren 2014 og fram til desember 2016. I månedsrapportene for desember 2016 er Multiconsults prognose for endelig timebruk på prosjektet totalt sett 194 054 timer.

Det går fram av møtereferater mellom Stortingets administrasjon og Multiconsult at administrasjonen har uttrykt «stor bekymring for at prosjekterende ikke klarer å estimere gjenstående arbeider slik at budsjettene til enhver tid ikke kan legges til grunn».¹³⁷ Stortingets administrasjon mener økningen i påløpte timer og prognosen for videre arbeid viser at Multiconsult har feilrapportert ferdigstillelsesgraden av sitt arbeid og at den ikke har hatt oversikt over gjenstående produksjon.¹³⁸ Ifølge administrasjonen mener Multiconsult at økningen fra tidligere skyldes uforutsette forhold, mer komplisert prosjektering enn tidligere antatt og økt behov for oppfølging på byggeplass.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det gjennomgående har vært store feil og mangler i leveransene fra Multiconsult. Ifølge Stortingets administrasjon gjelder dette (1) uteglemte poster og beskrivelser i konkurransegrunnlaget for byggeprosjektet, (2) prosjekteringsfeil knyttet til både konkurransegrunnlaget for byggeprosjektet og løpende prosjektering under utførelsen, og (3) forsinkede leveranser, dårlig kvalitetssikring, for lav ressurstilgang og manglende oppfølging fra Multiconsults side under utførelsen.¹³⁹ Særlig knyttet manglene ifølge administrasjonen seg til forhold rundt fasadeavstivingen og grunnforholdene. Stortingets administrasjon opplyser at i tillegg gjelder anførselene at Multiconsult har vist manglende vilje til å ta tak i de svakhetene som er avdekket i materialet og levere tegninger til rett tid og kvalitet gjennom byggeperioden.

Multiconsult har på sin side etterlyst at Stortinget som byggherre tar sitt ansvar som bindeledd mellom prosjektering og bygging, slik det ble beskrevet i forprosjektrapporten. I brev til Stortinget 10. oktober 2014 pekte Multiconsult på at samspillet mellom generalentreprenør (Veidekke), prosjekterende (Multiconsult) og byggherre (Stortinget) ikke hadde vært slik Multiconsult la til grunn og i prosjektets tidligfase uttalte at ville være et suksesskriterium for prosjektet. I juli 2015 gjentok Multiconsult at de mener Stortinget som byggherre må ta ansvar for å etablere en bedre dialog og samarbeid mellom partene.¹⁴⁰

Stortingets administrasjon opplyser at den iverksatte en rekke tiltak for å bedre situasjonen. PricewaterhouseCoopers AS (PwC) ble engasjert av administrasjonen for å gjennomføre en ekstern gjennomgang av Multiconsults kvalitetssikringssystem i desember 2015.¹⁴¹ Denne systemrevisjonen er hjemlet i prosjekteringskontrakten der det kommer fram at oppdragsgiver kan utføre systemrevisjoner av rådgiveren. Gjennomgangen ble utført av to medarbeidere i PwC, med byggefaglig støtte av prosjektlederen for prosjektering i Stortingets administrasjon. Videre ble Multiconsult ifølge administrasjonen fulgt opp tett gjennom møter mellom Stortingets direktør og administrerende direktør i Multiconsult. Administrasjonen stilte blant annet spørsmål

137) Stortingets administrasjon (2016) *Referat fra PG Kontraktsmøte - Månedsrapport oktober 2016*, 15.11.2016.

138) Stortingets administrasjon (2016) *Honorar prosjektering*. Brev til Multiconsult, 28.10.2016.

139) Innst. 10 S (2016–2017).

140) Multiconsult (2015) *Tilbakemelding fra Multiconsult vedr. brev fra Veidekke vedr. status prosjektering*. Brev til Stortingets administrasjon, 10.07.2015.

141) PwC (2015) *Evalueringsrapport av kvalitetssystemet til prosjekteringsgruppen for Prinsens gate 26 og Adkomstkulvert til post- og varemottak*. Rapport, 17.12.2015.

ved Multiconsults organisering og styring, blant annet knyttet til at Multiconsult endret oppdragsansvarlig tre ganger i løpet av prosjektet. Administrasjonen har også i en rekke brev til Multiconsult siden oktober 2014 uttrykt bekymring for omfanget og kvaliteten på Multiconsults leveranser.

Presidentskapet opplyser i intervju at Multiconsult som prosjekterende har ansvar for å frambringe kalkyler og kostnadsberegninger for prosjektet. Presidentskapet oppfatter at Multiconsult har feilvurdert kostnadene ved prosjektet vesentlig, og dette er en viktig årsak til at opprinnelige budsjetttrammer ble satt for lavt. Videre har Multiconsult etter presidentskapets vurdering vedvarende unnlatt å levere forventet kvalitet, og i tide.

Som følge av det Stortinget oppfatter er store feil og mangler i leveransene fra Multiconsult, sendte Stortinget krav om erstatning og søksmålsvarsel til Multiconsult 4. oktober 2016. Multiconsults erstatningsansvar er etter NS 8402 punkt 10.3 tredje ledd begrenset til tre millioner kroner for «hvert skadetilfelle» og ni millioner kroner for hele oppdraget. Ansvarsbegrensningen gjelder ikke der tapet skyldes forsett eller grov uaktsomhet. Presidentskapet opplyser i intervju at «erstatningskravet har virket disiplinerende på Multiconsult», og at selskapet har satt i verk tiltak etter at kravet ble fremmet, ved at Multiconsult blant annet har endret prosjekteringsledelsen. Multiconsult svarte på søksmålsvarselet i brev av 28. februar 2017. Det går fram av brevet at det etter Multiconsults syn – «med ett mindre unntak» – verken er grunnlag for erstatningskravene eller kravet om tilbakebetaling av honorar.

Presidentskapet opplyser til revisjonen at endelig erstatningskrav ikke er avklart, da det fortsatt foretas beregninger og byggeprosjektet fortsatt pågår. Presidentskapet opplyser videre at kravet, selv om det er snakk om et betydelig beløp, uansett vil utgjøre en begrenset andel av de totale kostnadsrammene i prosjektet. Det skyldes at en byggherre ikke kan kreve dekket den fulle kostnaden av nødvendige endringsarbeider, selv om byggherren mener at prosjekteringsansvarlige burde forutsett dem. Slike arbeider er nødvendige for å ferdigstille prosjektet, og kostnaden ville derfor ha påløpt uansett. Stortingets krav på erstatning knyttet til endringsarbeider består derfor primært av de merkostnadene som har oppstått fordi arbeidene ikke var tilfredsstillende prosjektert i utgangspunktet, inkludert merkostnader knyttet til forsering og forsinkelser.

I interne notater i Stortingets administrasjon går det fram at administrasjonen ved flere anledninger, allerede fra høsten 2014, vurderte å bytte prosjekterende. I et notat fra prosjektsjefen for byggeprosjektet til prosjektrådet i desember 2014 vurderes det som svært krevende å bytte prosjekterende da innkjøpsregelverket vil gjøre at det vil ta minst to-tre måneder å få på plass en ny prosjekterende, i tillegg til at det vil ta tid for en ny gruppe å sette seg inn i prosjektet.¹⁴² I notatet oppgis det også at erfaringer fra andre prosjekter er at et bytte av prosjekterende underveis i prosjektet ikke nødvendigvis gir noen relativ bedring. Administrasjonen opplyser i intervju at den både høsten 2014 og 2015 vurderte at en heving av kontrakten ville være svært risikofyllt fordi det ville ha medført stans og forsinkelser i byggeprosjektet, og som følge av det ekstra kostnader.

Revisjonen har ikke funnet skriftlig dokumentasjon på at presidentskapet ble forelagt vurderingen om en eventuell heving av kontrakten med Multiconsult, men presidentskapet opplyser i intervju at det ikke har vært et reelt alternativ å si opp avtalen med Multiconsult. En heving av avtalen ville ifølge presidentskapet vært svært risikofyllt fordi det ville ha medført stans og forsinkelser i byggeprosjektet, og dessuten ekstra kostnader. Ved en eventuell heving har oppdragsgiveren rett til å få utlevert

142) Stortingets administrasjon (2014) *Risiko i prosjektet - status pr desember 2014*. Notat til styringsgruppa for Prinsens gate 26, 10.12.2014.

prosjektmateriale som er fakturert og utbetalt. Videre har oppdragsgiveren rett til å bruke dette materialet i samsvar med reglene i Norsk Standard NS 8402:2000.

Revisjonen har verken sett det som hensiktsmessig eller mulig å vurdere og ta stilling i den pågående rettslige konflikten med Multiconsult.

5.4.2 Oppfølging av generalentreprenene

I et internt notat fra juni 2013 redegjør prosjektleder for fordeler og ulemper ved valget av generalentreprise som entrepriseform, og hvordan Stortinget kan håndtere de ulempene som følger av å gjennomføre prosjektet som en generalentreprise.¹⁴³ I notatet heter det at for å oppnå de fordeler en generalentreprise gir, samt redusere ulempene er det en forutsetning at byggherren etablerer en organisasjon som ivaretar realiseringen av prosjektet innenfor de rammer som foreligger. En konklusjon i notatet er at konkurransegrunnlaget må være godt forankret og kvalitetssikret før det lyses ut. Det pekes også på at en viktig suksessfaktor for at generalentrepriseformen skal gi ønskede fordeler er at byggherren etablerer en prosjektorganisasjon med en byggeledelse som takler prosjektets utfordringer. I den følgende fremstillingen er hovedvekten lagt på oppfølgingen av generalentreprenen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket siden det er her kostnadsøkningen har vært klart størst.

I forprosjektrapporten fra mai 2013 pekes det på at byggherren i forbindelse med gjennomføring av generalentreprenen må etablere en organisasjon med byggeledelse på byggeplassen for blant annet å være bindeleddet mellom prosjektering og bygging, avklare endringer, føre kostnads- og framdriftskontroll og følge opp arbeidene.

Erstad og Lekven Oslo AS (senere ÅF Advansia AS) fikk i midten av juni 2014 oppdraget som byggeleder for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket. Byggeleders oppgave er å være bindeleddet mellom prosjekterende og generalentreprenøren, og skal følge opp at entreprenøren utfører sitt arbeid i henhold til kontrakt. Byggeleder skal også håndtere varsler og krav om tillegg fra entreprenøren.¹⁴⁴

Allerede i de første månedsrapportene til administrasjonen høsten 2014 rapporterte byggeledelsen om et behov for flere ressurser i prosjektet for å følge opp den krevende situasjonen. Det er Stortingets prosjektorganisasjon som er ansvarlig for at byggeledelsen har en tilstrekkelig bemanning til å løse oppdraget. Fra oktober 2014 påpeker byggeledelsen at Veidekke viser mindre og mindre «velvilje».¹⁴⁵ Utover høsten 2014 og vinteren 2015 viser byggeledelsen til at samarbeidsklimaet med Veidekke blir stadig vanskeligere og mer formelt, samt at de oppfatter at Veidekke opptrer lite konstruktivt og vil «sikre» sine økonomiske interesser på alle måter.¹⁴⁶ I månedsrapporten for november 2014 skriver byggeledelsen at de «på det sterkeste (vil) anmode om å få tilført en ekstra person i prosjektet». Det store omfanget av endringsmeldinger fra Veidekke har ifølge byggeledelsen medført at de bruker veldig mye tid på håndtering av krav, varsler og brev, mens enkelte byggelederoppgaver blir «satt på vent», herunder egen kvalitetssikring, oppfølging av entreprenørens kvalitetssikring, kvalitetssikring av tegninger og generell tilstedeværelse ute på byggeplassen.

I desember 2014 skrev byggeledelsen i notat til Stortingets administrasjon at «(...) organisasjonen på byggherresiden må styrkes med opptil 5 ressurser i tillegg til dagens prosjektadministrasjon. Dette for dels å ta grep om dagens uønskede situasjon, snu den og for å hindre at prosjektet på ny kommer inn en tilsvarende situasjon på

143) Stortingets administrasjon (2013) *Notat vedrørende vurdering av byggherreorganisering ved gjennomføring av rehabilitering av Prinsens gate 26*. Notat til prosjektleder for Prinsens gate 26, 27.06.2013.

144) Stortingets administrasjon (2017) *Kostnadsutvikling byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv*. Notat til Riksrevisjonen, 28.04.2017.

145) Erstad og Lekven AS (2014) *Månedsrapport byggeledelse for oktober 2014*.

146) Erstad og Lekven AS (2014) *Månedsrapport byggeledelse for november 2014, desember 2014 og februar 2015*.

nytt».¹⁴⁷ Byggeledelsen fikk én ekstra ressurs fra januar 2015, men det går fram av månedsrapportene for de første månedene av 2015 at byggeledelsen fortsatt opplevde at den var for tynt bemannet til å håndtere den krevende situasjonen.

Det går fram av flere brev mellom Stortingets administrasjon og Veidekke høsten 2014 og våren 2015 at det har vært klare uenigheter mellom partene vedrørende Veidekkes bidrag i prosjektet. I et brev til Veidekke i desember 2014, et halvt år etter at byggearbeidene startet, påpekte Stortingets administrasjon at den er sterkt uenig i store deler av Veidekkes tidligere framsatte krav.¹⁴⁸ Administrasjonen viser i brevet til at den opplever at samarbeidet med Veidekke den siste tiden har blitt mer krevende, blant annet ved at Veidekke er mer reserverte med å delta i møter og mindre konstruktive når det gjelder å være med å løse utfordringene i prosjektet. I brevet heter det at «(b)yggherren forventer en mer konstruktiv deltagelse fra Veidekke fremover når det gjelder bistand og samarbeidsvilje. (...) Vi imøteser at Veidekke i mye større grad medvirker til å løse utfordringene i prosjektet».

I mars 2015, i etterkant av at Veidekke varslet 409 dager forsinkelse i prosjektet, sendte Stortingets administrasjon et brev til Veidekke der det går fram at Stortinget er «overrasket» over at Veidekke ikke har ønsket å møte sammen med sin underleverandør for å diskutere den nye framdriftsplanen.¹⁴⁹ Ifølge Stortinget «bryter dette med grunnleggende forutsetninger om samarbeidsplikt». Veidekke viser i sitt svarbrev til at de mener Veidekke har strukket seg langt i samarbeidet med Stortinget. I mars 2016, etter 20 måneders byggearbeider, oppsummerer Veidekke status med å vise til at byggetiden har vært preget av omfattende endringer, betydelige forsinkelser og mangler i arbeidsunderlaget, noe som har medført urasjonell drift og betydelige forsinkelser.¹⁵⁰ Veidekke konstaterer i brevet at det vesentligste av arbeidet som er utført har vært endret sammenlignet med kontraktens forutsetninger.

Utfordringene med Veidekke er også blitt løftet til presidentskapet. I april 2015 orienterte administrasjonen presidentskapet om prosjektets utfordringer med produksjon av arbeidsunderlaget fra prosjekterende, uforutsette forhold i grunnen og økning av stålmengden i fasaden på Prinsens gate 26.¹⁵¹ Administrasjonen viste også til at den «erfarer (...) at Veidekke er svært dyktig til å ivareta sine egne kontraktuelle interesser med nitidig oppfølging. Dette medfører mange varsler og tilleggskrav, noe somt er veldig ressurskrevende å behandle, og som tar mye fokus i prosjektet».

Endringshåndtering

Stortingets administrasjon opplyser at den bruker et standardssystem fra andre større byggeprosjekter i henhold til Norsk bygge- og anleggskontrakt (NS 8405) med formaliserte skjemaer og prosedyrer for endringshåndtering. Videre opplyser administrasjonen at Wikborg Rein har bistått med kontraktsoppfølgingen av begge generalentreprenesene.

For å håndtere den daglige oppfølgingen mot generalentreprenøren for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak, har prosjektledelsen sammen med byggeledelsen utarbeidet et eget prosjektmeldingssystem.¹⁵² Dette systemet benyttes i all formell dialog mellom Stortingets administrasjon og generalentreprenøren for å varsle om endringer, avvik og behov for avklaringer til arbeidsunderlaget. Alle meldingene blir loggført i eget skjema for oppfølging og status på aktivitetene.

147) Erstad og Lekven AS (2014) *Notat fra byggeledelsen. Vurdering av ressursbehov ved bemanning på byggherresiden*. Notat til Stortingets administrasjon, 17.12.2014.

148) Stortingets administrasjon (2014) *Urasjonell drift*. Brev til Veidekke Entreprenør AS, 11.12.2014.

149) Stortingets administrasjon (2015) *Vedrørende samarbeidsplikt iht. kontrakt*. Brev til Veidekke Entreprenør AS, 03.03.2015.

150) Veidekke Entreprenør AS (2016) *Status etter 20 måneders drift*. Brev til Stortingets administrasjon, 16.03.2016.

151) Stortingets administrasjon (2015) *Orientering om status for prosjekt P 26*. Notat til Stortingets presidentskapet, 27.04.2015.

152) Stortingets administrasjon (2014) *Prosjektmandat for Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og kulvert*, Styringsdokument versjon 0.4, 10.11.2014.

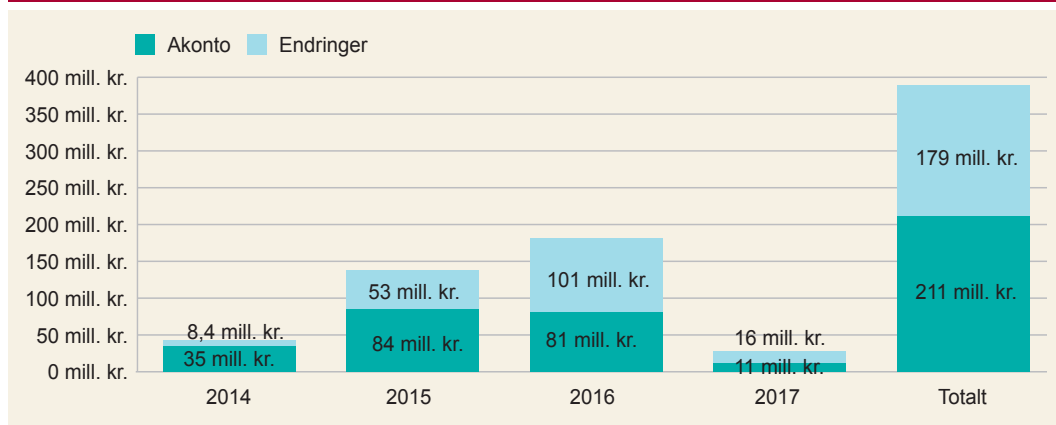
Det er faste ukentlige møter med entreprenør og byggeledere der rapportering av status på varsler er tema. I tillegg avklares andre nødvendige forhold. Entreprenørene utarbeider månedsrapporter som danner grunnlaget for månedsrapporten til prosjektledelsen.

Stortingets administrasjon opplyser i intervju at den ved kontraktinngåelse med Veidekke Entreprenør AS ikke hadde mistanke om at konkurransegrunnlaget ikke var godt nok. Til tross for at administrasjonen følte seg trygg på konkurransegrunnlaget har det kommet et stort antall endringsmeldinger fra Veidekke. Administrasjonen opplyser at det har vært gjennomført endringer som følge av mangler i kontrakten, knyttet til tidsendringer og endringer av tekniske løsninger. Der administrasjonen har vært i tvil om hva som må aksepteres av varsler, har den hentet inn juridisk bistand. Etter administrasjonens vurdering er kravene fra Veidekke i all hovedsak berettigede. I månedsrapportene fra Stortingets innleide byggeledelse fra høsten 2014 pekes det i flere av rapportene på at det er et stort antall endringsmeldinger, men at nesten alle etter byggeledelsens vurdering er reelle.¹⁵³

I kontrakten med Veidekke er det en bestemmelse om at byggherren kan pålegge entreprenøren å utføre tilleggsarbeider for inntil 15 prosent av kontraktsummen. Dette følger av NS 8405 punkt 22.1 der det heter at «(e)r ikke annet avtalt, kan ikke byggherren pålegge entreprenøren endringer ut over 15 % netto tillegg til kontraktssummen». Dersom det blir endringsarbeider utover 15 prosent av kontraktssummen, har ikke entreprenøren noen plikt til å utføre arbeidene, og han er ikke bundet av kontraktens enhetspriser dersom han sier ja til å utføre arbeidene.

I september 2015 varslet Veidekke om at grensen på 15 prosent var overskredet i prosjektet.¹⁵⁴ Dersom byggherren ønsket utført ytterligere endringsarbeid, ville Veidekke i samsvar med kontrakten kreve reviderte betingelser. Som følge av dette ble kontraktens bestemmelser for endringsarbeid reforhandlet. Stortingets administrasjon peker på at i en slik forhandling er entreprenøren i en monopolsituasjon, noe som har medført at disse ekstraarbeidene har blitt dyrere enn om arbeidene hadde vært inkludert i anbudskonkurransen og kontrakten fra starten av.¹⁵⁵ Administrasjonen estimerer at det økte omfanget av endringer utover 15 prosent antas å ha hatt en merkostnad på rundt 70 millioner kroner. Det er også foretatt flere endringer i avtalen med Veidekke AS blant annet som følge av justering av framdriftsplan. Blant annet ble det inngått ny avtale i september 2015 om fristforlengelse for økt omfang av rivearbeider, desember 2015 om vederlag for forsering og endring i avtale i april 2016 om forsering og økonomisk vederlag.

Figur 8 Fordelingen av prosjektkostnader fordelt på kontrakt/akonto og endringer for kontrakten med Veidekke Entreprenør AS



153) Erstad og Lekven AS (2014) *Månedsrapporter byggeledelse for september og oktober 2014*.

154) Veidekke Entreprenør AS (2015) *Økning i priser for endringsarbeider*. Brev til Stortingets administrasjon, 30.09.2015.

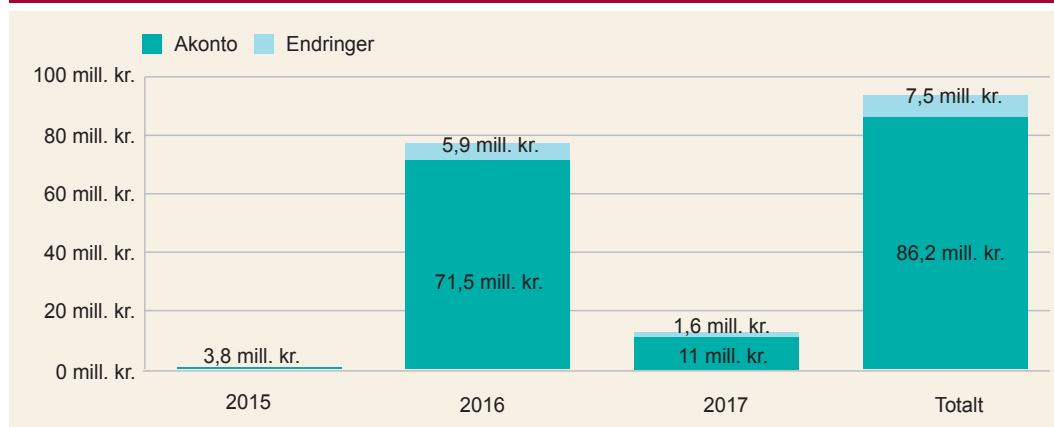
155) Stortingets administrasjon (2017) *Kostnadsutvikling byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv*. Notat til Riksrevisjonen, 28.04.2017.

Figur 8 viser fordelingen mellom kostnader innenfor kontrakt og endringskostnader, fordelt på årstall for utbetalingen. Tallene er hentet fra Stortingets prosjektrekskap og er et uttrykk for det Stortinget per 9. mars 2017 har utbetalt til Veidekke. Figuren viser at endringskostnadene til Veidekke utgjør 179 millioner kroner av totalt 390 millioner kroner. I 2016, som er det siste året med fullstendige tall for hele året, utgjør endringene i kontrakten med Veidekke mer enn kostnadene innenfor kontrakt. De første månedene av 2017 viser samme tendens som 2016.

Stortingets administrasjon opplyser at det har vært utfordringer knyttet til betaling av fakturaer fra Veidekke innen forfall. Veidekke sender faktura fortløpende ved krav. Dersom Stortingets administrasjon ikke er enig i kravet, utsettes betaling av faktura. Det har heller ikke vært mulig å få splittet fakturaene i de tilfellene administrasjonen er uenig i deler av beløpet. Ettersom alle fakturaer går gjennom tre ledd i prosjektorganisasjonen og endringer skal vurderes av flere parter, er det noen fakturaer som ikke betales innen 28 dager. Dette har medført merkostnader i form av morarenter. I 2015 og 2016 er det til sammen kostnadsført 782 715 kroner i morarenter til Veidekke.

Basert på erfaringene med avtalen med Veidekke har administrasjonen justert avtalen med KF Entreprenør for innkjøringstunnelen. I avtalen med KF Entreprenør er betalingsfristen på faktura endret fra 28 til 40 dager og det er kontraktsfestet at KF Entreprenør ikke kan fakturere før endringsvarsel er godkjent av administrasjonen. Videre har administrasjonen i kontrakten med KF Entreprenør satt byggherrens rett til å pålegge entreprenøren endringer til 25 prosent av opprinnelig kontraktsverdi, mot 15 prosent slik den var satt i kontrakten med Veidekke og det som er utgangspunktet i NS 8405.

Figur 9 Fordelingen av prosjektkostnader fordelt på kontrakt/akonto og endringer for kontrakten med KF Entreprenør AS



Figur 9 viser fordelingen mellom kostnader innenfor kontrakt og endringskostnader, fordelt på årstall for utbetalingen for kontrakten med KF Entreprenør AS. Tallene er hentet fra Stortingets prosjektrekskap og er et uttrykk for det Stortinget per 9. mars 2017 har utbetalt til KF Entreprenør. Figuren viser at endringskostnadene til KF Entreprenør utgjør 7,5 millioner kroner av totalt 93,7 millioner kroner. Sammenlignet med endringskostnadene i kontrakten med Veidekke utgjør endringene i kontrakten med KF Entreprenør en liten andel av totalsummen.

5.5 Sikkerhet

Etter terrorhendelsen 22. juli 2011 utarbeidet Stortingets administrasjon et notat til presidentskapet 1. februar 2012 som omhandlet en forenklet risiko- og sårbarhetsanalyse.¹⁵⁶ Som det også går fram av presidentskapets brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen 27. oktober 2016 peker notatet blant annet på sårbarheter i eksisterende garasjenedkjøring fra Prestegata, og forhold rundt garasjen. Det påpekes også at varemottaket bør flyttes, og at sikkerheten i garasjeanlegget må vurderes samlet i en utvidet analyse. I referatet fra møtet i presidentskapet 9. februar 2012 ble administrasjonen bedt om å foreslå en gjennomføringsplan for tiltakene som så langt som mulig også skulle inkludere kostnadsanslag. Administrasjonen la med bakgrunn i dette fram for presidentskapet 24. april 2012 en orientering om gjennomføring av planlagte sikkerhetstiltak.¹⁵⁷ Orienteringen gjaldt i hovedsak tiltak knyttet til Stortingsbygningen og synes ikke relevant for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

Den forenklede risiko- og sårbarhetsanalysen av 1. februar 2012 ble fulgt opp med en helhetlig analyse for Stortingets virksomhet.¹⁵⁸ Stortingets sikkerhetsgruppe, bestående av interne ressurser samt representanter fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politiets sikkerhetstjeneste, Oslo politidistrikt, Statsbygg, Forsvarsbygg og daværende Departementenes servicesenter,¹⁵⁹ startet sommeren 2012 arbeidet med en risikoanalyse som tok for seg alle sider av sikkerheten ved Stortingets bygningsmasse.¹⁶⁰ Stortingets sikkerhetsgruppe leverte utkast til rapport i januar 2013. Rapportens hoveddel ble etter tilbakemeldinger fra Stortinget bearbeidet av Forsvarsbygg, og endelig versjon ble overlevert i april 2013.

Stortingets administrasjon opplyser i intervju at rapporten fra Stortingets sikkerhetsgruppe er svært omfattende. Det var forventet at rapporten skulle konkludere med anbefalte tiltak, men rapporten vurderer ikke sannsynlighet. Rapporten påpeker sårbarheter og overlater til Stortinget som objekteier å vurdere tiltak ut fra en totalvurdering av verdier og sårbarhet. Stortingets administrasjon opplyser at rapporten var krevende å operasjonalisere i den formen den ble levert i, med hensyn til å prioritere tiltak, og vurderte at det var nødvendig med en videre prosess for å konkludere med hvilke tiltak som skulle settes i verk. Administrasjonen ga derfor Det Norske Veritas (DNV) i oppdrag å vurdere rapporten fra sikkerhetsgruppa og foreslå en metodikk for å prioritere tiltak fra sikkerhetsrapporten. Stortingets administrasjon utarbeidet i desember en tiltaksanalyse hvor anbefalingene fra Stortingets sikkerhetsgruppe gis prioritet.¹⁶¹ Stortingets administrasjon opplyser at tiltakene ikke er differensiert på de ulike objektene i Stortingets bygningsmasse. Stortingets administrasjon opplyser at presidentskapet ble orientert om metoden for tiltaksprioritering 11. februar 2016, men tiltaksvurderingen er ikke lagt fram for presidentskapet. Tiltaksvurderingen skal være utgangspunktet for en handlingsplan med prioriterte tiltak.¹⁶²

Riksrevisjonen gjennomførte for regnskapsåret 2014 en revisjon av sikkerhet og beredskap i Stortingets administrasjon.¹⁶³ Det pågikk da et arbeid med å etablere en handlingsplan som skulle dekke alle tiltakene i gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse. Stortingets administrasjon opplyser i intervju med revisjonen at det arbeides med en handlingsplan som er planlagt ferdigstilt i 2017.

156) Stortingets administrasjon (2012) *Utvendig ROS analyse - Stortingsbygningen*. Notat til Stortingets presidentskap av 01.02.2012.

157) Stortingets administrasjon (2012) *Orientering om gjennomføring av sikkerhetstiltak*. Notat til Stortingets presidentskap, 24.04.2012.

158) Stortingets administrasjon (2012) *Sikkerhetstiltak H7 - risikovurdering av Stortingets virksomhet*. Notat til Stortingets presidentskap, 13.06.2012.

159) Fra 01.01.2014, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

160) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 24.03.2017.

161) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 27.04.2017.

162) Stortingets administrasjon (2015) *Tiltaksvurdering/SSG-analyse*. Intern rapport, 02.12.2015.

163) Riksrevisjonen (2015) *Etterlevelsesrapport for 2013 om Sikkerhet og beredskap i Stortingets administrasjon*. Brev til Stortingets administrasjon, 11.06.2015.

Iverksatte sikkerhetstiltak som følge av rapporten fra Stortingets sikkerhetsgruppe

Stortingets administrasjon er kjent med at det er Stortingets ansvar som objekteier å velge hvilke sikkerhetstiltak som ønskes iverksatt, og hvordan eier skal arbeide med sårbarhetene som ble påpekt i sikkerhetsrapporten.¹⁶⁴ Administrasjonen opplyser at det å velge sikkerhetstiltak har vært krevende, blant annet fordi Stortinget er plassert midt i Oslo sentrum og er et vanskelig objekt å sikre. Stortingets presidentskap (2013–2017) opplyser i intervju at det i dette byggeprosjektet og generelt i vurderinger knyttet til sikkerhet har vært viktig at Stortinget ikke framstår som en festning, men som et åpent og inkluderende hus, samtidig som nødvendige sikkerhetstiltak blir satt i verk. Stortingets sikkerhetssjef opplyser til revisjonen i liten grad å ha vært involvert i de bygningstekniske vurderingene som er gjort i byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Dette skyldes at oppfølging av risiko- og sårbarhetsanalysen har vært tatt inn i og behandlet i prosjektorganisasjonen. Sikkerhetssjefen har imidlertid deltatt i utforming av løsninger knyttet til for eksempel sikkerhetsoperative funksjoner i 1. etasje i Prinsens gate 26, og posisjon ved ny innkjøring samt post- og varemottak.

I mai 2013 opplyser administrasjonen til presidentskapet at risikoanalysen som er utarbeidet for Stortinget, har avdekket flere forhold som har påvirket utviklingen av prosjektet.¹⁶⁵ Dette gjelder sårbarheter mot eksplosjonslaster, sårbarhet knyttet til manglende alternativ utkjøring fra garasjen og den eksisterende vareleveringen, samt behov for å etablere rom for behandling av skjermingsverdig informasjon.¹⁶⁶ Når det gjelder Halvorsens Conditori, kommenterte administrasjonen i mars 2013 at sikkerhetshensyn muligens vil være avgjørende for om presidentskapet skulle velge oppsigelse eller oppkjøp. I forbindelse med oppsigelsen av Andvord i Stortingets bygningsmasse opplyser Stortingets administrasjon til revisjonen at leieforholdet ble avvirket dels av sikkerhetshensyn, og dels på grunn av behovet for å benytte lokalene selv.¹⁶⁷

Storingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser til revisjonen at anbefalingene i sikkerhetsrapporten fra Stortingets sikkerhetsgruppe ble oppfattet som meget klare føringer, og at presidentskapet på dette tidspunktet ikke kunne ta ansvar for noe annet enn å følge rådene det fikk fra Stortingets sikkerhetsgruppe om blant annet objektsikring. Presidenten opplyser videre at presidentskapet ga Stortingets direktør føring om at administrasjonen skulle være tydelig på om tiltaket var begrunnet i sikkerhet, eller om det var andre hensyn som lå bak forslaget. Stortingets presidentskap (2013–2017) opplyser i intervju at det ikke er mulig å gjennomføre alle tiltak som følge av sikkerhetsrapporten fra Stortingets sikkerhetsgruppe, noe som medfører en vanskelig kostnads- og nyttevurdering. Presidentskapet har imidlertid ikke funnet at det har vært grunnlag for å overprøve administrasjonens sikkerhetsvurderinger.

På presidentskapsseminaret 15.–16. august 2011 ble rehabilitering av Prinsens gate 26 diskutert.¹⁶⁸ Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det grunnet utfordringer med brannsikring og inneklimate, også i forkant av rapporten fra Stortingets sikkerhetsgruppe, var behov for å skifte vinduer og foreta endringer i innvendige konstruksjoner i Prinsens gate 26. Rapporten fra Stortingets sikkerhetsgruppe anbefalte ytterligere og svært omfattende sikkerhetstiltak. Det

¹⁶⁴ Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 24.03.2017.

¹⁶⁵ Stortingets administrasjon (2013) *Beslutningsgrunnlag for rehabilitering av Prinsens gate 26 og bygging av nytt post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskap av 21.05. 2013.

¹⁶⁶ Prop. 1 S (2016–2017) *Finansdepartementet*, vedlegg 1 kap. 41 Stortinget - byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv.; Stortingets administrasjon (2013) *Beslutningsgrunnlag for rehabilitering av Prinsensgt. 26 og bygging av nytt post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskap, 21.05.2013.

¹⁶⁷ Stortingets administrasjon (2017) *Oppfølging etter referater*. E-post til Riksrevisjonen, 10.04.2017.

¹⁶⁸ Stortingets administrasjon (2011) *Spørsmålsstillinger ifm. rehabilitering av Prinsens gate 26*. Presentasjon for Stortingets presidentskap, Presidentskapsseminaret 15.–16.08.2011.

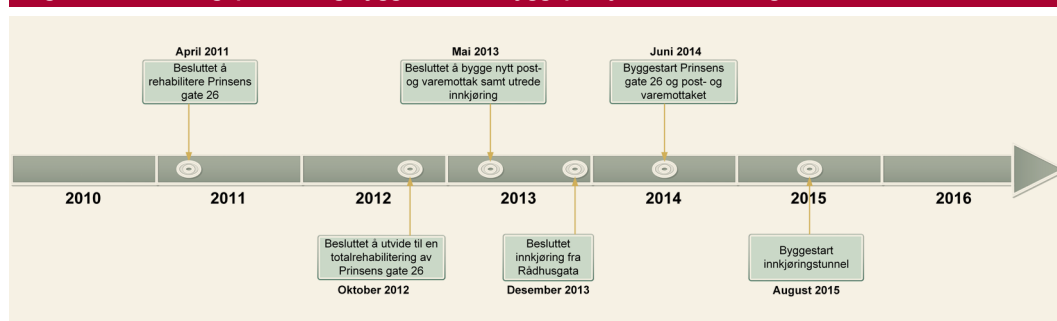
ble gjennomført konseptvalg for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 i oktober 2012, og Stortingets administrasjon opplyser at innspillene fra sikkerhetsgruppa var sentrale ved konseptvalget. Som følge av terrorhendelsene 22. juli 2011 var det stor oppmerksomhet rundt objektsikring, og presidentskapet var opptatt av at fasaden i Prinsens gate 26 skulle sikres på en god måte.¹⁶⁹ Sikkerhetsaspektet hadde i utgangspunktet ikke vært avgjørende for å sette i gang rehabilitering av Prinsens gate 26.¹⁷⁰ Som følge av økt oppmerksomhet om sikkerhet etter 22. juli 2011, så imidlertid administrasjonen den planlagte rehabiliteringen som en mulighet til å integrere tiltak for å øke sikringsnivået på bygget. Konseptvalget hadde klare sikkerhetselementer, og det alternativet som ble besluttet av presidentskapet, innebar et vesentlig økt sikkerhetsnivå for Prinsens gate 26.

I mai 2013 ba presidentskapet administrasjonen også om å sette i gang planlegging av en ny nedkjøring til post- og varemottaket og garasjen.¹⁷¹ Stortingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser i intervju at det var nødvendige sikkerhetstiltak som var bakgrunnen for byggingen av post- og varemottaket og ny utkjøring, ikke kost-/nyttevurderinger eller produktivitetshensyn.

5.6 Utredninger i byggeprosjektet

Det er et grunnleggende ulovfestet krav til offentlige organer om å treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling.¹⁷² For at Stortinget som byggherre skal treffe en velbegrunnet og gjennomtenkt beslutning om valg av tiltak, må det blant annet utrede behovet for og målet med tiltaket, identifisere alternative tiltak, samt utrede kostnadene og virkningene ved alternativene.

Figur 10 Beslutningspunkter og byggestart for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.



Figur 10 viser beslutningspunktene og byggestart for totalrehabiliteringen av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnelen i Rådhusgata.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at etter mange år med prioritering av overflatevedlikehold i eksisterende bygningsmasse, økte behovet for å gjøre større vedlikeholdsarbeider som også ivaretar forsvarlig bygningsmessig kvalitet og nye krav til teknisk infrastruktur. Økningen i arealbehov i 1990-årene og tidlig i 2000-årene medførte innleie av Akersgata 18 samt oppkjøp av stortingskvartalet. Administrasjonen prioriterte å vurdere muligheten for etablering av flere arbeidsplasser i Stortingets eksisterende bygg heller enn å anskaffe ytterligere nye lokaler. For å sikre effektiv drift og ivareta de politiske miljøenes behov, er det en forutsetning å ha en begrenset geografisk utstrekning og fortrinnsvis en fysisk sammenkoplet bygningsmasse.

169) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med stortingspresidenten (2009-2013)*, 28.03.2017.

170) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 24.03.2017.

171) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra møte i presidentskapet*, 23.05.2013.

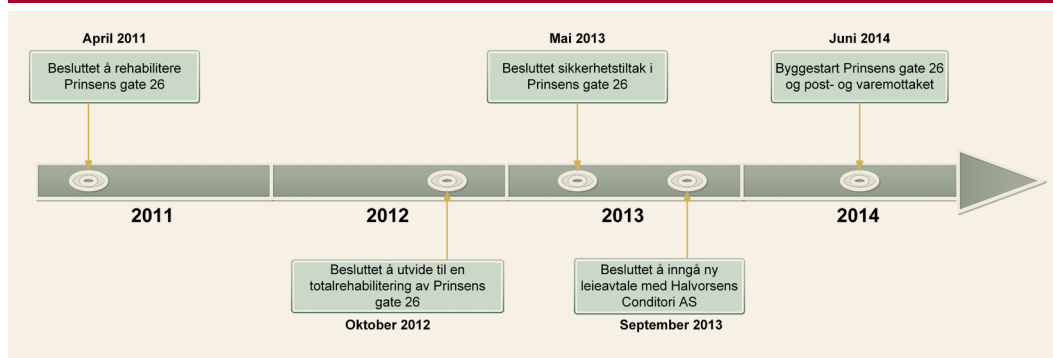
172) Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2003) *Frihagens forvaltningsrett*, bind I. Graver, Hans Petter (2002) *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utg. Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2014) *Forvaltningsrett*, 10. utg.

Presidentskapet vedtok å rehabilitere Prinsens gate 26 først, og deretter komme tilbake til tilbygget mot Akersgata når Prinsens gate 26 var ferdigstilt.¹⁷³

Videre har presidentskapet vedtatt å innlemme bygging av nytt post- og varemottak samt innkjøringstunnel i byggeprosjektet. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at erfaringene fra terrorhandlingene 22. juli 2011 har gjort at behovet for vesentlige sikkerhetstiltak har vært svært sentralt i forbindelse med rehabiliteringen av Prinsens gate 26, bygging av nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring, jf. omtale i kapittel 5.5.

5.6.1 Rehabilitering av Prinsens gate 26

Figur 11 Tidslinje for Prinsens gate 26



Figur 11 viser beslutningene presidentskapet har tatt om rehabilitering av Prinsens gate 26 og byggestart for prosjektet.

Presidentskapet ble i oktober 2012 forelagt ulike alternativer for rehabilitering av Prinsens gate 26.¹⁷⁴ Det ene var et oppussingsalternativ basert på at Prinsens gate 26 hadde store branntekniske svakheter, og at det var behov for en generell brannteknisk oppgradering i bygningen. I tillegg var det behov for å skifte vinduene. Kostnadene for dette alternativet ble estimert til mellom 198,5 - 264 millioner kroner.

Faktaboks 2 Alunskifer

Alunskifer er en svart karbonholdig leirskifer. Ved tilgang til vann og oksygen vil alunskiferen oksideres, og sammen med vann avgi syre som etser hull i nedgravde jernrør og får betong til å svulle og smuldre. Ved svelling kan bygningenes fundamentering skades.

Bergarten finnes flere steder i sentrum.

Kilde: Store norske leksikon

Det andre alternativet innebar en omfattende bygningsmessig endring som blant annet inkluderte flere sikkerhetstiltak. Stortingets administrasjon opplyser i intervju at det spesielt gjaldt sikring av fasaden. Alternativ to innebar avstiving av fasaden, rivning av hele bygget innenfor og utgraving/sprenging av en ekstra underetasje, U2. Deretter skulle bygningen gjenoppbygges med nye konstruksjoner samt fasaden fundamenteres til den nye bygningen. Av saksframlegget til presidentskapet går det fram at alternativ to vil gi et kvalitetsmessig bedre bygg, et bygg som ivaretar økt behov for sikring, er mer fleksibelt med tanke på framtidige bruk og som gir mulighet for å fjerne alunskiferen under bygget. Kostnadene ved

dette alternativet ble estimert til mellom 272–363 millioner kroner. Kostnader for sikringstiltak var på dette tidspunktet ikke beregnet, men ble anslått til å ha et kostnadsestimat på 30–50 millioner kroner.

173) Stortingets presidentskap (2011) *Protokoll fra presidentskapsseminaret*, 06.-07.01.2011.

174) Stortingets administrasjon (2012) *Konseptvalg for rehabilitering av Prinsensgt. 26*. Notat til Stortingets presidentskap, 15.10.2012.

Presidentskapet ble i saksfremlegget også orientert om et tredje alternativ som tilsvarte alternativ to, men med forsterket sikring av bygningen. På tidspunktet konseptvalget ble fremmet for presidentskapet var risikovurderingen under arbeid, og det var derfor ikke klart hvilke tiltak som ville bli besluttet gjennomført. Administrasjonen valgte derfor å fremme to alternative forslag til konsept for rehabilitering av Prinsens gate 26. Presidentskapet ga sin tilslutning til å utrede rehabilitering av Prinsens gate 26 basert på alternativ to.¹⁷⁵

Et komplekst byggeprosjekt

Utredningen av underetasjen U2

Det går fram av saksfremlegget til konseptvalget om rehabilitering av Prinsens gate 26 at ved å grave ut en ny underetasje, U2, vil Stortinget få ca. 800 m² mer areal og få fjernet alunskiferen under bygget.¹⁷⁶ Merkostnaden ved å grave ut og bygge den ekstra kjelleren var ikke oppgitt.



Fasaden og fasadeavstivningen i byggeperioden. Foto: Stortinget

I forprosjektrapporten for Prinsens gate 26¹⁷⁷ opplyses at problematikken rundt refundamentering av bygget og bevaring av fasaden har vært hovedtemaet i forprosjektfasen. Etablering av U2 medfører at bygget fundamenteres på nytt ca. 5 m under eksisterende fundamenter. Rivning av alle innvendige dekker og bæresystemer betinger avstiving av fasaden inntil nytt bæresystem er etablert. For å sikre fasaden i byggeperioden er det blant annet bygget opp en midlertidig stålkonstruksjon som stabiliserer fasaden, og det er bygget «tak over tak» for å beskytte teglfasaden mot regn og frostskafer i byggetiden.¹⁷⁸ Ifølge Stortingets administrasjon gjør kombinasjonen av fasadeavstivningen og utgravingen av U2 arbeidet vanskelig og særlig risikofyllt fordi fasaden blir veldig skjør mens byggearbeidet pågår.¹⁷⁹

175) Stortingets presidentskap (2012) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 18.10.2012.

176) Stortingets administrasjon (2012) *Konseptvalg for rehabilitering av Prinsensgt. 26*. Notat til Stortingets presidentskap, 15.10.2012.

177) Multiconsult og LINK arkitektur (2013) *Forprosjektbeskrivelse. Prinsens gate 26 - Rehabilitering*. Post- og varemottak med garasjenedkjøring.

178) Stortingets administrasjon (2013) *Rammesøknad – midlertidige tiltak*. Notat som vedlegg til søknad om rammetillatelse, 23.10.2013.

179) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 15.03.2017.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at ventilasjonsanleggene krever stor plass, og ved å benytte underetasjen U2 til ventilasjonsanlegg frigis arealer i de øvrige etasjene. Før rehabiliteringen var ventilasjonsanlegget plassert på taket av Prinsens gate 26. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det nye anlegget er vesentlig større enn det gamle, og at det ikke var ønskelig ut fra antikvariske hensyn å utvide eksisterende ventilasjonsrom på taket. Det går fram av Riksantikvaren sin forhåndsuttalelse at det var «svært positivt at det relativt store ventilasjonsrommet på taket fjernes, og takflaten blir renere og slik sammenfaller mer med opprinnelig situasjon».¹⁸⁰ Revisjonen har ikke fått fremlagt dokumentasjon som tilsier at ventilasjonsanlegget ikke kunne plasseres et annet sted i bygget.

Stortingets administrasjon fikk i notat av 12. april 2012 fra Hjeltnes Consult AS en redegjørelse for hvor omfattende en ombygning må være før det utløser krav til jordskjelvsikring i henhold til byggeteknisk forskrift (TEK 10) og europeisk prosjekteringsstandard, Eurokode 8. Notatet konkluderer med at ved å velge alternativet med rivning og fasadebevaring, vil kravet til jordskjelvsikring gjelde. Det går fram av saksframlegget til presidentskapet i oktober 2012 om konseptvalg at bygget vil bli dimensjonert for jordskjelvlaster. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det var andre forhold som er fremhevet som begrunnelse for bygging av U2 som har vært mer fremtredende enn det med sikring mot jordskjelv. Administrasjonen uttalte videre at «(d)et er imidlertid en fordel å ha en homogen fundamentering mht. jordskjelvsikring, noe som ville vært vanskelig å få til om vi ikke hadde bygget U2, fordi da ville deler av bygget stått på fjell, og andre deler på løsmasser. Jordskjelv og terrørsikring henger sammen på den måten at det er ønskelig med en høy duktilitet (elastisitet og strukturell styrke), for å motstå ytre lastpåvirkninger.» Revisjonen har ikke fått forelagt dokumentasjon som viser at det var nødvendig å grave ut U2 ved alternativet som ble valgt.

Presidentskapet ble i mai 2013 presentert for ulike kostnadsreducerende tiltak.¹⁸¹ Ett forslag var å ikke sprengte/grave ut U2. Dette ble estimert til å kunne gi en kostnadsbesparelse på 64 millioner kroner. Administrasjonen opplyste at konsekvensen av dette var at ventilasjonsanlegget måtte plasseres et annet sted i bygget, og at prosjektet ikke ville «løse alle alunskiferproblemene under bygget». Forslaget ble ikke vedtatt.

Bevaring av fasaden i Prinsensgate 26

Oslo kommune har vedtatt med hjemmel i *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) § 12-5 nr. 5 at bygningen i Prinsens gate 26 ligger i spesialområde for bevaring, og at bygningen er vernet. Det er hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-1 til å søke om dispensasjon. Før det gis tillatelse til eksteriørendringer, skal det hentes inn uttalelse fra antikvariske myndigheter.¹⁸² Riksantikvaren er rådgiver for statlig eiendom med høy kulturminneverdi, og uttalte i en foreløpig forhåndsuttalelse om kulturminneverdiene i Prinsens gate 26 og Stortingets ønske om ombygging samt sikring av bygget at «Bygningens gatefasader er godt bevart i forhold til hvordan bygget sto etter påbyggingen i 1898. Fasadene fra 1. til 4. etasje er minimalt endret og står trolig nesten uendret fra oppføringsåret 1880 ... Bygningens kulturminneverdi er relativ høy, arkitektonisk, opplevelsesmessig og som kilde til kunnskap om forretningsgårder oppført i Oslo sentrum i 1800-tallet siste kvartal.»¹⁸³

180) Riksantikvaren (2014) Prinsens gate 26 - *Riksantikvarens uttalelse*. E-post til LINK Arkitektur, 17.03.2014.

181) Stortingets administrasjon (2013) *Forslag til mulige kostnadsreducerende tiltak og konsekvenser*. Vedlegg 4 til notat til Stortingets presidentskap, 21.05.2013.

182) I denne saken er det hentet inn uttalelse fra Riksantikvaren, jf. møtereferat 20.06.2013.

183) Riksantikvarten (2012) *Stortinget - P26 - ombygging*. E-post til Amdahl Strøm & Cappelen Arkitekter AS, 27.11.2012.

Det går fram av mottatt dokumentasjon at det fra Stortingets administrasjon sin side var en forutsetning at fasaden skulle bevares, og at Riksantikvaren ikke ble forespurt om rivning av fasaden var mulig. Riksantikvaren har ifølge framlagt dokumentasjon tatt Stortingets forutsetning som utgangspunkt for sine uttalelser om bygningens kulturminneverdi i forhold til planene for bygningen.¹⁸⁴ Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at den oppfattet at Riksantikvaren ikke ville godtatt rivning, og at det ikke ble søkt om å rive fasaden på Prinsens gate 26.

Storingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser at det var en forutsetning for prosjektet at fasaden i Prinsens gate 26 skulle bevares. Muligheten for å rive fasaden ble aldri diskutert som et reelt alternativ i presidentskapet. Det foreligger ikke noe fredningsvedtak, men presidentskapet forutsatte at Stortinget ikke ville fått godkjenning til å rive fasaden dersom det hadde blitt søkt om dette. Storingspresidenten opplyser også at det antakelig heller ikke er ønskelig for en institusjon som Stortinget å utfordre signalene fra Riksantikvaren i et slikt spørsmål.

Sikkerhetstiltak i Prinsens gate 26

Presidentskapets konseptvalg i oktober 2012 innebar flere sikkerhetstiltak, spesielt sikring av fasaden. Kostnadene var på dette tidspunktet ikke estimert, men anslått til å være i størrelsesorden 30–50 millioner kroner.

Av administrasjonens saksframlegg til presidentskapet 21. mai 2013 går det fram at «prosjektet har ut ifra faglige hensyn, og fokus på helhet og fremtidsrettede løsninger, blitt utviklet siden presidentskapet i oktober gav sin tilslutning til å arbeide videre med alternativ 2.» I saksframlegget opplyses det at sikkerhetstiltak i Prinsens gate 26 er implementert i prosjektet, og at dette utgjør ca. 34 millioner kroner. Av disse utgjør derav ca. 24 millioner kroner i fasadesikring og ca. 10 millioner kroner i forsterkning av dekker mellom etasjer. I det samme saksframlegget foreslås det å kutte disse sikkerhetstiltakene, og eventuelle konsekvenser ved kutt er beskrevet.¹⁸⁵ Presidentskapet godkjente gjennomføring av prosjektet i henhold til fremlagte rammer,¹⁸⁶ og kostnadsreduserende tiltak ble ikke vedtatt.

Flere av de kostnadsreduserende tiltakene fra mai 2013 ble presentert på nytt for presidentskapet i mai 2014. Dette gjelder forslagene om kutt i sikkerhetstiltak, som var estimert til 30 millioner kroner. Kostnadsreduserende tiltak ble ikke vedtatt.

5.6.2 Halvorsens Conditori AS

Da Stortinget overtok bygården i Prinsens gate 26 i 1977 fikk Halvorsens Conditori AS forlenget leiekontrakten. I forbindelse med byggeprosjektet ble det nødvendig å vurdere leieforholdet. Administrasjonen opplyser i intervju at presidentskapet ga klare føringer om at Halvorsens Conditori AS skulle drive videre i Stortingets lokaler etter renoveringen. Presidentskapet besluttet at det skulle inngås ny leieavtale med Halvorsens Conditori AS.¹⁸⁷ Stortingets administrasjon opplyser videre til revisjonen at det å ha et konditori inne i Stortingets bygningsmasse medfører ekstra kostnader knyttet til sikkerhet.

184) Amdahl Strøm & Cappelen Arkitekter AS (2012) *Stortinget - P26 - ombygging*. E-post til Riksantikvaren, 16.11.2012, Riksantikvaren (2012) *Stortinget - P26 - ombygging*. E-post til Amdahl Strøm & Cappelen Arkitekter AS, 27.11.2012, LINK arkitektur AS (2013) *Referat fra møte med byantikvaren i Oslo*, 06.03.2013, LINK Arkitektur AS (2013) *Referat fra møte med byantikvaren i Oslo*, 20.06.2013, LINK arkitektur AS (2013) *Anmodning om forhåndsuttalelse til rammesøknaden*. Brev til Riksantikvaren, 14.11.2013, Riksantikvaren (2014) *Prinsens gate 26 - Riksantikvarens uttalelse*. E-post til LINK Arkitektur AS, 17.03.2014, Riksantikvaren (2014) *Prinsens gate 26 - Riksantikvarens kommentarer*. E-post til LINK arkitektur AS, 10.04.2014 og Oslo kommune Plan- og bygningsetaten (2014) *Rammetillatelse - Prinsens gate 26*. Brev til LINK arkitektur AS, 10.06.2014.

185) Stortingets administrasjon (2013) *Forslag til mulige kostnadsreduserende tiltak og konsekvenser*. Vedlegg 4 til notat til Stortingets presidentskap, 21.05.2013.

186) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 23.05.2013.

187) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra presidentskapsmøter*, 14.03.2013 og 26.09.2013.



Fasaden før rehabilitering og plassering av Halvorsen Conditori. Foto: Stortinget

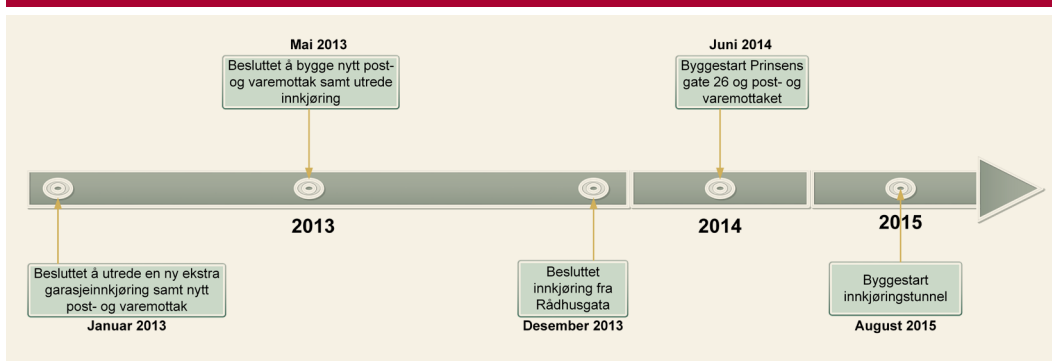
Stortingets administrasjon har oversendt Riksrevisjonen saksframleggene til presidentskapet og protokollene fra møtene som omhandler spørsmålet om leieforholdet.¹⁸⁸ Det kommer ikke fram av saksframleggene eller av protokollene at presidentskapet ble forelagt de sikkerhetsmessige konsekvensene eller de ekstra byggekostnadene det medfører å ha ekstern leietaker i bygget. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det ikke ble beregnet hva sikkerhetstiltakene ville koste. Revisjonen har ikke fått forelagt dokumentasjon på at det har blitt fremmet som et mulig kuttforslag å la være å etablere konditoriet i bygningen.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at Halvorsens Conditori AS er å regne som en institusjon i Oslo, og at det var en klar føring fra presidentskapet å bevare konditoriet som en del av sentrumsbildet. Stortingspresidenten i perioden 2009-2013 opplyser til revisjonen at han ikke husker om presidentskapet vurderte sikkerhetsrisikoen ved å ha en ekstern leietaker i form av Halvorsens Conditori i Stortingets bygningsmasse. Tidligere stortingspresident kan heller ikke huske om det ble framlagt oversikt over hvilke økonomiske konsekvenser for byggeprosjektet det ville medføre av sikkerhetsmessige og andre grunner å ha et konditori i Stortingets bygningsmasse som er åpent for publikum.

Stortinget har kun akseptert videreføring av Halvorsens Conditoris virksomhet i lokalene, og andre leieforhold i stortingskvartalet er avvirket.¹⁸⁹ Det gjelder for eksempel leieavtalen mellom Stortinget og Andvord i Tollbugata 31 som ble sagt opp fra 2014.

5.6.3 Nytt post- og varemottak og alternativ garasjeutkjøring

Figur 12 Tidslinje for alternativ garasjeutkjøring, innkjøringstunnel og nytt post- og varemottak



188) Stortingets administrasjon (2013) Notat 11.03.2013 og 27.08.2013 til Stortingets presidentskap; Stortingets presidentskap (2013) Protokoll fra presidentskapsmøte 14.03.2013, 29.08.2013 og 26.09.2013.

189) Riksrevisjonen (2017) Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon, 24.03.2017.

Figur 12 viser beslutningene presidentskapet har tatt om bygging av alternativ innkjøring til stortingsgarasjen, innkjøringstunnel og nytt post- og varemottak. Byggingen av post- og varemottaket startet i juni 2014, mens byggestart for innkjøringstunnelen var i august 2015.

Høsten 2012 igangsatte Stortingets administrasjon utredningen av en alternativ utkjøring fra stortingsgarasjen. Bakgrunnen var at garasjen og innkjøring var blitt identifisert som en sårbarhet.¹⁹⁰ Stortingets garasjeanlegg under Eidsvolls plass har i dag bare én inn-/utkjøring.¹⁹¹ Dagens post- og varemottak er lokalisert i tilknytning til og deler inn-/utkjøring med Stortingets garasjeanlegg.

I et internt notat går det fram at administrasjonen høsten 2012 vurderte tre alternativer; utkjøring på Eidsvolls plass mot Rosenkrantzgata, utkjøring gjennom parkeringsanlegget til Grand Hotel i Arbeidergata og utkjøring nederst på Wessels plass.¹⁹² Alternativet med utkjøring nederst på Wessels plass ble vurdert som det beste alternativet fordi det ville gi en alternativ utkjøring som kunne avlaste trafikken i Prestegata, og ikke bare en nødutkjøring som de andre to alternativene ville være. Alternativet med utkjøring nederst på Wessels plass ga også mulighet for et nytt post- og varemottak, dersom man gravde ut området mellom den gamle tunnelen og den nye nedkjøringen. I november 2012 ble de tre alternativene lagt fram for direktøren, som ga tilslutning til å igangsette en mulighetsstudie av alternativet med utkjøring og post- og varemottak på Wessels plass.¹⁹³

I januar 2013 presenterte administrasjonen utredning om ny garasjeinnkjøring og nytt post- og varemottak for presidentskapet.¹⁹⁴ Saksframlegget la til grunn en nedkjøring fra Nedre Vollgate, men opplyser at det er utfordringer med arkitektonisk innplassering på Wessels plass. Det går ikke fram av saksframlegget fra administrasjonen at presidentskapet ble forelagt alternativene om utkjøring på Eidsvolls plass eller gjennom parkeringsanlegget til Grand Hotel. Foreløpige kostnader for mottaket og utkjøringen er i saksframlegget beregnet til mellom 70 og 100 millioner kroner, inkludert sikkerhetstiltak. Øvrige sikkerhetstiltak er ikke tatt med i kostnadsanslag da dette ikke var kjent da saken ble lagt fram. Presidentskapet vedtok i januar 2013 å utrede en ny alternativ garasjeinnkjøring samt nytt post- og varemottak som en del av prosjektet for rehabilitering av Prinsens gate 26.¹⁹⁵ Utredningen skulle ta hensyn til resultater fra pågående risikovurdering innen sikkerhetsområdet.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at en viktig forutsetning for at Stortinget valgte å utvide byggeprosjektet på dette tidspunktet, istedenfor å bygge det som et eget prosjekt på et senere tidspunkt, var at det ble ansett som svært kostbart og vanskelig å realisere dette tiltaket etter at bymiljøetaten i Oslo var ferdig med kollektivprosjektet rundt Stortingets bygningsmasse. Dersom Stortinget hadde ventet til Bymiljøetaten hadde etablert trikketraseen, måtte Stortinget ifølge administrasjonen, tatt alle kostnader for rivning og gjenoppbygging av alle anlegg som nå blir etablert i forbindelse med kollektivprosjektet. Det ble ikke gjennomført beregninger av kostnaden ved å gjennomføre prosjektet på et senere tidspunkt. Ved å bygge samtidig med bymiljøetaten har Stortinget og Oslo kommune delt på kostnader for omlegging av buss og trikk, noe som har gitt besparelser for Stortinget på rundt 17 millioner kroner.

190) Stortingets presidentskap (2016) *Vedr. Kap. 41 Stortinget - svar på spørsmål om byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv*. Brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen, 27.10.2016.

191) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 13.03.2017.

192) Stortingets administrasjon (2012) *Mulighetsstudie for ny alternativ inn-/utkjøring garasjeanlegget*. Notat fra prosjektleder til prosjekteier, 30.10.2012

193) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av Stortingets byggeprosjekt - anmodning om dokument*. E-post til Riksrevisjonen, 05.05.2017. Det er ifølge administrasjonen ikke referat fra møtet.

194) Stortingets administrasjon (2013) *Utredning av ny garasjeinnkjøring og nytt post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskap, 07.01.2013.

195) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 10.01.2013.

Nytt post- og varemottak - sikkerhetsbehov

Administrasjonen opplyser i intervju at behovet for et nytt post- og varemottak oppsto før terrorhendelsen 22. juli 2011, men ble ytterligere forsterket i de risikovurderingene som ble gjort i etterkant av 22. juli-hendelsene. Presidentskapet godkjente i mai 2013 bygging av nytt post- og varemottak under Wessels plass i henhold til fremlagte rammer.¹⁹⁶ I saksframlegget vises det til sårbarheter rundt den eksisterende vareleveringen.¹⁹⁷ Videre at utstyr for kontroll av varetransportbilene kan installeres og alle pakker og varer til Stortinget kan gjennomlyses og kontrolleres i det nye mottaket.¹⁹⁸ Det er opplyst at det nye post- og varemottaket vil isolere varetrafikken fra persontrafikken, og gjøre det mulig å kontrollere varer og kjøretøy på en effektiv måte.¹⁹⁹ Videre går det fram at sikkerheten i stortingskvartalet vil bli forbedret ved at tre vareinnganger i Nedre Vollgate kan fjernes. Kostnadsrammen til nytt post- og varemottak ble beregnet til 81 millioner kroner.

I saksframlegget opplyses det videre at administrasjonen i lengre tid har sett på løsninger for å effektivisere og sikre varelogistikken for Stortinget, hovedsakelig innenfor løsninger i og rundt eksisterende garasjeanlegg. Som følge av påpekte sikkerhetsmessige sårbarheter, ble det anbefalt at post- og varemottaket etableres et annet sted eller at man «(...) fann ei annan løsing som kunne syte for ein sikker kontroll av vareflyten inn til Stortinget».²⁰⁰ Det er i saksframlegget ikke opplyst hva en slik løsning kunne innebære.

Stortinget bestilte i 2015 en rapport som så på de sikkerhetsmessige forholdene ved innkjøringstunnelen, herunder plasseringen av post- og varemottaket. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det teoretisk mest ideelle er å foreta kontroll av post og varer på et sted som ikke kan ramme objektet som skal sikres. Stortingets administrasjon opplyser videre at en slik løsning ikke ble ansett som aktuell fordi den ikke ville løse behovet for alternativ utkjøring av garasjeanlegget, og at det uansett var behov for et post- og varemottak for å håndtere varelogistikken til og fra Stortinget.

En løsning med et felles post- og varemottak i regjeringskvartalet ble ikke oppfattet som et aktuelt alternativ da Stortinget ikke benytter tjenester fra regjeringskvartalet, og da det på det tidspunktet var usikkert hvordan regjeringens post- og varemottak ville bli håndtert i det framtidige regjeringskvartalet. Presidentskapet opplyser i intervju at det ikke ble forelagt andre alternative plasseringer av post- og varemottaket enn under Wessels plass.

Administrasjonen opplyser til revisjonen at det ikke er utarbeidet kostnadsvurderinger knyttet til alternativ plassering av post- og varemottak. Revisjonen har ikke fått forelagt dokumentasjon på at det er vurdert om det kunne etableres en sikkerhetsmessig og logistikkmessig tilfredsstillende løsning innenfor dagens garasjeanlegg, og eventuelle kostnader ved en slik løsning.

Nytt post- og varemottak - kapasitetsbehov

I beslutningsgrunnlaget for byggeprosjektet fra mai 2013 opplyses det at hensikten med å etablere et nytt post- og varemottak under bakken, er å øke kapasiteten på varetransporten og forenkle håndteringen.²⁰¹ Administrasjonen opplyser i intervju at levering fra biler som er for store for nedkjøringen, må skje utenfor garasjeanlegget og i de tilfellene sperres trafikken i Prestegata. I møte mellom Stortingets administrasjon, Riksantikvaren og Oslo kommune i august 2013 ble Stortinget bedt om å framskaffe

196) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 23.05.2013.

197) Prop. 1 S (2016–2017) *Finansdepartementet*. Vedlegg 1 kap. 41 Stortinget - Byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv.

198) Stortingets administrasjon (2013) *Beslutningsgrunnlag for rehabilitering av Prinsensgt. 26 og bygging av nytt post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskap, 21.05.2013.

199) Prop. 1 S (2016–2017) *Finansdepartementet*.

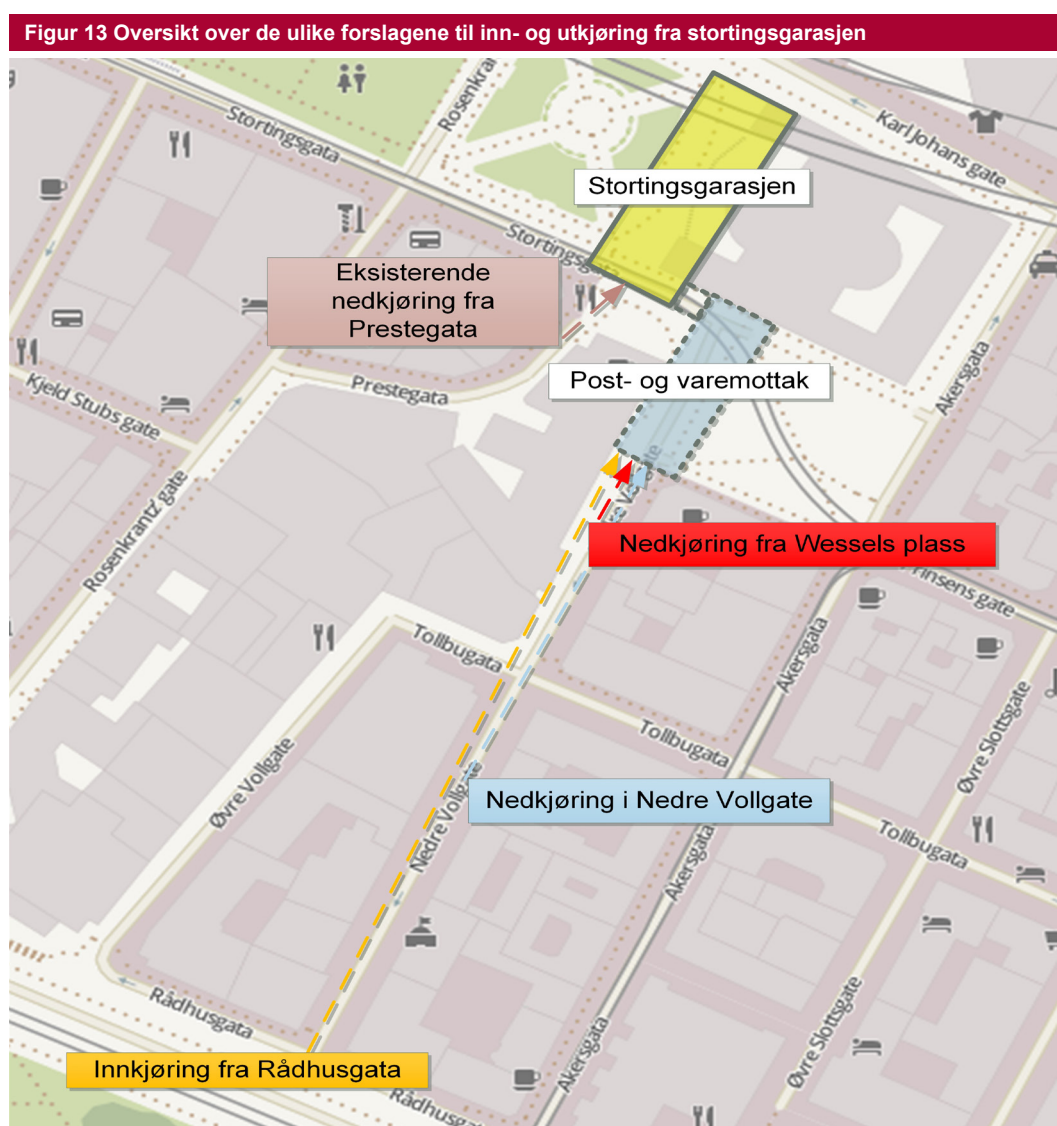
200) Prop. 1 S (2016–2017) *Finansdepartementet*.

201) Multiconsult og LINK arkitektur (2013) *Forprosjektbeskrivelse. Prinsens gate 26 - Rehabilitering. Post- og varemottak med garasjenedkjøring*, 14.05.2013.

data over omfanget av transport inn og ut av mottaket fordelt på klokkeslett.²⁰² Stortingets administrasjon svarte at den ikke har totaloversikt, men anslo 40–60 biler per dag fordelt på større lastebiler, servicebiler i varebilstørrelse og budbiler. Stortingets administrasjon opplyser i intervju at det ikke ble gjort konkrete tellinger i forbindelse med vurderingen av om nytt post- og varemottak skulle bygges. Antall kjøretøy ble ikke nevnt i rammesøknaden for tiltaket, og går ikke fram av rammetillatelsen.²⁰³

I arbeidet med kostnadsreduserende tiltak la administrasjonen i mai 2013 fram forslag til presidentskapet om ikke å bygge nytt post- og varemottak eller å redusere arealet med 15 prosent. Samlet kostnadsbesparelse ble estimert til henholdsvis ca. 58 millioner kroner og 10 millioner kroner. Administrasjonen opplyser at konsekvensen av forslaget om ikke å bygge post- og varemottak vil være at post- og varemottaket må plasseres et annet sted, eller at dagens løsning opprettholdes. Ved å redusere arealet mener administrasjonen at enkelte funksjoner må plasseres andre steder. Kostnadsreduserende tiltak ble ikke vedtatt ved behandling i presidentskapet 23. mai 2013.

Fra alternativ garasjeutkjøring til ny innkjøringstunnel



Kilde: © OpenStreetMap-bidragstere openstreetmap.org

202) Stortingets administrasjon (2013) *Referat fra møte mellom Stortingets administrasjon og Riksantikvaren samt byantikvaren og plan- og bygningsetaten i Oslo*, 23.08.2013.

203) Stortingets administrasjon (2015) *Søknad om rammetillatelse*, 30.01.2015; Oslo kommune (2015) *Rammetillatelse*, 06.08.2015.

Figur 13 viser de ulike forslagene til inn- og utkjøring fra stortingsgarasjen som har vært foreslått av Stortingets administrasjon. Som figuren viser var utgangspunktet en nedkjøring fra Wessels plass, før innkjøringen i Nedre Vollgate ble vurdert, og deretter plasseringen i Rådhusgata som nå bygges.

Det går fram av referatet fra forhåndskonferansen²⁰⁴ i mai 2013 mellom plan- og bygningsetaten i Oslo kommune og Stortingets administrasjon at plan- og bygningsetaten var negativ til nedkjøring til eksisterende garasjeanlegg fra Wessels plass.²⁰⁵ Hovedårsaken var hensynet til busstraseen i området da en nedkjøring på Wessels plass var i direkte konflikt med denne traseen. I tillegg ville nedkjøringen blitt et negativt element i det bevaringsverdige miljøet rundt Wessels plass. Kommunen ba derfor om at det ble utredet andre løsninger. I saksframlegg 21. mai 2013 la administrasjonen fram beslutningsgrunnlag for rehabilitering av Prinsens gate 26 og bygging av nytt post- og varemottak for presidentskapet. Administrasjonen foreslo nedkjøring i Nedre Vollgate og en ca. 120 meter lang tunnel fram til det nye post- og varemottaket. Administrasjonen opplyste at en slik løsning vil medføre økte kostnader. Kostnadsrammen til nedkjøringen og kulverten (tunnelen) ble beregnet til 107 millioner kroner.

Gårdeierne i de tre øverste kvartalene i Kvadraturen, som har organisert seg i *Foreningen Festningskvartalene*, var sterkt imot innkjøring i Nedre Vollgate.²⁰⁶ Foreningen foreslo i stedet utkjøring fra Rådhusgata og tunnel under Nedre Vollgate til post- og varemottaket under Wessels plass. I saksframlegget 26. november 2013 til presidentskapet opplyser administrasjonen at i tillegg til at naboene ønsket denne løsningen, var også muligheten for sikkerhetskontroller bedre ved innkjøring i Rådhusgata enn Nedre Vollgate.

Det går fram av saksframlegget fra administrasjonen til presidentskapet i november 2013 at det ikke er utarbeidet et eget kostnadsestimat for alternativet med innkjøring fra Rådhusgata, men at løsningen antas å være 80 millioner kroner dyrere enn nedkjøringsrampen i Nedre Vollgate.²⁰⁷ Kostnadsrammen ble dermed estimert til 187 millioner kroner. I presidentskapsmøte 5. desember 2013 ble administrasjonen bedt om å legge til grunn innkjøring fra Rådhusgata for utforming av ny nedkjøring til post- og varemottak under Wessels plass. Administrasjonen ble bedt om å legge saken fram på nytt når prosjektet var endelig prosjektert og usikkerhetsanalyse forelå.

I mai 2014 vedtok presidentskapet, med utgangspunkt i forprosjektet, en kostnadsramme for innkjøringstunnelen fra Rådhusgata på 309 millioner kroner.²⁰⁸ I forbindelse med behandlingen av saken presenterte administrasjonen mulige kostnadsreducerende tiltak av prosjektkostnad på totalt 18,3 millioner kroner. Forslagene gjaldt reduksjon av areal/bredde på tunnel mellom Tollbugata og Prinsens gate, ikke å anskaffe skanner ved innkjøring, reduksjon av omfanget av akustiske himlinger i kulverten (tunnelen) og nedsenkbare pullerter ved innkjøring. Disse forslagene ble ikke vedtatt av presidentskapet.

Som følge av mottatte tilbud for entreprisen informerte administrasjonen presidentskapet 27. april 2015 om at de økonomiske rammene måtte økes med ca. 120 millioner kroner, dersom prosjektet skulle gjennomføres.²⁰⁹ Administrasjonen orienterte presidentskapet også om at økningen kunne reduseres med ca. 20 millioner

204) *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) § 21-1.

205) Oslo kommune (2013) Referat fra forhåndskonferanse mellom Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune og Stortingets administrasjon, 10.05.2013

206) Foreningen Festningskvartalene (2013) Prosjektet ny varekulvert til Stortinget oppramping til Nedre Slottsgate. Brev til Stortingets administrasjon, 30.10.2013.

207) Stortingets administrasjon (2013) *Innkjøring til post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskap, 26.11.2013.

208) Stortingets presidentskap (2014) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 11.05.2014.

209) Stortingets administrasjon (2015) *Orientering om status for prosjekt P26*. Notat til Stortingets presidentskap, 27.04.2015.

kroner ved at vendehammer ikke ble etablert og at bredden på tunnelen langs stortingskvartalet ble redusert.²¹⁰ Dersom det ikke ble etablert vendehammer opplyser administrasjonen at det ikke vil være plass til en kjøretøyskanner for å kontrollere kjøretøyene som skal inn i anlegget. Reduksjon av bredden på kulvert vil medføre en lengre enveiskjørt strekning og at det ikke er plass til å parkere servicebiler. Disse mulige kostnadsreduserende tiltakene ble ikke vedtatt av presidentskapet.

Det går også fram av saksfremlegget at et alternativ til å velge Rådhusgata er ikke å lage noen egen innkjøring. Presidentskapet opprettholdt beslutningen om å ha utkjøring fra Rådhusgata.²¹¹ Presidentskapet opplyser i intervju at behovet for alternativ utkjøring ble vurdert da innkjøringen ble flyttet til Rådhusgata, men at det utfra en sikkerhetsvurdering aldri var et reelt alternativ å ikke bygge en alternativ utkjøring. Presidentskapet opplyser at det lå klare føringer ut fra et sikkerhetshensyn, og at det ikke var grunn til å se annerledes på dette enn de beslutninger som var tatt av det forrige presidentskapet.

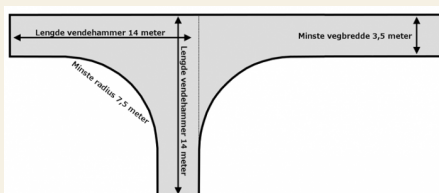
Tidligere stortingspresident opplyser i intervju at hovedbegrunnelsen for å bygge et nytt post- og varemottak og en ny utkjøring var anbefalingen i rapporten fra Stortingets sikkerhetsgruppe om å skille person- og varetransport. Byggingen av et nytt post- og varemottak og en ekstra innkjøring har også praktiske og funksjonelle sider, men det var ifølge tidligere stortingspresident primært en positiv bieffekt av investeringene.

Valgt løsning

Stortingets administrasjon opplyser i intervju at maksimal høyde på innkjøringen er 4,1 meter, som er begrensningen med tanke på gateplanet og høyden på muren. Det dekker behovet for Stortingets varetransport. Høyden i innkjøringen i Prestegata er i dag 3,3 meter. I utgangpunktet skal varebilene kjøre inn i Rådhusgata og ut gjennom Prestegata. De bilene som er for høye må derfor snu inne i post- og varemottaket og kjøre ut i Rådhusgata. I tillegg skal myndighetspersoner ha mulighet til å bruke inn- og utkjøringen i Rådhusgata. Stortingets administrasjon opplyser i intervju at alternative utganger til fots ikke er vurdert.²¹² Administrasjonen opplyser videre at Politiets sikkerhetstjeneste og livvaktjenesten ikke har vært involvert i utformingen av tunnelen som nå bygges.

I mai 2016 fremmet administrasjonen forslag om nye kostnadsrammer for Prinsens gate 26 med post- og varemottak og innkjøringstunnelen.²¹³ Administrasjonen fremmet ikke forslag på kutt for tunnelen. Kostnadsrammen på 402 millioner kroner ble opprettholdt.

Faktaboks 3 Vendehammer



Vendehammer er en type snuplass formet som en T. Kjøretøyet kjører inn i vendehammer og rygger ut for å snu, for så å kunne kjøre ut samme vei.

Inkludering av vendehammer i prosjektet

Presidentskapet besluttet 30. april 2015 å inkludere bygging av en vendehammer for blant annet å få plass til en kjøretøyskanner i tunnelen. Stortingets administrasjon opplyser i saksframlegg 27. april 2015 til presidentskapet at det i prosjektet er tatt med en opsjon i avtalen på en vendehammer for plassering av kjøretøyskanner. Tilleggsarealet til vendehammer er priset til 13,3 millioner

210) Stortingets administrasjon (2015) *Prosjekt ny tilkomstkulvert - beslutning om gjennomføring*. Notat til Stortingets presidentskap, 27.04.2015.

211) Stortingets presidentskap (2015) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 30.04.2015.

212) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 13.03.2017.

213) Stortingets administrasjon (2016) *P26 m/post- og varemottak og tilkomstkulvert - forslag til nye kostnadsrammer (P85)*. Notat til Stortingets presidentskap, 13.05.2016.

kroner. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at kostnader til en slik kjøretøyskanner anslås til 25-30 millioner kroner, og at det kreves spesialkompetanse for å operere den. Foreløpig konklusjon er at Stortinget ikke vil ta i bruk denne type skanner.²¹⁴

5.6.4 Behovet for beredskapsrom

Stortingets administrasjon etablerte i 2013 et beredskapsrom for gradert tale.²¹⁵ Rommet er godkjent av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)²¹⁶ og Oslo kommune v/ plan og bygningsetaten.²¹⁷

Som del av rehabiliteringen av Prinsens gate 26 besluttet Stortingets presidentskap i mai 2013 å etablere enda et nytt permanent rom for behandling av skjermingsverdig informasjon som del av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.²¹⁸ I beslutningsgrunnlaget som ble oversendt fra administrasjonen til presidentskapet er kostnadene estimert til 25 millioner kroner, men administrasjonen har i det samme beslutningsgrunnlaget opplyst at kostnadene kan spares dersom beredskapsrommet ikke etableres på tiltenkt sted.²¹⁹ Administrasjonen opplyste at arealet til et slikt rom da måtte etableres et annet sted eller utgå. Bakgrunnen for etablering av beredskapsrommet var at Stortingets administrasjon hadde til rådighet et uutnyttet areal der det ble vurdert som hensiktsmessig å etablere nytt rom for behandling av skjermingsverdig informasjon.²²⁰ Administrasjonen opplyser videre at et tilsvarende rom kunne vært plassert et annet sted i bygningsmassen forutsatt at tekniske og funksjonelle krav var oppfylt.²²¹

I mai 2014 la Stortingets administrasjon igjen fram for presidentskapet forslag til kostnadsreduserende tiltak, og opplyste at dersom beredskapsrommet likevel ikke bygges, estimeres besparelse av prosjektkostnad til rundt 15 millioner kroner.²²² I mars 2015 opplyste administrasjon til presidentskapet at beredskapsrommet var den største enkeltposten som kunne kuttes i byggeprosjektet, og at dette ville gi en besparelse på om lag 8-10 millioner kroner.²²³ Ovennevnte kostnadsreduserende tiltak ble ikke vedtatt.²²⁴

Administrasjonen opplyser til revisjonen at kostnader til etablering av beredskapsrommet inngår som en del av kontrakten med Veidekke uten å være skilt ut. Det opplyses at det i byggingen av beredskapsrommet er mange endringsmeldinger som gir mye tilleggsarbeider grunnet uteglemte poster i kontrakten. Administrasjonen opplyser at kostnadene inngår som del av prosjektreknskapet, og at de ikke er beregnet særskilt. Administrasjonen viser til at dette heller ikke er gjort for andre tiltak i prosjektet, og at det i et prosjektreknskap er uvanlig å følge opp kostnader på et slikt nivå.

Stortingets administrasjon opplyser i intervju at det er økt etterspørsel etter møterom for behandling av sensitiv informasjon. Behovet for rom for gradert tale knytter seg til både møter hvor informasjon er gradert etter sikkerhetsloven, og sensitiv informasjon

214) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 24.03.2017.

215) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 27.04.2017.

216) Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2017) Brev til Stortinget, 10.01.2017.

217) Oslo kommune (2014) Brev til Amdahl Strøm & Cappelen arkitektur AS, 06.02.2014.

218) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 23.05.2013; Stortingets presidentskap (2016) *Vedr. Kap. 41 Stortinget - byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv*. Brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen, 06.12.2016

219) Stortingets administrasjon (2013) *Beslutningsgrunnlag for rehabilitering av Prinsensgt. 26 og bygging av nytt post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskap, 21.05.2013.

220) Stortingets administrasjon (2017) *Oppfølging etter referater. E-post til Riksrevisjonen*, 10.04.2017.

221) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 27.04.2017.

222) Stortingets administrasjon (2014) *P26 - forslag til nye økonomiske rammer*. Notat en til Stortingets presidentskap, 05.05.2014.

223) Stortingets administrasjon (2015) *Status byggeprosjektet i Prinsens gate 26 (P26)*. Notat til Stortingets presidentskap, 04.03.2015.

224) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra presidentskapsmøte* 23.05.2013; Stortingets presidentskap (2014) *Protokoll fra presidentskapsmøte* 08.05.2014; Stortingets presidentskap (2015) *Protokoll fra presidentskapsmøte* 05.03.2015.

som ikke er regulert etter sikkerhetsloven. Revisjonen har ikke mottatt dokumentasjon som viser at behovet er utredet.

Regelverket stiller ikke krav om rom for gradert tale til møter hvor sensitive opplysninger skal omtales. Administrasjonen opplyser i intervju å håndheve en restriktiv praksis for bruk av beredskapsrommet. I henhold til instruks for bruk av permanent sikret møterom skal rommet utelukkende brukes til møter som omhandler informasjon som må beskyttes av sikkerhetsmessige grunner, jf. sikkerhetsloven § 11. En slik praksis samsvarer med orienteringssaken i presidentskapet 26. september 2013 hvor «det ble understreket at rommet kun skal benyttes til møter der gradert informasjon ventes fremlagt».²²⁵

5.7 Økonomisk utvikling og framdrift i prosjektperioden

5.7.1 Planlegging av prosjektet

På presidentskapsseminaret for Stortingets presidentskap 6. og 7. januar 2011 presenterte Stortingets administrasjon behovet for rehabilitering av Prinsens gate 26. Den foreløpige estimerte kostnaden ble satt til 70 millioner kroner, men det ble understreket at kostnadsestimatet var svært usikkert.²²⁶ Prosjektet hadde et helt annet omfang og innhold på dette tidspunktet enn det senere skulle få. Administrasjonen utarbeidet i løpet av 2011 et langtidsprogram for større vedlikehold og rehabilitering av Stortingets bygninger med tittelen «Byggeprogram 2020». I april 2011 ga Stortingets presidentskap sin tilslutning til plan for rehabilitering av Prinsens gate 26. Kostnadene ble da estimert til 136,6 millioner kroner i perioden 2012–2014. Det ble understreket at det var knyttet stor usikkerhet til kostnadsestimatet da omfanget av renovering ennå ikke var avklart og anbud ikke hentet inn.²²⁷ I september 2011 ble det i budsjettproposisjonen for 2012 informert om at oppgradering og oppussing av Prinsens gate 26 har en anslått totalkostnad på 136,6 millioner kroner for årene 2012–2015. Stortinget bevilget totalt 97 millioner kroner på post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold* i budsjett til Stortinget for 2012. Av dette gjaldt 16,6 millioner kroner oppgradering og oppussing av Prinsens gate 26.²²⁸

225) Stortingets presidentskap (2013) *Protokoll fra presidentskapsmøte*, 26.09.2013.

226) Stortingets administrasjon (2010) *Rammer for budsjett 2012 – vedlegg 4: Større bygningsmessige arbeider*. Notat til Stortingets presidentskap, 15.12.2010.

227) Stortingets administrasjon (2011) *Renovering av Prinsens gate og stortingsbygningens fløy mot Akersgata*. Notat til Stortingets presidentskap, 04.04.2011.

228) Prop. 1 S (2011–2012) *Finansdepartementet*.

Figur 14 Tidslinje over utviklingen av kostnadene for prosjektet fra første kostnadsestimat i desember 2010 til kostnadsrammen ved byggestart i juni 2014

	Dato	Kostnad	Hendelse
2010	15. desember 2010	70 mill. kr	Kun rehabilitering av Prinsens gate 26. Kostnadsestimatet var foreløpig og beheftet med stor usikkerhet.
	4. april 2011	136,6 mill. kr	Kun rehabilitering av Prinsens gate 26. Det var knyttet stor usikkerhet til kostnadsestimatet.
2011	30. september 2011	136,6 mill. kr	Budsjettproposisjonen for 2012.
	28. september 2012		Budsjettproposisjonen for 2013. Kostnadsrammen for prosjektet framkom ikke.
2012	15. oktober 2012	272–363 mill. kr	Konseptvalg for Prinsens gate 26. Det ble vedtatt en totalrehabilitering av bygget.
	21. mai 2013	767 mill. kr	Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel fra Nedre Vollgate var inkludert i kostnaden. Innkjøringstunnelen utgjorde 107 millioner kroner av totalkostnaden.
2013	4. oktober 2013	660 mill. kr	Budsjettproposisjonen for 2014. Kostnadsrammen inkluderte Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak, men ikke innkjøringstunnelen.
	26. november 2013	847 mill. kr	Innkjøringstunnel fra Rådhusgata. Tunnelen utgjorde 187 millioner kroner av totalkostnaden.
2014	11. mai 2014	1137 mill. kr	Prosjektet inkluderte totalrehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel fra Rådhusgata.

Figur 14 viser kostnadsutviklingen i prosjektet siden det første usikre kostnadsestimatet for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 ble lagt fram for presidentskapet i desember 2010 til byggestart sommeren 2014. Som det går fram av figuren er det viktig å være oppmerksom på at prosjektet i den tidlige fasen hadde et helt annet innhold og omfang enn det byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. senere skulle få. Byggingen av post- og varemottaket er ikke inkludert i kostnadene før i mai 2013, og endelig plassering av innkjøringstunnelen ble ikke vedtatt før i november 2013. Det er derfor ikke mulig å sammenligne tallene direkte, men figuren gir en oversikt over hvordan utvidelsene i omfanget av prosjektet har bidratt til en økning i kostnadsrammene.

Høsten 2012 ga presidentskapet sin tilslutning til en total rehabilitering av Prinsens gate 26 basert på at alle innvendige konstruksjoner skulle rives og fjernes, mens ytterfasaden beholdes. Kostnadene for det valgte konseptet ble estimert til mellom 272 og 363 millioner kroner. I tillegg varslet administrasjonen at den ville komme tilbake til presidentskapet med en egen sak om sikkerhetstiltak som anslagsvis ville ha en kostnad på mellom 30 og 50 millioner kroner.

Stortingets presidentskap vedtok 10. januar 2013 at byggingen av et nytt post- og varemottak og utredningen av en ny garasjeinnkjøring skulle tas inn som en del av prosjektet Prinsens gate 26.²²⁹ Byggeprosjektet endret nå karakter fra å være en rehabilitering av Prinsens gate 26 til også å inkludere byggingen av et nytt post- og varemottak og etableringen av en ekstra innkjøring til post- og varemottaket. I mai 2013 presenterte Stortingets administrasjon i et notat til presidentskapet nye kostnadsrammer for prosjektet.²³⁰ Kostnadsrammen for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak ble satt til 660 millioner kroner, mens P85 (tilsvarende kostnadsramme) for nedkjøringen til post- og varemottaket ble satt til 107 millioner kroner. Total kostnadsramme for hele byggeprosjektet ble satt til 767 millioner kroner.²³¹ Årsaken til at kostnadene hadde økt fra konseptvalget i 2012, var ifølge administrasjonen at arealet i Prinsens gate 26 var økt med rundt 1000 m², at sikkerhetstiltak nå var lagt inn i kostnadene, og at en usikkerhetsanalyse gjennomført av Det Norske Veritas avdekket forhold som ikke tidligere hadde vært inkludert.

I oktober 2012 var det lagt til grunn at kostnadene til innkjøringstunnelen var inkludert i kostnadene for post- og varemottaket siden nedkjøringen var planlagt på Wessels plass. Kostnaden for innkjøringstunnelen ble beregnet til 107 millioner kroner i mai 2013. Dette skyldtes at plasseringen av nedkjøringen ble flyttet til Nedre Vollgate. I Prop. 1 S (2013–2014) ble det opplyst at byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. har en kostnadsramme på 660 millioner kroner. Kostnadsrammen på 660 millioner inkluderte rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak. Kostnaden for innkjøringstunnelen som ble presentert presidentskapet i mai 2013 går ikke fram av budsjettproposisjonen. Stortinget bevilget totalt 176,9 millioner kroner på post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold* i budsjett for Stortinget for 2014.

På bakgrunn av et saksframlegg fra administrasjonen 26. november 2013 besluttet Stortingets presidentskap i desember at innkjøringen til post- og varemottaket skulle plasseres i Rådhusgata. Kostnadsestimatet for byggingen av innkjøringstunnelen økte fra 107 millioner kroner til 187 millioner kroner. I saksframlegget fra administrasjonen til presidentskapet ble det opplyst at ny samlet kostnadsramme for hele byggeprosjektet inklusiv nedkjøring/tunnel fra i Rådhusgata ville være 847 millioner kroner.²³²

Våren 2014 økte kostnadsrammene for hele byggeprosjektet til 1137 millioner kroner.²³³ Denne summen besto av en kostnadsramme på 828 millioner kroner for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak, og en kostnadsramme på 309 millioner kroner for byggingen av innkjøringstunnelen fra Rådhusgata. Den nye kostnadsrammen inkluderte en samlet usikkerhetsavsetning på 143 millioner kroner, hvorav 68 millioner kroner disponeres av Stortingets direktør mens 75 millioner kroner disponeres av Stortingets presidentskap. I tillegg er det reserver på hver enkelt kontrakt, som disponeres av prosjektleder. Ifølge Stortingets administrasjon var årsakene til den økte kostnadsrammen at mottatte tilbud fra aktuelle generalentreprenører på rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og post- og varemottaket lå langt over det prosjektledelsen og prosjekterende forutså. I tillegg ble det gjennomført nye usikkerhetsanalyser av Metier i mai 2014 som ga et oppdatert usikkerhetsbilde for prosjektene.

Presidentskapet ga sin tilslutning til nye kostnadsrammer og disponeringen av usikkerhetsanalysen i presidentskapsmøte 15. mai 2014. Disse nye kostnadsrammene

229) Stortingets administrasjon (2013) *Utredning av ny garasjeinnkjøring og nytt post- og varemottaket*. Notat til Stortingets presidentskap, 07.01.2013.

230) Stortingets administrasjon (2013) *Beslutningsgrunnlag for rehabilitering av Prinsensgt. 26 og bygging av nytt post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskapet, 21.05.2013.

231) Revisjonen har korrigert summeringsfeil i saksframlegget fra administrasjonen til presidentskapet 21. mai 2013. Kostnadsrammen for totalprosjektet er opplyst å være 758 millioner kroner, men summering av opplyste tall viser en kostnadsramme for totalprosjektet på 767 millioner kroner.

232) Stortingets administrasjon (2013) *Innkjøring til post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskap, 26.11.2013.

233) Stortingets administrasjon (2014) *P26 og post- og varemottaket, samt tilkomstkulvert - forslag til ny kostnadsramme (P85)*. Notat til Stortingets presidentskapet, 11.05.2014.

lå til grunn for beskrivelsen i Prop. 1 S (2014–2015) der det går fram at Stortingets byggeprosjekt bestående av rehabiliteringen av Prinsens gate 26, bygging av nytt post- og varemottak og ny innkjøringstunnel, har en kostnadsramme på 1140 millioner kroner og er planlagt ferdigstilt i løpet av 2017. Stortinget bevilget totalt 346,3 millioner kroner på post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold* i budsjett for Stortinget for 2015. I revidert nasjonalbudsjett ble bevilgningen på post 45 økt til 413 millioner kroner.

5.7.2 Byggefasen

Byggearbeidene i Prinsens gate 26 startet opp i juni 2014. Administrasjonen fikk våren 2015 gjennomført to uavhengige usikkerhetsanalyser, og på bakgrunn av disse ble kostnadsrammen for Prinsens gate og nytt post- og varemottak oppjustert til 1040 millioner kroner. På samme tid mottok Stortingets administrasjon tilbud på bygging av innkjøringstunnelen til post- og varemottaket, og det viste seg at de innkomne tilbudene lå vesentlig over de opprinnelige kostnadsestimatene. Kostnadsrammen for tunnelen ble derfor oppjustert til 402 millioner kroner. Dette innebar at prosjektene i juni 2015 samlet fikk en total kostnadsramme på 1442 millioner kroner, noe som er en økning på 305 millioner kroner fra den rammen som ble vedtatt av Stortingets presidentskap i mai 2014.²³⁴ Denne kostnadsrammen på 1450 millioner kroner ble lagt fram i budsjettproposisjonen for 2016, jf. Prop. 1 S (2015–2016). Stortinget bevilget totalt 541 millioner kroner på post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold* i budsjett for Stortinget for 2016.

Figur 15 Tidslinje over utviklingen av kostnadsrammen i byggeprosjektet etter byggestart sommeren 2014

	Dato	Kostnad	Hendelse
2014	26. september 2014	1137 mill. kr	Budsjettproposisjonen for 2015.
	1. juni 2015	1442 mill. kr	Med bakgrunn i revisjon av basiskalkylen og to uavhengige usikkerhetsanalyser ble kostnadsrammen økt.
2015	25. september 2015	1450 mill. kr	Budsjettproposisjonen for 2016.
	7. juni 2016	1717 mill. kr	Med bakgrunn i revisjon av basiskalkylen og en ny intern usikkerhetsanalyse ble kostnadsrammen økt.
	23. september 2016	1800 mill. kr	Budsjettproposisjonen for 2017.

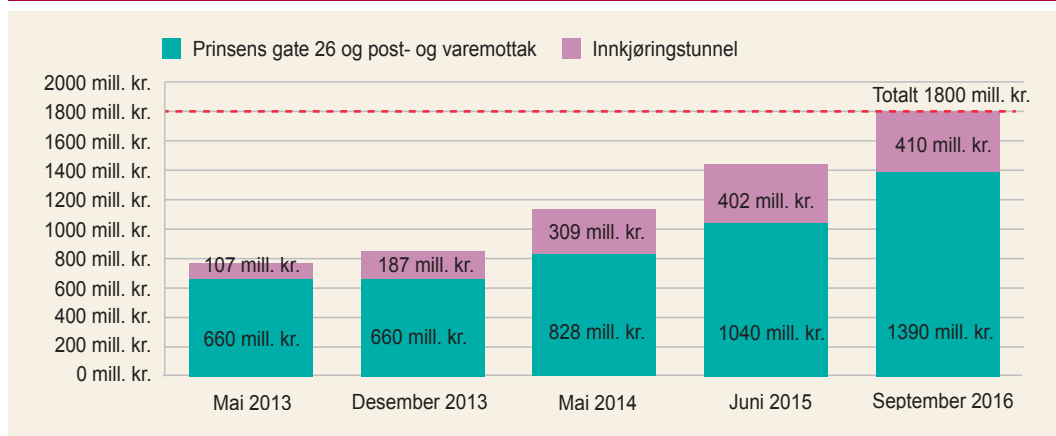
234) Stortingets administrasjon (2015) *P26 m/post- og varemottak og tilkomstkulvert - forslag til nye kostnadsrammer (P85)*. Notat til Stortingets presidentskap, 01.06.2015.

Figur 15 viser kostnadsutviklingen i prosjektet etter byggestart for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket sommeren 2014. I denne perioden har det ikke skjedd vesentlige endringer i omfang eller kompleksitet i prosjektet.

I mai 2016 ble det ifølge Stortingets administrasjon nødvendig å gjøre helt nye vurderinger av økonomien i byggeprosjektet. Det ble gjennomført en revisjon av basiskalkylen og en ny intern usikkerhetsanalyse. Kostnadsrammen for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak ble som følge av dette økt til 1305 millioner kroner. Kostnadsrammen for innkjøringstunnelen ble holdt uendret på 402 millioner kroner, slik at total kostnadsramme for hele byggeprosjektet ble 1707 millioner kroner. Det tilsvarer en økning på 265 millioner kroner fra rammen som ble vedtatt i juni 2015.

Forslag til tekst til budsjettproposisjonen for 2017, der den totale kostnadsrammen for prosjektet ble oppgitt å være 1717 millioner kroner, ble vedtatt av presidentskapet i juni 2016.²³⁵ I den endelige budsjettproposisjonen for 2017 går det fram at den totale kostnadsrammen økes til inntil 1800 millioner kroner, jf. Prop. 1 S (2016–2017). Ifølge budsjettproposisjonen er prosjektet planlagt ferdigstilt i 2018. Stortinget bevilget totalt 514 millioner kroner på post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold* i budsjett for Stortinget for 2017.

Figur 16 Oversikt over utviklingen i kostnadsrammene i prosjektet fra mai 2013 til september 2016



Figur 16 gir en oppsummering av hvordan kostnadene i prosjektet har utviklet seg i prosjektperioden etter at innkjøringstunnelen ble en del av byggeprosjektet. Oversikten er basert på kostnadene som på ulike tidspunkter i prosjektet er behandlet av presidentskapet.²³⁶

Som beskrevet i kapittel 5.7.1 skyldes kostnadsøkningene fram til sommeren 2014 i stor grad at byggeprosjektet endret omfang og karakter. Kostnadsøkningen på nesten 700 millioner kroner fra mai 2014 til september 2016 skyldes derimot i hovedsak økte kostnader til prosjektering og økninger i entreprisekontrakten for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket. Kostnadsøkningen fra 1137 millioner til 1800 millioner kroner kan derfor ikke forklares med at prosjektet har vokst i omfang eller endret karakter.

Stortinget inngikk i mars 2013 avtale med Multiconsult ASA og LINK arkitektur (prosjekterende) om prosjektering av byggeprosjektet. Avtalen forutsetter betaling etter anvendt tid og med timepriser som er angitt i kontrakten. Ved en slik oppgjørsform

²³⁵ Stortingets administrasjon (2016) *Innspill til Prop. 1 S (2016–2017) Kap. 41 og 3041 Stortingets administrasjon*. Notat til Stortingets presidentskap, 07.06.2016.

²³⁶ Begrunnelsen for å bruke kostnadsrammer lagt fram for presidentskapet, og ikke kostnadsrammene som er lagt fram for Stortinget i plenum, er at fordelingen mellom Prinsens gate 26 og post- og varemottak og innkjøringstunnel ikke kommer fram i budsjettproposisjonene. For å kunne splitte kostnadene er det derfor nødvendig å bruke kostnadsrammene lagt fram for presidentskapet.

er det oppdragsgiveren som bærer risikoen for hvor mange timer som medgår for å gjennomføre all prosjekteringen og dermed også prosjekteringskostnadene. En gjennomgang av månedsrapportene til prosjekterende viser at prognosen for antall timer til prosjektering i august 2014, like etter byggestart, var 83 263 timer. I desember 2016 var det påløpt 164 243 timer. Denne økningen i timebruk har medført langt høyere kostnader til prosjektering enn Stortingets administrasjon opprinnelig antok. Per februar 2017 er administrasjonens kostnadsprognose for prosjekteringsarbeidet 278 millioner kroner.²³⁷ Til sammenligning var prognosen 116 millioner kroner ved byggestart sommeren 2014. Det innebærer at kostnadene til prosjektering forventes å øke med 162 millioner kroner. Stortingets administrasjon opplyser at det har vært svært utfordrende for Stortinget å håndtere omfanget av økningen, spesielt når den har vist seg å øke langt ut i byggefasen.²³⁸

Stortinget inngikk i juni 2014 en generalentreprisekontrakt med Veidekke Entreprenør AS om bygging av Prinsens gate 26 og post- og varemottaket. Kontraktssummen var 465 millioner kroner. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at den forventet en økning på cirka 20 prosent på grunn av endringer og uforutsette forhold, og derfor la til grunn et entreprisebudsjett på 558 millioner kroner. I tillegg ble det lagt inn uspesifiserte reserver. Per februar 2017 er prognosen for generalentreprisekontrakten 1006 millioner kroner. Det innebærer en økning på 541 millioner kroner målt mot kontraktssummen. Ifølge administrasjonen er årsaken til økningen i entreprisekontrakten at det gjennom hele byggeprosessen er avdekket flere nødvendige arbeider som ikke er inkludert i kontrakten med Veidekke. De største og mest kostnadsøkende endringene har ifølge administrasjonen vært knyttet til ekstraarbeid som følge av endret prosjektering av den midlertidige stålavstivningen av fasaden og arbeider som ikke var tatt med i kontrakten med Veidekke.

5.7.3 Framdrift

Stortingets administrasjon opplyser i intervju at det i planleggingsfasen av prosjektet var en viktig føring at prosjektet skulle være ferdig til stortingsvalget 2017 fordi dette ville lette arbeidet med plassering av stortingsrepresentantene og partigruppene i forbindelse med stortingsvalget. Dette medførte at det ble lagt en stram tidsplan i begynnelsen av prosjektet. På samme måte opplyser Stortingets presidentskap i perioden 2013–2017 til revisjonen at framdrift hadde høy prioritet i starten av prosjektet, og at det var viktig at Prinsens gate 26 skulle stå ferdig til stortingsvalget i 2017.

I et notat til presidentskapet fra desember 2011 redegjør administrasjonen for alternative kontorlokaler som kan leies mens Stortingets egne lokaler er under rehabilitering.²³⁹ Et kontorbygg i Stortingsgata 6 ble av administrasjonen vurdert som det beste og nærmeste alternativet. Lokalene i Stortingsgata 6 var imidlertid ikke ledig før 1. april 2014 i motsetning til det alternative leielokalet som kunne stå ferdig 1. januar 2013. Administrasjonen foreslo derfor å utsette igangsettingen av rehabiliteringen av Prinsens gate 26 med ett år, til 2014. Presidentskapet ga sin tilslutning til administrasjons forslag og utsatte oppstart av rehabilitering i Prinsens gate 26 til medio 2014.²⁴⁰ Planlegging og prosjektering skulle pågå i 2012 og 2013. Det kommer fram av det opprinnelige styringsdokumentet for Prinsens gate 26 datert 5. desember 2012 at prosjektet skulle vare fra oktober 2012 til desember 2016.

Ifølge Stortingets administrasjon var tidspunktet for planlagt byggestart for Prinsens gate 26 i juni 2014 tilpasset at hele prosjektet skulle være klart til ny stortingsperiode

237) Stortingets administrasjon (2017) *Utvikling i prognoser til prosjekteringsgruppa*. Oversikt oversendt Riksrevisjonen 31.03.2017.

238) Stortingets administrasjon (2017) *Kostnadsutvikling byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv*. Notat til Riksrevisjonen, 28.04.2017.

239) Stortingets administrasjon (2011) *Status byggeprosjekter, herunder Prinsensgt. 26*. Notat til Stortingets presidentskap, 12.12.2011.

240) Stortingets presidentskap (2012) *Referat fra presidentskapsseminar*, 12.-13.01.2012.

høsten 2017.²⁴¹ I tillegg viser administrasjonen til at den var avhengig av tidsplanen til andre interne og eksterne aktører, herunder Stortingets egen leieavtale i Stortingsgata 6 fra 1. juli 2014 (med en leiekostnad på rundt 10 millioner kroner i året) og Bymiljøetatens omlegging av trikken i Prinsens gate. For å få presidentskapets beslutning i tide og rekke budsjettbehandling høsten 2013 var det nødvendig å kunngjøre konkurransen om prosjektering av rehabiliteringen av Prinsens gate 26 i november 2012. Det var ifølge administrasjonen derfor ikke aktuelt å avvente kunngjøringen av prosjekteringsoppdraget til det var tatt en endelig beslutning om post- og varemottaket og innkjøringen skulle innlemmes i prosjektet. Presidentskapet vedtok innlemmingen 10. januar 2013. Prosjekteringsoppdraget ble derfor kunngjort uten at utvidelsen ble inntatt, jf. beskrivelse i kapittel 5.2.2.

Forprosjektfasen for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og byggingen av nytt post- og varemottak beskrives i forprosjektrapporten som kort og intens. Arbeidene ble startet i midten av februar 2013 og forprosjektrapporten ble levert 16. mai 2013. I forprosjektrapporten planlegges det med at Prinsens gate 26 og post- og varemottaket skal være ferdigstilt i desember 2016. Det vises til at det er gjennomført en usikkerhetsanalyse av Det Norske Veritas som en del av forprosjektet som konkluderer med at det er «90 % sannsynlighet for at ferdigstillelsestidspunkt for Prinsens gate 26 blir før 17. april 2017».

Stortingets administrasjon opplyste i mai 2014 til presidentskapet at den korte tiden til forprosjektering, om lag tre måneder, har bidratt til at man ikke fullt ut har sett omfanget av kompleksiteten i prosjektet når man har kalkulert kostnadene.²⁴² Til sammenligning varte forprosjektfasen for prosjekteringen av innkjøringstunnelen i rundt fem måneder. Ombyggingen av innkjøringstunnelen er i utgangspunktet et langt mindre komplisert prosjekt enn rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og byggingen av post- og varemottaket.

I månedsrapportene fra Multiconsult første halvår 2013 trekkes den stramme framdriftsplanen i forprosjektfasen fram som en kritisk faktor.²⁴³ Etter at forprosjektrapporten ble levert i mai 2013 begynte arbeidet med å utforme konkurransegrunnlaget for generalentreprisen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket. I Multiconsults månedsrapporter for andre halvår 2013 framheves fortsatt den stramme framdriften i detaljprosjektfasen som en kritisk faktor. Som tiltak for å håndtere denne risikoen, skulle prosjekterende fortløpende avstemme leveransene med byggherren.

Alle tilbyderne på generalentreprisen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket vurderte Stortingets framdriftsplan som «meget stram».²⁴⁴ Veidekke Entreprenør AS, som fikk oppdraget, leverte en framdriftsplan der byggetiden ble økt fra 30 til 36 måneder slik at Prinsens gate 26 ville stå ferdig i juni 2017, mens post- og varemottaket ville bli ferdigstilt i august 2017. Veidekke varslet i februar 2015 en forsinkelse på 409 arbeidsdager. Stortingets administrasjon opplyser at forsinkelsen ble redusert til 184 dager etter avtale mellom Veidekke og Stortinget.²⁴⁵ Dette medførte at Prinsens gate 26 først ville bli innflyttingsklart sommeren 2018, og at post- og varemottaket ville stå ferdig våren 2018.²⁴⁶

241) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. – utvidelse av prosjekteringsoppdraget og forholdet til anskaffelsesregelverket*. Notat til Riksrevisjonen, 28.04.2017.

242) Stortingets administrasjon (2014) *P26 - forslag til nye økonomiske rammer*. Notat til Stortingets presidentskap, 05.05.2014.

243) Multiconsult (2013) *Månedsrapporter for februar, mars, april, mai, juni og juli 2013*.

244) Stortingets administrasjon (2014) *Meddelelse om valg av tilbud - anbudskonkurranse rehabilitering Prinsens gate 26*. Brev til NCC Construction AS, 11.04.2014.

245) Stortingets administrasjon (2017) *Tilbakemelding fra Stortinget på nytt utkast til revisjonsrapport*. Brev til Riksrevisjonen, 08.05.2017.

246) Stortingets administrasjon (2015) *Status byggeprosjektet i Prinsens gate 26 (P26)*. Notat til Stortingets presidentskap, 05.03.2015; Stortingets administrasjon (2015) *Orientering om status for prosjektet P26*. Notat til Stortingets presidentskap, 27.04.2015.

I et brev til Stortingets administrasjon i etterkant av forsinkelsesvarselet påpeker Veidekke at de opplever at Stortinget har hatt urealistiske forventninger til produksjonsframdriften.²⁴⁷ Veidekke viser til at de «(...) har vært og fortsatt (er) bekymret for at det utøves et så stort press på framdriften at det kan gå ut over sikkerheten på byggeplassen».

Det er nå planlagt overtakelse av Prinsens gate 26 i oktober 2018. Post- og varemottaket og innkjøringstunnelen er planlagt overlevert fra entreprenør til Stortingets administrasjon i september/oktober 2018. I 2019 gjenstår det å tilbakestille Wessels plass. Ifølge Stortingets administrasjon er det nå kostnadene som har hovedprioritet, og tid er ikke lenger en avgjørende faktor utover at tiden påvirker kostnadene i byggeprosjektet.²⁴⁸ Stortingets presidentskap opplyser til revisjonen at deres oppmerksomhet endret seg fra framdrift til kostnadsutvikling da presidentskapet i februar 2015 ble informert om at prosjektet hadde store utfordringer. I det nyeste styringsdokument for prosjektet går det fram at prosjektets styringsmål i prioritert rekkefølge er kostnad, tid og kvalitet.²⁴⁹ I tidligere versjoner av styringsdokumenter framkommer ikke tilsvarende prioriteringer mellom de tre faktorene.

5.7.4 Prosjektregnskap

Ved store anskaffelser der kostnader påløper over tid skal det i henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8 utarbeides prosjektregnskap. Det kommer fram av Stortingets eget styringsdokument for byggeprosjektet at det skal føres et komplett prosjektregnskap som inkluderer alle kontrakter og øvrige prosjektrelaterte kostnader.²⁵⁰ Stortingets administrasjon opplyser at eget prosjektregnskap for rapportering av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak ble utarbeidet ved byggestart sommeren 2014, og at prosjektregnskap for innkjøringstunnel tilsvarende ble utarbeidet ved byggestart sommeren 2015.²⁵¹ Videre opplyser administrasjonen at prosjektet er rapportert i ordinære tertialrapporteringer, og at forpliktet og regnskapsført beløp første gang ble omtalt i prosjektets månedsrapport sommeren 2014.

Stortingets administrasjon har valgt å dele byggeprosjektet i to prosjektnumre, og det foreligger ett prosjektregnskap for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak og ett for innkjøringstunnel.²⁵² Administrasjonen opplyser til revisjonen at det var en praktisk og hensiktsmessig tilnærming å samle kostnadene for prosjektene Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak i ett regnskap. Det er mulig å skille ut kostnadene for post- og varemottaket. Administrasjonen har imidlertid ikke hatt et styringsmessig behov for å skille kostnader til post- og varemottak fra Prinsens gate 26 da det er del av samme generalentreprise. Innkjøringstunnelen ble skilt ut som et eget regnskap da den har en egen entreprise og startet opp senere.

247) Veidekke Entreprenør AS (2015) *Svar på brev om samarbeidsplikt*. Brev til Stortingets administrasjon, 10.03.2015.

248) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 15.03.2017.

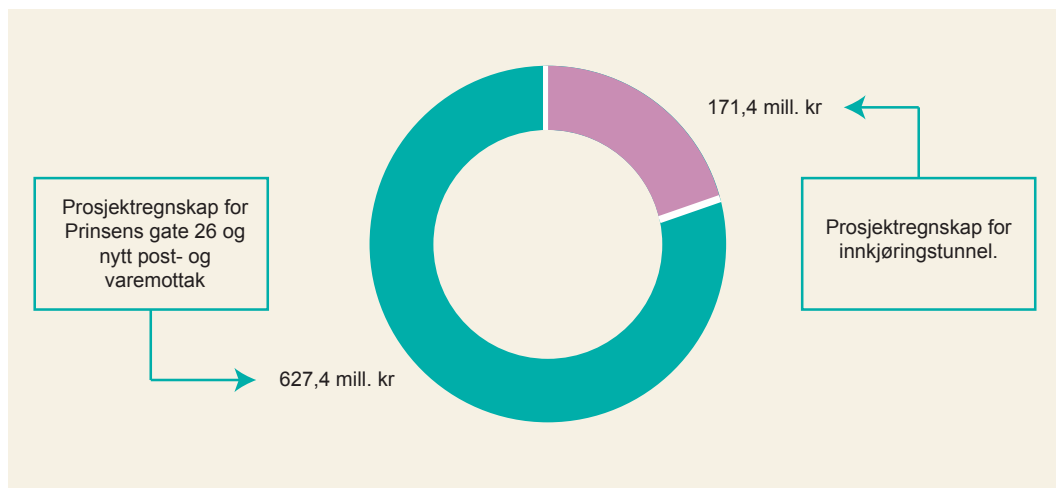
249) Stortingets administrasjon (2016) *Prosjektmandat for P26 - rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel*. Styringsdokument versjon 0.5, 15.12.2016.

250) Stortingets administrasjon (2016) *Prosjektmandat for P26 - rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel*. Styringsdokument versjon 0.5, 15.12.2016.

251) Stortingets administrasjon (2017) *Spørsmål om prosjektregnskapet*. E-post til Riksrevisjonen, 03.05.2017.

252) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 15.03.2017.

Figur 17 Stortingets administrasjon bruker to prosjektrengnskap i byggeprosjektet



Kilde: Riksrevisjonen på bakgrunn av mottatt prosjektrengnskap fra Stortinget

Figur 17 viser hva som er utbetalt i de to prosjektrengnskapene per 9. mars 2017. Varigheten av prosjektet Prinsens gate 26 er i styringsdokumentet opplyst å være fra oktober 2012.²⁵³ Første aktivitet i prosjektrengnskapet for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak var imidlertid i februar 2013, mens første registrering i prosjektrengnskapet for innkjøringstunnel var i mars 2013.²⁵⁴ Stortingets administrasjon tok våren 2016 i bruk ISY Prosjekt Økonomi for føring av prosjektrengnskapene, og administrasjonen opplyser i intervju at økonomiske data om prosjektet daglig overføres fra regnskapssystemet Agresso til prosjektrengnskapene.

Stortingets regnskap er ført etter kontantprinsippet som betyr at utgifter og inntekter bokføres når de blir betalt, ikke når utgiften pådras eller inntekten opptjenes.²⁵⁵ Data fra Stortingets regnskap overføres til prosjektrengnskapene. Dette medfører at prosjektets fremtidige forpliktelser ikke fremkommer av prosjektrengnskapene. Oversikt over forpliktelsene er i månedsrapportene for prosjektet fordelt på ulike prosjektaktiviteter, for eksempel generalentreprisen med Veidekke Entreprenør AS, generalentreprisen med KF Entreprenør AS, prosjekterende Multiconsult ASA og prosjektledelse.²⁵⁶

Sikringstiltak er ikke en aktivitet som kommer fram av månedsrapporten. Kostnader til for eksempel beredskapsrom²⁵⁷, sikring av fasade og bærekonstruksjoner²⁵⁸, vinduer i Prinsens gate 26, avsatt areal til sikkerhet og elektroniske overvåkingssystemer går ikke fram av rapporteringen. Dette medfører risiko for at disse kostnadene ikke er kjent i styringen av prosjektet. Stortingets administrasjon har i brev Riksrevisjonen av 27. februar 2017 opplyst at det er mulig å utarbeide en mer detaljert oppdeling i aktiviteter dersom revisjonen har behov for dette.

253) Stortingets administrasjon (2012) *Prosjektmandatet for Prinsens gate 26*. Styringsdokument versjon 0.1, 05.12.2012.

254) Stortingets administrasjon (2017) *Spørsmål om regnskapsdata*. E-post til Riksrevisjonen, 25.04.2017.

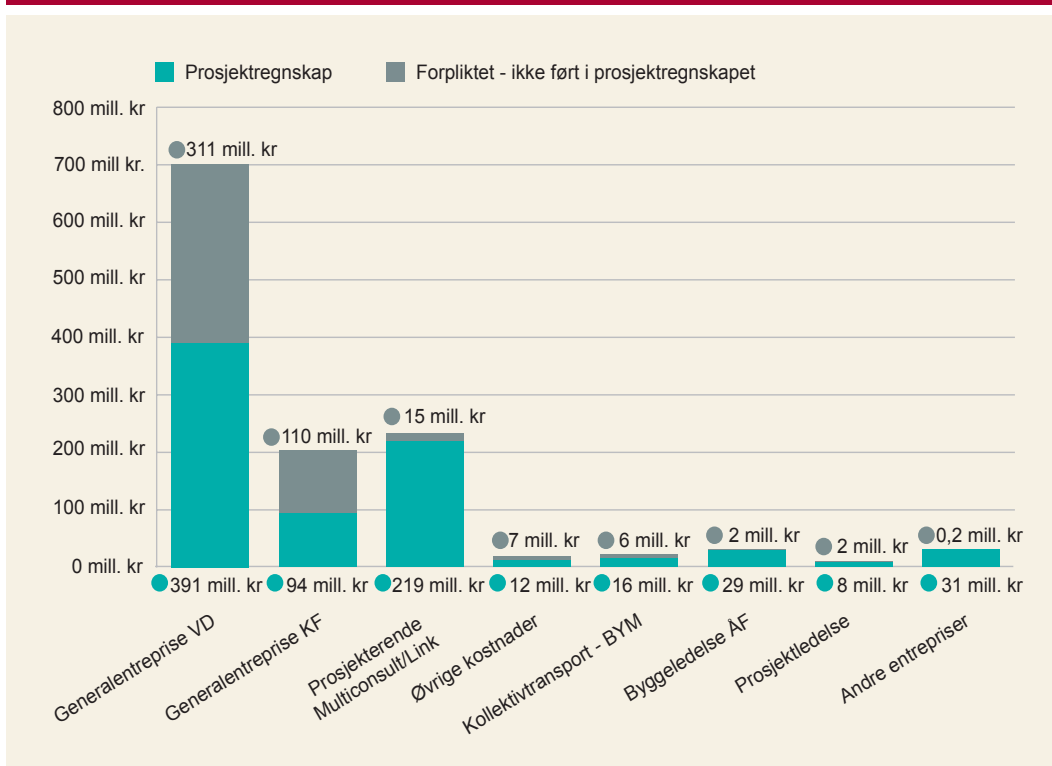
255) *Bevilgningsreglementet* § 3.

256) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 15.03.2017.

257) Stortingets administrasjon (2017) *Oppfølging etter referater*. E-post til Riksrevisjonen, 10.04.2017.

258) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 15.03.2017. De neste tre eksemplene er også hentet fra dette referatet.

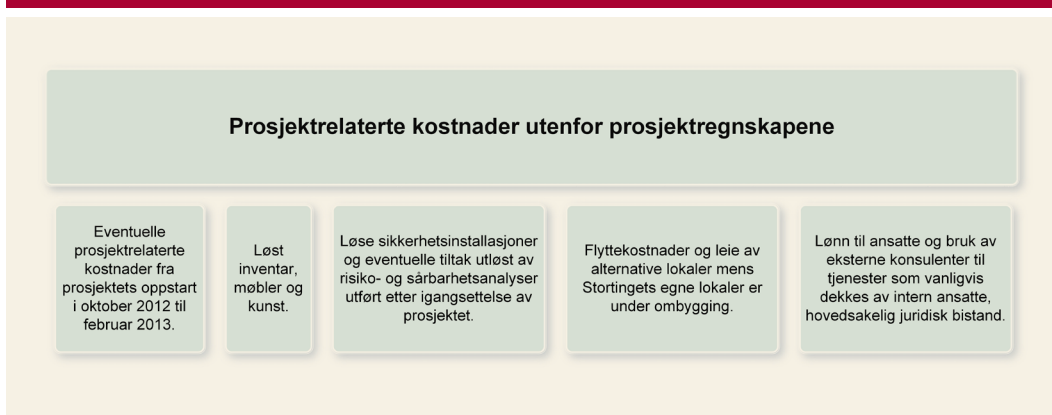
Figur 18 Forpliktete kostnader per 28. februar 2017 og kostnader ført i prosjektrengnskapene per 9. mars 2017



Kilde: Riksrevisjonen på bakgrunn av mottatte prosjektrengnskaper og prosjektets månedsrapport for februar 2017

Figur 18 viser at forpliktete kostnader per 28. februar 2017 utgjorde 1253 millioner kroner, hvor samlede kostnader ført i prosjektrengnskapene for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak samt innkjøringstunnelen per 9. mars 2017 utgjorde 798,8 millioner kroner. Utbetalinger til Veidekke Entreprenør AS, KF Entreprenør AS og prosjekterende Multiconsult ASA og LINK arkitektur AS utgjør 88 prosent av kostnadene som kommer fram av prosjektrengnskapet.

Figur 19 Oversikt over prosjektrelaterte kostnader som ikke er inkludert i prosjektrengnskapene



Kilde: Riksrevisjonen på bakgrunn av styringsdokument/prosjektmandat for Prinsens gate 26 mv. av 15. desember 2016 og verifisert referat fra intervju 15. mars 2017

Figur 19 viser prosjektrelaterte kostnader som ikke er ført i prosjektrengnskapene.

Prosjektkostnader for Prinsens gate 26 er ikke ført før februar 2013. Videre er blant annet inventar, leie av alternative lokaler under byggeperioden samt kostnader til eksterne konsulenter til tjenester som vanligvis dekkes av interne ansatte ikke medtatt. Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det per mars 2017 er synliggjort et behov for løse sikkerhetsinstallasjoner på 15,4 millioner kroner.²⁵⁹ Administrasjonen har utover dette ikke gjort beregninger av kostnadene som ikke er med i prosjektrengskapet.

5.7.5 Prognose for kostnadsutvikling

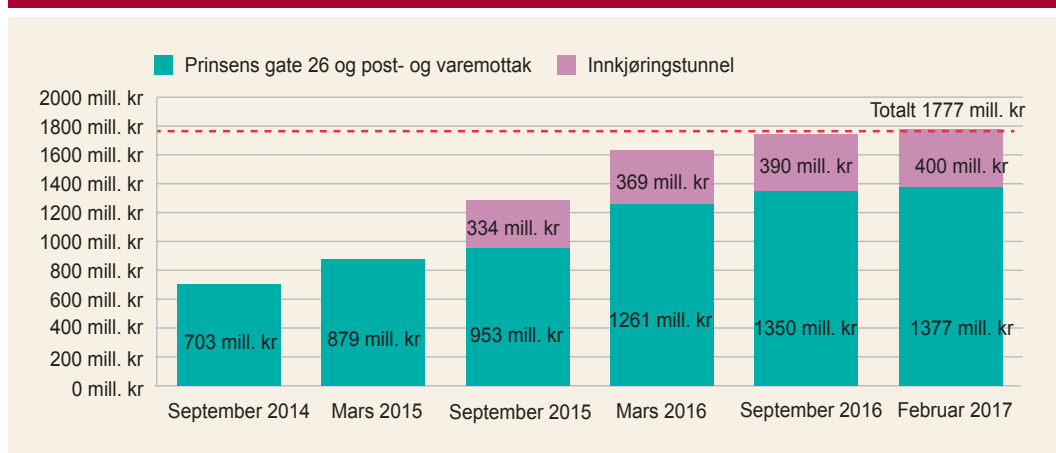
Hver måned utarbeides det en månedsrapport for prosjektet fra prosjektledelsen til prosjektrådet. Prosjektets månedsrapport inneholder blant annet status for framdrift, økonomi, risikostyring, prosjektering og byggherrebeslutninger.²⁶⁰ Månedsrapporten baserer seg på rapporter og annen informasjon fra generalentreprenørene, prosjekterende og byggeledelsen.

Kostnader som går fram av prosjektrengskapene, brukes som del av grunnlaget for prognosen. Prognosene inngår i månedsrapportene som gjennomgås i prosjektrådet og er dermed et viktig verktøy for prosjektoppfølgningen. Stortingets administrasjon opplyser i intervju at prosjektrengskapet er dekkende, at de sentrale utgiftene er inkludert i prosjektrengskapet, og at regnskapet er et godt instrument for styring av prosjektet.

Faktaboks 4 Prognose

Prognosen er en beregning av hva som vil bli den endelige kostnaden for et prosjekt. Prognosene i byggeprosjektet er beregnet på bakgrunn av forpliktet beløp, antatte tillegg for varslede krav, andre antatte tillegg og avsatt reserve.

Figur 20 Utvikling i prosjektets prognoser etter byggestart, fra september 2014 til februar 2017



Figur 20 viser at sluttprognosen for byggeprosjektet har økt siden byggestart og fram til siste månedsrapport tilgjengelig for revisjonen per februar 2017. I september 2014 var prognosen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket 703 millioner kroner. Ett år etter var prognosen økt med 250 millioner kroner, mens prognosen to år etter var økt

259) Stortingets administrasjon (2017) *Delbesvarelse tilbakemelding utkast til rapport*. E-post til Riksrevisjonen, 21.03.2017.

260) Stortingets administrasjon (2015) *Prosjektmandat for P26 - rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel*. Styringsdokument versjon 0.5, 15.12.2015.

med ytterligere 397 millioner kroner. Ved byggestart for innkjøringstunnelen i august 2015 var prognosen for tunnelen 334 millioner kroner. Året etter var prognosen økt med 56 millioner kroner.

I månedsrapporten for prosjektet for februar 2017 er prognosen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket 1377 millioner kroner, mens prognosen for innkjøringstunnelen er 400 millioner kroner.²⁶¹ Samlet gir dette en kostnadsprognose for prosjektet på 1777 millioner kroner.

Stortingets administrasjon har engasjert en ekstern kvalitetssikrer som hver måned utarbeider kvalitetssikringsrapporter basert på prosjektets månedsrapport og rapporter fra generalentreprenørene og prosjekterende. Etter å ha gjennomgått materialet for februar 2017 kommenterer kvalitetssikreren at økonomisituasjonen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket viser en vesentlig forverring siste måned.²⁶² Etter kvalitetssikrerens oppfatning kan ikke lenger sluttprognosen på 1377 millioner kroner for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket anses som realistisk.

For innkjøringstunnelen er det i månedsrapporten for februar 2017 beskrevet at det er kommet flere varsler enn normalt for generalentreprisekontrakten med KF Entreprenør AS. Det har medført en økning i sluttprognosen for entreprisekontrakten. Avsatt reserve målt mot gjenværende produksjon er økt, men dette skyldes 354 millioner kroner til 400 millioner kroner 354 millioner kroner til 400 millioner kroner ved årsskiftet. Den eksterne kvalitetssikreren kommenterer i sin kvalitetssikringsrapport at det ikke synes å være noen kritisk situasjon ut fra prognosene når det gjelder tunnelen.²⁶³

I månedsrapporten for februar 2017, går det fram at kostnadsrammene for prosjektet er på henholdsvis 1418 (Prinsens gate 26 og post- og varemottak) og 420 millioner kroner (innkjøringstunnel). Det gir en total kostnadsramme for prosjektet på 1838 millioner kroner indeksjustert til prisnivå 2017. Det kommer også fram at avsatt reserve målt mot gjenværende produksjon er redusert fra 13,5 prosent til 4,6 prosent siden januar 2017. Dette omtales av prosjektledelsen som svært bekymringsfullt.²⁶⁴

Som følge av større reduksjon av reserveavsetninger i prosjektet enn forventet den siste tiden samt usikkerhet rundt prosjektering av spesielt tekniske arbeider satte prosjektledelsen i gang en større intern usikkerhetsanalyse i februar 2017.²⁶⁵ Resultat fra denne skulle opprinnelig foreligge i midten av mai 2017, men forelå ikke da revisjonen ble avsluttet.

5.7.6 Kostnadsreduserende tiltak

Stortingets administrasjon har flere ganger lagt fram forslag til kostnadsreduserende tiltak for presidentskapet.²⁶⁶ Presidentskapets behandling av administrasjonens forslag til kostnadsreduserende tiltak er ikke synliggjort i protokoller fra aktuelle presidentskapemøter i perioden 2013–2017.²⁶⁷ Stortingets administrasjon opplyser at protokollene føres som korte konklusjoner fra presidentskapets behandling og beslutning, og kan ikke ses isolert fra saksframleggene. Revisjonen viser at forslag til kostnadsreduserende tiltak i flere tilfeller kun er omtalt i vedlegg til saksframlegg, uten å være omtalt i selve saksframlegget.²⁶⁸

261) Stortingets administrasjon (2017) *Rehabilitering P26, nytt post- og varemottak og adkomstkulvert*. Månedsrapport februar 2017.

262) AF Advansia AS (2017) *Rapport fra kvalitetsikrer per 22. mars 2017*.

263) AF Advansia AS (2017) *Rapport fra kvalitetsikrer per 22. mars 2017*.

264) Stortingets administrasjon (2017) *Rehabilitering P26, nytt post- og varemottak og adkomstkulvert*. Månedsrapport februar 2017.

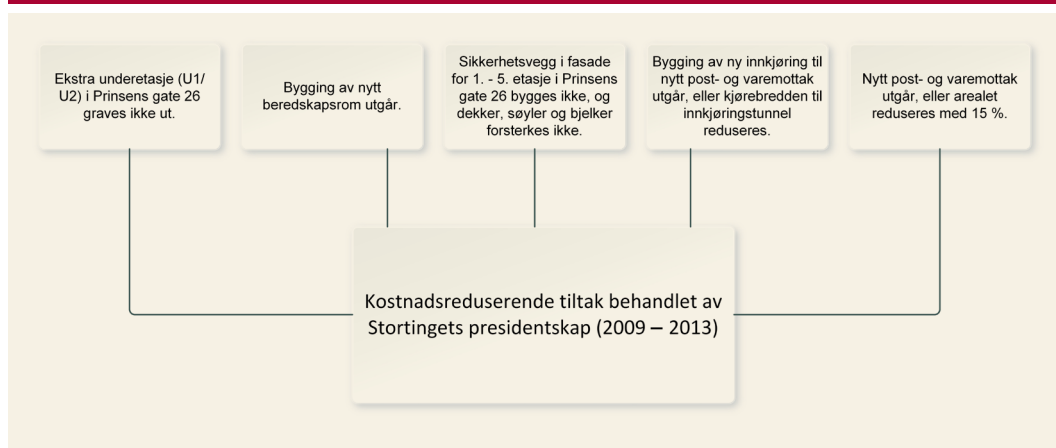
265) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 15.03.2017.

266) Stortingets administrasjon (2013–2016) Notater til Stortingets presidentskap, 21.05.2013, 05.05.2014, 07.05.2014, 04.03.2015, 27.04.2015 og 13.05.2016.

267) Stortingets presidentskap (2013–2016) Notat 21.05.2013 behandlet i presidentskapet 23.05.2013, notat 05.05.2014 og 07.05.2014 behandlet i presidentskapet 08.05.2014. Notatene 04.03.2015, 27.04.2015 og 13.05.2016 behandlet i presidentskapet henholdsvis 05.03.2015, 30.04.2015 og 19.05.2016.

268) Stortingets administrasjon (2013–2014) Notater til Stortingets presidentskap 21.05.2013, 05.05.2014 og 07.05.2014.

Figur 21 Stortingets administrasjons forslag til kostnadsreducerende tiltak i mai 2013



Kilde: Riksrevisjonen på bakgrunn av informasjon i saksframlegg fra administrasjonen til presidentskapet 21. mai 2013

Figur 21 viser forslagene til kostnadsreducerende tiltak administrasjonen la fram for presidentskapet i mai 2013. Avhengig av valg kunne kostnadene blitt redusert med 153 til 263 millioner kroner.

Behandlingen av kostnadsreducerende tiltak kommer ikke fram av protokoll fra presidentskapsmøte 23. mai 2013. Stortingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser i intervju at sikkerhetshensyn var førende da kuttlisten ble vurdert i mai 2013, og presidentskapet ønsket ikke å gå på akkord med sikkerheten for å spare kostnader. Ettersom presidentskapet oppfattet at alle kostnadsreducerende tiltak ville svekke objektsikringen og medføre at det ikke ble gjort noe med svakhetene sikkerhetsrapporten framhevet, ble ikke kutt vedtatt.

Figur 22 Forslag fra Stortingets administrasjon til presidentskapet om kostnadsreducerende tiltak i mai 2014, mars 2015 og april 2016



Figur 22 viser forslagene til kostnadsreducerende tiltak administrasjonen har lagt fram for Stortingets presidentskap (2013–2017). Avhengig av når en eventuell beslutning om iverksettelse av kostnadsreducerende tiltak ble tatt, kunne kostnadene ha blitt redusert med 79,3–89,3 millioner kroner.

I mai 2014 ble det foreslått å redusere prosjektkostnad for Prinsens gate 26 med kostnadsreducerende tiltak på til sammen 51 millioner kroner. I tillegg til en gjentakelse av flere av forslagene fra saksframlegget i mai 2013 ble det også fremmet forslag om endring av lyskilder og lysdesign. I mai 2014 ble det også opplyst at prosjektkostnaden for tunnelen kan reduseres med 18,3 millioner kroner ved å redusere areal/bredde

på tunnel mellom Tollbugata og Prinsens gate, ikke kjøpe skanner til innkjøringen, og fjerne pullerter i innkjøringen. I mars 2015 opplyste Stortingets administrasjon til presidentskapet at den største enkeltposten som kan kuttes i byggeprosjektet Prinsens gate 26 er beredskapsrommet noe som vil gi en besparelse på om lag 8–10 millioner kroner. Videre opplyses det at kostnadskutt også kan tas på innredning, materialvalg, kunstnerisk utsmykking mv. uten at mulige besparelser er tallfestet. I april 2015 opplyste administrasjonen til presidentskapet at økning i økonomiske rammer for tunnel kunne reduseres med ca. 20 millioner kroner dersom vendehammer ikke ble etablert og tunnelen langs stortingskvartalet ble redusert i bredden. Siste saksframlegg fra administrasjonen til presidentskapet hvor kostnadsreduserende tiltak er omtalt, er i mai 2016. Det går fram av saksframlegget at administrasjonen fant det vanskelig å realisere store nok kutt uten å utelate sentrale deler av prosjektet som allerede er påbegynt.

Presidentskapet opplyser til revisjonen at de kostnadsreduserende tiltakene utgjør relativt små besparelser sett opp mot totaliteten og fordelene ved prosjektet. Samtidig ville noen av forslagene gitt relativt store konsekvenser for funksjonalitet og sikkerhet.²⁶⁹ Hvis tiltakene skulle hatt vesentlig effekt, ville valg av nytt konsept ført til at prosjektet ble satt tilbake til planfasen.

Foreslåtte kostnadsreduserende tiltak ble ikke vedtatt av presidentskapet.²⁷⁰ Administrasjonen opplyser at den ikke var kjent med hvilke utfordringer og kostnadsøkninger prosjektet senere skulle få på tidspunktet da de kostnadsreduserende tiltakene ble lagt fram. Stortingets administrasjon opplyser videre at når byggearbeidene først var satt i gang, er det vanskelig å finne kostnadsreduserende tiltak som gir større effekt uten at dette i vesentlig grad går ut over funksjonen til post- og varemottaket, innkjøringstunnelen eller sikkerhetsinstallasjoner.

5.8 Tidligere erfaring fra etablering av garasje- og serviceanlegg

Stortinget har også tidligere hatt ansvaret for et stort byggeprosjekt. Det ble i 1986 lagt fram forslag om å bygge garasje- og serviceanlegg for Stortinget under Eidsvollsplass.²⁷¹ Daværende Oslo lysverk skulle legge fjernvarmekabel over Eidsvollsplass, og presidentskapet var bekymret for at det ikke ville åpne seg en tilsvarende mulighet om å få et garasjeanlegg realisert da det senere ville bli vanskelig å utnytte grunnen.²⁷² I planleggingen ble det også vurdert om garasjeanlegget kunne bygges i fjell under stortingsbygningen / Wessels plass, men det ville blitt betydelig dyrere og innebar større fare for skade på bygninger grunnet vanskeligere sprengnings- og tetningsarbeider.

Innkjøringen til garasjen fra Prestegata skulle dimensjoneres slik at lastebiler og mindre busser kunne tas inn i anlegget.²⁷³ Det ble også planlagt et økonomitorg i inngangssonen for mottak av varer og utkjøring av avfall. Anlegget ble 1. mai 1986 beregnet til 61 millioner kroner, men siden mottatte anbud lå vesentlig over beregningene ble nytt anslag satt til 119,5 millioner kroner noe som tilsvarte 239,5 millioner kroner i 2012-kroner.²⁷⁴ Kostnadsøkningen var begrunnet med økning i enhetspriser på komponenter grunnet den spesielle og sterkt pressede markedssituasjonen på byggemarkedet i Oslo. Rigg- og driftskostnadene lå betydelig over tidligere anslaget, og

269) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets presidentskap (2013–2017)*, 31.03.2017.

270) Stortingets administrasjon (2017) *Om spørsmål om kostnadsreduserende tiltak*. E-post til Riksrevisjonen, 07.04.2017.

271) Budsjett-innst. S. nr. 2 Tillegg nr. 1 (1986–1987).

272) Budsjett-innst. S. nr. 2 Tillegg nr. 1 (1986–1987) – *Vedlegg 3 – Brev fra Stortingets presidentskap 16. oktober 1986 til forbruker- og administrasjonskomiteen*.

273) Budsjett-innst. S. nr. 2 Tillegg nr. 1 (1986–1987).

274) Statistisk sentralbyrå (2017) *Beregn prisendring selv*. Konsumprisindeks, mars 2017.

masseberegningen var for lav da arbeidene under Løvebakken var mer omfattende og kompliserte enn tidligere antatt.

Flertall i den daværende forbruker- og administrasjonskomiteen var enig med presidentskapet i at det var et påtrengende behov for å rydde i de vanskelige trafikk- og parkeringsforholdene. Flertallet understreket at hensikten ikke bare var å bedre parkeringsforholdene for stortingsrepresentantene, men pekte blant annet på problemer med transport av varer, trykksaker og annet til og fra Stortinget. Stortinget i plenum samtykket i bygging av garasje- og serviceanlegg under Eidsvoll's plass i samsvar med framlagte planer.²⁷⁵ Anlegget sto ferdig i oktober 1989 og har i dag et samlet areal på 8 383 m² med plass til 147 biler. Det ble bevilget 119,5 millioner kroner til prosjektet.²⁷⁶ Stortingets administrasjon har ikke kunne opplyse endelig kostnad for garasje- og serviceanlegget.²⁷⁷

Garasje- og serviceanlegg i 1986–1987 synes å ha hatt noen av de samme utfordringene som Stortingets pågående byggeprosjekt, og kostnadsøkningene i 1986 er til dels samsvarende med Stortingets forklaring på kostnadsøkningene i byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv. Dette gjelder den spesielle og sterkt pressede markedssituasjonen i byggemarkedet i Oslo-området, entreprenørenes vurdering av arbeidets vanskelighetsgrad og at byggearbeidene ble mer omfattende og kompliserte enn først antatt. Som for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. lå samtlige mottatte anbud for nytt garasje- og serviceanlegg vesentlig over Stortingets anslag fra forprosjektet. Et tilleggsmoment er at Oslo kommune også i 1986 ga klart uttrykk for at den av hensyn til kollektivtrafikken ikke ville ha en innkjøring til garasjeanlegg fra Wessels plass.²⁷⁸

Stortingets administrasjon opplyser at det ikke er utarbeidet evalueringsrapport fra bygging av nytt garasje- og serviceanlegg, og administrasjonen er ikke kjent med erfaringer fra prosjektet.²⁷⁹

5.9 Informasjon til Stortinget om byggeprosjektet

5.9.1 Informasjon fra Stortingets administrasjon til Stortingets presidentskap

Presidentskapet og administrasjonens roller og ansvar i byggeprosjektet

Stortingets presidentskap velges ved begynnelsen av en ny stortingssesjon.²⁸⁰ Stortingets direktør tilsettes av Stortinget etter innstilling fra presidentskapet. Presidentskapet tilsetter assisterende direktør, avdelingssjefene og komitésekretærene.²⁸¹

Presidentskapets ansvar for det parlamentariske arbeidet går fram av Stortingets forretningsorden. Presidentskapets ansvar for det administrative arbeidet er ikke formelt regulert i samme grad. Stortingets administrasjon opplyser at det over tid har utviklet seg en praksis på dette området.²⁸² Administrasjonen opplyser til revisjonen at det foretas en vurdering av hvilket nivå saker besluttet på, og ved tvilstilfeller blir det konferert med overordnet nivå i linjen.

275) Referat fra møte i Stortinget 18. november 1986, sak nr 2.

276) Budsjett-innst. S. nr. 2 Tillegg nr. 1 (1986–1987).

277) Stortingets administrasjon (2017) *Stortingets byggeprosjekt - spørsmål om etablering av garasje- og serviceanlegg*. E-post til Riksrevisjonen, 02.05.2017.

278) Stortingsbehandling 18.11.1986. S.tid 771–188.

279) Stortingets administrasjon (2017) *Svar på tilleggsspørsmål*. E-post fra Stortingets administrasjon til Riksrevisjonen, 04.04.2017.

280) *Stortingets forretningsorden* § 6.

281) Stortingets administrasjon (2013) *Oversikt over oppgavene til Stortingets presidentskap*. Notat til Stortingets presidentskap, 26.08.2013.

282) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. - tilbakemelding på problemstillinger og revisjonskriterier*. Brev til Riksrevisjonen, 27.02.2017.

Presidentskapet er Stortingets øverste administrative organ. Det betyr at presidentskapet har det overordnede ansvaret for den myndighet som utøves av Stortingets direktør. Presidentskapet behandler særlig administrative saker som har betydning for Stortingets virksomhet som konstitusjonelt organ eller for representantene, eller som har vesentlig økonomisk betydning.²⁸³ Administrasjonen rapporterer til presidentskapet, og alle tiltak som får konsekvenser for Stortingets budsjett, blir på forhånd avklart med presidentskapet, for eksempel større oppussings- eller byggearbeider.²⁸⁴

Det finnes saksunderlag for saker som sendes til presidentskapet, som hovedregel også de som behandles på presidentskapsseminarene. Det er ukentlige møter i presidentskapet. Saksunderlaget sendes til presidentskapet to dager før presidentskapsmøtet. Ekstrasaker blir ettersendt.²⁸⁵ Videre utarbeides det protokoller fra møter og seminarer avholdt i presidentskapet.

Presidentskapet opplyser at presidentskapets rolle i byggeprosjektet er definert i styringsdokumentet. Av «*Styringsdokument Prosjektmandat for P26*» framgår beslutningspunktene som er tatt opp med presidentskapet. Dette gjelder blant annet at presidentskapet fattet vedtak om rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og utredning av ny garasjeinnkjøring. Videre godkjente presidentskapet å inkludere nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel i byggeprosjektet Prinsens gate 26. Det går fram av styringsdokumentet at beslutninger i byggeprosjektet tas av Stortingets presidentskap eller direktør. Det går ikke fram av styringsdokumentet hvilke type beslutninger dette gjelder og heller ikke hvem som skal ta hvilke beslutninger.

Stortingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser til revisjonen at presidentskapet har en overordnet rolle i byggeprosjektet, mens administrasjonen har ansvaret for den operative driften av prosjektet. Tilsvarende opplyser Stortingets presidentskap (2013–2017) at den daglige oppfølgingen av prosjektet er delegert til Stortingets administrasjon, og at presidentskapet forventer at administrasjonen ivaretar alle forhold i saken. Presidentskapet peker videre på at det er en klar arbeidsfordeling, at presidentskapet ikke skal være unødig detaljstyrende, og at presidentskapet har tillit til arbeidet som Stortingets administrasjon gjennomfører. Presidentskapet opplyser at dette i praksis innebærer at presidentskapet har fattet alle sentrale beslutninger i prosjektet, og blitt holdt løpende orientert om framdriften og utfordringer i prosjektet.

Administrasjonen opplyser til revisjonen at «kurante beslutninger» i praksis er delegert til administrasjonen. Ifølge administrasjon er reglene for hvilke saker fra administrasjonens arbeid som skal til presidentskapet lite formalisert. Praksis er i stor grad basert på sedvane. Stortingets direktør opplyser at instruksene for Stortingets direktør i utgangspunktet er generell, og at alle spørsmål av betydning for stortingsrepresentantene skal legges fram for presidentskapet.

Presidentskapets oppfølging av byggeprosjektet

Stortingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser til revisjonen at presidentskapet ved flere anledninger ble orientert om framdrift og utvikling i prosjektet gjennom saksframlegg fra administrasjonen. Presidentskapet ble også informert om vesentlige avvik fra framdriftsplanen, endringer i kostnadsrammer og andre større beslutninger. Den tidligere stortingspresidenten opplyser at presidentskapet ble holdt løpende orientert av administrasjonen om planleggingen av byggeprosjektet.

283) Stortingets administrasjon (2013) *Oversikt over oppgavene til Stortingets presidentskap*. Notat til Stortingets presidentskap, 26.08.2013.

284) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. - tilbakemelding på problemstillinger og revisjonskriterier*. Brev til riksrevisjonen 27.02.2017.

285) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 30.01.2017.

Ifølge Stortingets administrasjon har Stortingets presidentskap (2013–2017) bedt om løpende oppdateringer om byggeprosjektet.²⁸⁶ Stortingets direktør opplyser at det særlig fra høsten 2014 har valgt å fremme flere saker til presidentskapet om byggeprosjektet. Dette for å sikre forankring hos og informasjon til presidentskapet. Direktøren opplyser at presidentskapet orienteres om framdrift, økonomiske endringer, forhold til eksterne aktører, premissendringer og andre større endringer i prosjektet. Fra januar 2017 får presidentskapet månedlige statusrapporter om byggeprosjektet, særlig om oppfølgingen av Multiconsult.

Stortingets administrasjon opplyser at presidentskapet styrer administrasjonens virksomhet aktivt ved å fatte vedtak for eksempel om at det skal settes i gang ulike tiltak, prioriteres enkelte oppgaver eller at en planlagt aktivitet utsettes.²⁸⁷ Presidentskapet har bedt Stortingets administrasjon om å utrede ulike forhold, eksempelvis ble administrasjonen bedt om å fremme egen sak om grunnlag for forhandling med Halvorsens Conditori AS.²⁸⁸ Administrasjonen opplyser også at den fikk klare føringer fra presidentskapet om at Halvorsens Conditori skulle drives videre i eksisterende lokaler. Stortingets administrasjon opplyser i intervju at både presidentskapet i perioden 2009–2013 og i perioden 2013–2017 ønsket at Stortinget i utgangspunktet skulle være lydhøre for innspill fra Riksantikvaren og Oslo kommune. Videre har Stortingets administrasjon opplyst at «administrasjon beslutter det detaljerte sikkerhetsnivået på Stortinget spesielt knyttet til tekniske krav mv. og orienterer presidentskapet om beslutningene».

En gjennomgang av saksframleggene fra administrasjonen til presidentskapet viser at det ikke ble lagt fram noen saker om byggeprosjektet mellom mai 2014 og februar 2015. Denne perioden var preget av store utfordringer. I mai 2014 vedtok presidentskapet nye kostnadsrammer for prosjektet.²⁸⁹ I juni 2014 begynte byggearbeidene i Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak. Relativt kort tid etter at generalentreprenøren startet byggearbeidene ble det ifølge Stortingets administrasjon avdekket omfattende mangler ved beskrivelsene som prosjekterende hadde utarbeidet, og som kontrakten med entreprenøren var basert på.²⁹⁰ I referatet fra styringsgruppemøte 19. september 2014 går det fram at styringsgruppa ble forelagt informasjon om at det så langt i prosjektet var varslet mye endringer, i stor grad grunnet mangelfulle og for sene leveranser i prosjekteringsunderlaget. Også i månedsrapporten for september 2014 går det fram at det er varslet mye endringer så langt, noe som gir utfordringer for kostnadsbildet. I styringsgruppemøtene i oktober og november 2014, og i månedsrapportene for disse månedene omtales også disse utfordringene i prosjektet, og det uttrykkes bekymring for prosjektets framdrift og kostnad. Brev mellom Stortingets administrasjon og henholdsvis Multiconsult og Veidekke høsten 2014 dokumenterte også at administrasjonen var svært bekymret for prosjektutviklingen i denne perioden.

I forbindelse med presidentskapsseminaret i februar 2015 fikk presidentskapet forelagt informasjon om at prosjektets første fase hadde vært preget av mange utfordringer, herunder problemer med omlegging av kabler, forsinket og mangelfullt arbeidsunderlaget fra prosjekterende, et behov for å omprosjekttere fasadeavstivningssystemet vesentlig og et stort antall tilleggskrav og varsler fra generalentreprenøren.²⁹¹ I saksframlegget går det fram at resultatet av disse utfordringene er at prosjektet var i en kritisk situasjon når det gjelder framdrift og

286) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 20.03.2017.

287) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv - tilbakemelding på problemstillinger og revisjonskriterier*. Brev til Riksrevisjonen, 27.02.2017

288) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 13.03.2017.

289) Stortingets administrasjon (2014) *P26 og post- og varemottaket, samt tilkomstkulvert - forslag til nye kostnadsrammer (P85)*. Notat til Stortingets presidentskap, 11.05.2014.

290) Prop. 1 S (2016-2017) *Finansdepartementet*.

291) Stortingets administrasjon (2015) *P26/post og varemottak - status i prosjektet*. Notat til Stortingets presidentskap, 02.02.2015.

økonomi, og at forsinkelsene kunne bli opptil 12 måneder. Presidentskapet opplyser i intervju at det etter februar 2015 har hatt en tettere oppfølging av byggeprosjektet. Blant annet har administrasjonen etter presidentskapets anmodning økt prosjektkapasiteten samt den byggetekniske og juridiske kompetansen for å tilpasse seg de økte utfordringene i prosjektet.²⁹²

Stortingets administrasjon opplyser i brev til revisjonen at den raskt etter byggestart i juni 2014 ble klar over utfordringene i byggeprosjektet. Administrasjonen viser til at den ikke umiddelbart så omfanget av problemene, og opplyser at det ikke var naturlig å foreta seg noe overfor presidentskapet utover å holde stortingspresidenten muntlig orientert. Administrasjonen opplyser til revisjonen at oppmerksomheten høsten 2014 var rettet mot å styrke prosjektorganisasjonen.

5.9.2 Informasjon om byggeprosjektet til Stortinget i plenum

Informasjon gjennom de årlige budsjettproposisjonene

Det følger av *bevilgningsreglementet* § 9 første ledd at det skal redegjøres for innholdet av og begrunnelsen for bevilgningsforslagene.²⁹³ Videre går det fram av reglementets annet ledd at det i tilknytning til bevilgningsforslagene må beskrives hvilke resultater som ønskes oppnådd og det skal gis opplysninger om resultater for siste regnskapsår. Det er rimelig å legge til grunn at Stortinget i plenum bør få informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtak som fattes.²⁹⁴ Alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saker bør legges fram på en slik måte at Stortinget i plenum kan foreta en forsvarlig og selvstendig behandling av en sak. I byggeprosjektet betyr det blant annet at presidentskapet bør underrette Stortinget i plenum om forhold av betydning. Dette tilsier at rapporteringen bør være mer omfattende jo mer kompleks saken er, og særlig dersom prosjektet ikke utvikler seg i henhold til tidligere presenterte planer.

Stortingets administrasjon utformer hver vår et utkast til omtale av Stortingets virksomhet, inkludert den administrative delen, og forslag til økonomiske rammer for kommende år. Av praktiske og formelle grunner samordnes budsjettforslaget for Stortinget med statsbudsjettet for øvrig og fremmes formelt via Finansdepartementet.²⁹⁵ Budsjettforslag for Stortinget (kapittel 41 i statsbudsjettet) behandles av presidentskapet og sendes over til Finansdepartementet for innarbeidelse i regjeringens budsjettproposisjon.²⁹⁶ Det er i helt særskilte tilfeller mulig å gjøre endringer i innspill til budsjettproposisjonen etter oversendelse til Finansdepartementet. Finansdepartementet gjør ingen endringer i teksten som sendes over fra presidentskapet før den innarbeides i proposisjonen. De delene av den endelige budsjettproposisjon fra Finansdepartementet som gjelder Stortinget og Stortingets organer, behandles i kontroll- og konstitusjonskomiteen som budsjettkomité for Stortinget. Under behandlingen av budsjettkapitlet for Stortinget i kontroll- og konstitusjonskomiteen kan presidentskapet henvende seg direkte til komiteen om eventuelle endringer.²⁹⁷

Byggeprosjektet omtales første gang i budsjettproposisjonen for 2012 (Prop. 1 S [2011–2012]). Det orienteres om oppgradering og oppussing av Prinsens gate 26 med

292) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets presidentskap* (2013–2017), 31.03.2017.

293) Finansdepartementet (2014) *Veileder i statlig budsjettarbeid*.

294) Bernt, Jan Fridthjof og Ørulf Rasmussen (2003) *Frihagens forvaltningsrett*, bind I. Graver, Hans Petter (2002) *Alminnelig forvaltningsrett*, 2. utg. Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2014) *Forvaltningsrett*, 10. utg.

295) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv - tilbakemelding på problemstillinger og revisjonskriterier*. Brev til Riksrevisjonen, 27.02.2017.

296) Stortingets administrasjon (2013) *Oversikt over oppgavene til Stortingets presidentskap*. Notat til Stortingets presidentskap, 26.08.2013.

297) Stortingets administrasjon (2013) *Oversikt over oppgavene til Stortingets presidentskap*. Notat til Stortingets presidentskapet, 26.08.2013.

en anslått totalkostnad på 136,6 millioner kroner for årene 2012–2015. Av dette er 16,6 millioner kroner innarbeidet i budsjettforslaget for 2012. I budsjettproposisjonen for 2013 (Prop. 1 S [2012–2013]) ble det informert om at det totalt er «foreslått investeringer for 460 millioner kroner for kommende ti årsperiode, inkludert en total rehabilitering av Prinsens gate 26, nybygget i Akersgaten og større investeringer med sikringstiltak». Ifølge administrasjonen ønsket den på dette tidspunktet å informere Stortinget om at det ville komme betydelige kostnader knyttet til vedlikehold på Stortingets bygningsmasse de neste årene.²⁹⁸

I budsjettproposisjonen for 2014 (Prop. 1 S [2013–2014]) som ble lagt fram for Stortinget 4. oktober 2013, ble det informert om at Prinsens gate 26 og post- og varemottaket har en kostnadsramme på 660 millioner kroner, og at endelig plassering og kostnadsramme for ny innkjøring til post- og varemottaket og garasjen er under utarbeidelse. Kostnaden for innkjøringstunnelen kommer ikke fram i proposisjonen.

I et saksframlegg fra administrasjonen til presidentskapet behandlet i presidentskapsmøte 23. mai 2013 foreslo administrasjonen å flytte innkjøringen til post- og varemottaket 120 meter sørover fra Wessels plass til Nedre Vollgate. Det går fram av saksframlegget at dette betydde at kostnadsrammen (P85) nedkjøringen, som tidligere hadde vært inkludert i byggingen av post- og varemottaket, nå ble beregnet til 107 millioner kroner.

Ut over høsten 2013 forelå informasjon i Stortingets administrasjon om at det ville bli nødvendig å øke kostnadsrammen for prosjektet som følge av at innkjøringstunnelen likevel ikke kunne plasseres i Nedre Vollgate. Dette ble gjort kjent for det nye presidentskapet (2013–2017) i administrasjonens notat 26. november 2013, behandlet i presidentskapsmøte 5. desember 2013. I saksframlegget til presidentskapet går det fram at ny samlet kostnadsramme inklusiv innkjøringstunnel fra Rådhusgata vil være ca. 850 millioner kroner. Presidentskapet besluttet 5. desember 2013 å plassere innkjøringen til post- og varemottaket i Rådhusgata. (Det er kostnadsrammen som legges fram for Stortinget i budsjettproposisjonen, mens det er styringsrammen som omtales i kapittel 5.3.1.)

Figur 23 Sammenligning av informasjonen som ble gitt mellom Stortingets administrasjon og presidentskap, og informasjonen som ble gitt til Stortinget i plenum om innkjøringstunnelen i 2013



Figur 23 viser sentrale datoer vedrørende utarbeidelsen av kostnaden for innkjørings-tunnelen i 2013. Som figuren viser var Stortingets presidentskap høsten 2013 informert om at innkjøringstunnelen avhengig av valgt plassering, ville koste 107 eller 187 millioner kroner, uten at dette ble opplyst til Stortinget i plenum. Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde ingen merknader til byggeprosjektet i innstillingen som

298) Riksrevisjonen (2017) Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon, 20.03.2017.

ble avgitt 27. november 2013, og det ble heller ikke kommentert under behandlingen i plenum 3. desember.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det på tidspunktet da budsjettproposisjonen for 2014 ble lagt fram for Stortinget, kun var snakk om en foreløpig kostnadsramme for tunnelen, og at det var prematurt å informere Stortinget om denne. Stortingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser i intervju at siden den foreløpige kostnadsrammen for nedkjøringen på 107 millioner kroner nettopp var foreløpig, var det ikke naturlig å informere Stortinget om dette i Prop. 1 S for budsjettåret 2014. Ifølge stortingspresidenten i perioden 2009–2013 og Stortingets administrasjon var det derfor naturlig å begrense seg til å informere om at tiltaket var under utredning. Tidligere stortingspresident understreker for øvrig at presidentskapet i perioden 2009–2013 forholdt seg til et prosjekt med andre kostnadsrammer enn det som er status i 2017. Dette siden prosjektet var i en tidlig fase og har utviklet seg betydelig siden den tid. Tidligere stortingspresident viser til at informasjonen til Stortinget i plenum om byggeprosjektet ble gitt i de årlige budsjettproposisjonene.

Tabell 2 Sammenligning av informasjonen som ble forelagt presidentskapet om kostnadsrammer og informasjonen som ble videreformidlet til Stortinget plenum og behandlingen i innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med kostnadsøkningene for perioden 2014 til 2017

Informasjon forelagt presidentskapet	Informasjon i budsjettproposisjonen	Kostand- sramme i budsjett- proposis- jonen
Beslutningsgrunnlag for rehabilitering av Prinsens gate 26 og bygging av nytt post- og varemottak (21. mai 2013) I notatet fra administrasjon til presidentskapet ble kostnadsrammen foreslått økt til 660 millioner kroner for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak. Årsaken til kostnadsøkningen er økt arealet i Prinsens gate 26, areal til beredskapsrom, sikkerhetstiltak og at en usikkerhetsanalyse av prosjektets kostnadskalkyler avdekket forhold som ikke var inkludert i tidligere kostnadsrammer.	Prop. 1 S (2013–2014) Årsaken til at kostnadsrammen har økt siden de første orienteringene om prosjektet forklares med resultatene fra en risikoanalyse Stortingets administrasjon har fått utarbeidet, at prosjektet har endret karakter til et totalrenoveringsprosjekt og at det er utvidet med bygging av et nytt post- og varemottak. Byggeprosjektet ble ikke omtalt i Innst. 10 S (2013–2014) eller ved budsjettbehandlingen i Stortinget 3. desember 2013.	660 mill. kr
Prinsens gate 26 og post- og varemottak, samt tilkomstkulvert - forslag til nye kostnadsrammer (mai 2014) I notater fra administrasjon til presidentskapet i mai 2014 der kostnadsrammen økes til 1137 millioner kroner går det fram at de viktigste årsakene til kostnadsøkningen er at tilbudene på generalentreprisen lå langt over opprinnelig budsjett og at det er gjennomført usikkerhetsanalyser som har gitt et oppdatert kostnadsbilde.	Prop. 1 S (2014–2015) Generell orientering om byggeprosjektet. Årsaken til at kostnadsrammen øker med 480 millioner kroner framgår ikke. Byggeprosjektet ble ikke omtalt i Innst. 10 S (2014–2015). Ved budsjettbehandlingen i Stortinget 5. desember 2014 kommenterte kontroll- og konstitusjonskomiteens leder at posten for større utstyrskjøp og vedlikehold i bevilgningen til Stortinget var stor denne gangen, på nærmere 350 mill. kr, noe som skyldes det omfattende arbeidet med å rehabilitere Stortingets lokaler i Prinsens gate 26.	1140 mill. kr
Prinsens gate 26 m/post- og varemottak og tilkomstkulvert - forslag til nye kostnadsrammer (1. juni 2015) I notater fra administrasjon til presidentskapet i april, mai og juni 2015 går det fram at årsaken til at kostnadsrammen øker til 1442 millioner kroner er at det er store problemer med produksjonen av arbeidsunderlaget, uforutsette forhold i grunnen, økning i stålmengdene som er nødvendig for å sikre fasadene, et stort antall endringsarbeider og at tilbudene på generalentreprisen for innkjøringskulverten lå vesentlig over anslått budsjett.	Prop. 1 S (2015–2016) En setning om årsaken til økningen på 310 millioner kroner i kostnadsrammen: «Auken fra Prop. 1 S (2014–2015) er knytt til utfordringer når det gjeld ferdigstilling av arbeidsunderlag fra prosjekterande, uventa forhold i grunnen i tillegg til nødvendig omprosjektering.» I Innst. 10 S (2015–2016) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til kostnadsøkningen i byggeprosjektet. Ved budsjettbehandlingen i Stortinget 12. desember 2015 kommenterte stortingspresidenten bakgrunnen for prosjektet, sikkerhetsforhold og forhold som har bidratt til kostnadsøkningen.	1450 mill. kr
Prinsens gate 26 m/post- og varemottak og tilkomstkulvert - forslag til nye kostnadsrammer (13. mai 2016) I notatet fra administrasjon til presidentskapet foreslås kostnadsrammen økt til 1707 millioner kroner. Det med bakgrunn i revisjon av basiskalkylen og en ny usikkerhetsanalyse. Årsaken til økningen i kostnadsrammen beskrives i notatet som mangler i prosjekteringen, økte kostnader til prosjektering og økning i entreprisekontrakten som følge av manglende poster i konkurransegrunnlaget og uforutsette forhold.	Prop. 1 S (2016–2017) Omfattende redegjørelse for prosjektets bakgrunn og økning av kostnadsrammer i et eget vedlegg. Økningen i kostnadsrammen på 350 millioner kroner forklares med «omfattende manglar i framstillinga som prosjekteringsgruppa utarbeidde før ein inngjekk kontrakt med entreprenøren, og manglar ved leveransane til prosjekteringsgruppa som følge av det». I Innst. 10 S (2016–2017) viste kontroll- og konstitusjonskomiteen til kostnadsøkningen i byggeprosjektet. Ved budsjettbehandlingen i Stortinget 20. desember 2016 ga stortingspresidenten en redegjørelse for prosjektet.	1800 mill. kr

Tabell 2 sammenligner informasjonen som ble forelagt Stortingets presidentskap i notater i forbindelse med at administrasjonen foreslo å øke kostnadsrammene, med informasjonen som ble videreformidlet til Stortinget i plenum for perioden 2014 til 2017. Det er i denne perioden utfordringene i prosjektet har vært størst. Det gjøres oppmerksom på at presidentskapet fikk forelagt langt mer utfyllende informasjon om prosjektet i flere notater i løpet av årene. Tabellen gir kun en sammenfatning av det som ble presentert i forbindelse med økning av kostnadsrammene. Det går ikke fram av innstillingene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen at komiteen har etterspurt mer informasjon om byggeprosjektet enn det som ble gitt i proposisjonene, før ved behandlingen av budsjettproposisjonen for 2016.

Sammenligningen viser at rapporteringen i budsjettproposisjonene er svært overordnet, med unntak av proposisjonen for 2017. I proposisjonen for 2017 presenteres endringen i kostnadsrammene for prosjektet fra 2013, og årsakene til økningene. Årsakene til økningen i kostnadsrammene som tidligere var gitt kort omtale i budsjettproposisjonen, fikk i proposisjonen for 2017 en grundigere omtale som var mer i tråd med informasjonen som ble formidlet fra administrasjonen til presidentskapet på det aktuelle tidspunktet, jf. tabell 2.

Det går fram av tabell 2 at kostnadsrammen for prosjektet økte med 480 millioner kroner fra høsten 2013 til høsten 2014, uten at det ble gitt noen forklaring på dette i budsjettproposisjonen. Tabellen viser videre at årsaken til kostnadsøkningene i 2015 og 2016 er beskrevet kortfattet i en setning.

Gjennomgangen av budsjettproposisjonene viser at det for 2015, 2016 og 2017 orienteres om kostnadsrammene for byggeprosjektet samlet, uten at kostnadsrammene for rehabilitering av Prinsens gate 26, bygging av nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel er delt opp. Det er dermed ikke mulig å identifisere kostnaden for de ulike delprosjektene. I saksframlegg fra administrasjonen til presidentskapet har kostnadsrammene gjennom hele prosjektperioden vært delt opp i én kostnadsramme for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket og én kostnadsramme for innkjøringstunnelen.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det ikke er tradisjon for å inkludere omfattende og detaljert informasjon om den enkelte budsjettpost i budsjettproposisjonene. Administrasjonen har ansett det som hensiktsmessig å operere med totalkostnadene i budsjettproposisjonene ut fra den form slike beskrivelser tradisjonelt har. Ifølge administrasjonen vurderte også presidentskapet det slik at det ut fra etablert praksis, var tilstrekkelig å oppgi den samlede kostnadsrammen for prosjektene, uten å bryte ned kostnadene på Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel.²⁹⁹ Administrasjonen viser for øvrig til at budsjettkomiteen (i dette tilfellet kontroll- og konstitusjonskomiteen) har anledning til å stille oppfølgingsspørsmål til proposisjonen i den grad det er ønske om større detaljgrad enn det som er gitt i proposisjonen.³⁰⁰

Stortingets presidentskap vedtok 16. juni 2016 å sende administrasjonens forslag til budsjett for Stortinget til Finansdepartementet for innarbeiding i forslag til statsbudsjettet 2017. I teksten som ble sendt fra presidentskapet til Finansdepartementet, sto det at byggeprosjektet har en «estimert total kostnadsramme på ca. 1,71 mrd. kroner per 1. januar 2016». Den 5. september 2017 sendte imidlertid Stortingets direktør en e-post til medlemmene i presidentskapet med forslag til en ny formulering til Prop. 1 S (2016–2017). I e-posten fra Stortingets direktør heter det at administrasjonen har «arbeidet med en ny usikkerhetsanalyse for prosjektet og på

299) Stortingets administrasjon (2017) *Tilbakemelding på utkast til revisjonsrapport*. E-post til Riksrevisjonen, 28.04.2017.

300) Stortingets administrasjon (2017) *Oppfølging etter referater*. E-post til Riksrevisjonen, 10.04.2017.

denne bakgrunn foreslår jeg at vi er mer upresis med tanke på endelig kostnadsramme – til nå har vi operert ned på millionen. Usikkerheten tatt i betraktning mener jeg vi kan holde oss på runde tall når det gjelder omtalen av rammen. Det vil si at vi skriver i proposisjonen (og får romertallsvedtak på) at ny kostnadsramme for prosjektet er 'inntil 1.800 millioner kr'. Presidentskapet vedtok deretter å endre teksten slik at det i endelig budsjettproposisjon står at prosjektet har en «estimert total kostnadsramme på inntil 1 800 millioner kroner per 1. januar 2016».³⁰¹ Administrasjonen opplyser til revisjonen at bakgrunnen for justeringen av teksten var å sikre forankring i presidentskapet av oppdatert omtale av tvisten med Multiconsult, samt justering av usikkerhetsanalysen.

Romertallsvedtak

Det foreligger i statsbudsjettet hvert år i perioden 2012–2017 romertallsvedtak for investeringsprosjekter under kap. 41, post 45 *Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold*. Det vil si at Stortinget i plenum årlig har gitt fullmakt til å pådra staten forpliktelser utover de årlige bevilgningene, innenfor den kostnadsrammen som er nevnt i budsjettproposisjonene.

Tabell 3 Oversikt over kostnadsrammer og romertallsvedtak i perioden 2012–2017

År	Budsjettproposisjon	Romertallsvedtak
2012	Kostnadsramme på 136,6 millioner kroner presentert under «Stortingets budsjett» og underoverskriften «Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres».	Fullmakt til å inngå avtaler om investeringsprosjekter Stortinget samtykker i at det i 2012 kan igangsettes oppgraderings- og oppussingsarbeider som omtalt i Prop. 1 S (2011–2012) under kap. 41 Stortinget, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, innenfor de kostnadsrammer som der er angitt.
2013	Kostnadsramme på 460 millioner kroner (inkluderer flere prosjekter enn bare Prinsens gate 26 mv.) presentert under «Budsjett 2013» og underoverskriften «Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres».	Fullmakt til å inngå avtaler om investeringsprosjekter Stortinget samtykker i at det i 2013 kan gjennomføres de investeringsprosjektene som er omtalt i Prop. 1 S (2012–2013) under kap. 41 Stortinget, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, innenfor den kostnadsrammen som der er angitt.
2014	Kostnadsramme på 660 millioner kroner presentert under hovedoverskriften «Mål og budsjett 2014» og underoverskriften «Grunnlovsjubileet 2014».	Fullmakt til å inngå avtaler om investeringsprosjekter Stortinget samtykker i at det i 2014 kan gjennomføres de investeringsprosjektene som er omtalt i Prop. 1 S (2013–2014) under kap. 41 Stortinget, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, innenfor den kostnadsrammen som der er angitt.
2015	Kostnadsramme på 1140 millioner kroner presentert under hovedoverskriften «Rapport 2013» og underoverskriften «Rehabilitering av Prinsens gate 26 (P26) og Tilkomstkulvert».	Fullmakt til å inngå avtaler om investeringsprosjekter Stortinget samtykker i at en i 2015 kan inngå avtaler for oppgaver som blir avsluttet i 2015 og senere under kap. 41 Stortinget, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, innenfor den kostnadsrammen som er nevnt i Prop. 1 S (2014–2015).
2016	Kostnadsramme på 1450 millioner kroner presentert under hovedoverskriften «Mål og budsjett 2016» og underoverskriften «Profesjonell drift og utvikling av bygningane».	Fullmakt til å inngå avtaler om investeringsprosjekter Stortinget samtykker i at en i 2016 kan inngå avtaler for oppgaver som blir avsluttet i 2016 og senere under kap. 41 Stortinget, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, innenfor den kostnadsrammen som er nevnt i Prop. 1 S (2015–2016).
2017	Kostnadsramme på inntil 1800 millioner kroner presentert under hovedoverskriften «Mål og budsjett 2017» og underoverskriften «Profesjonell drift og utvikling av bygningane».	Fullmakt til å inngå avtaler om investeringsprosjekter Stortinget samtykker i at det i 2017 kan inngås avtaler for oppgaver som blir avsluttet i 2017 og senere under kap. 41 Stortinget post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, innenfor den kostnadsrammen som er nevnt i Prop. 1 S (2016–2017).

301) Stortingets presidentskap (2016) *Prop. 1 S (2016–2017) (saksnr. 2015/1912) – omtale av prosjektet P26*. Protokoll fra presidentskapsmøte 06.09.2016 (Saken ble behandlet på sirkulasjon med presidentskapet).

Som vist i tabell 3 har omtalen av Stortingets budsjett hatt en lite konsistent struktur for å presentere kostnadsrammen i forbindelse med den årlige bevilgningen på kap. 41, post 45. I budsjettet for 2012 og 2013 presenteres kostnadsrammene for prosjektet Prinsens gate 26 under overskriften «Mål og budsjett, Post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold, kan overføres». Det er i tilknytning til denne budsjettposten vært praksis for å budsjettere ombyggingsarbeider og større vedlikeholdsarbeider mv. i Stortingets bygningsmasse. I budsjettproposisjonen for 2014 finnes kostnadsrammen fortsatt under overskriften «Mål og budsjett 2014», men den er nå presentert under deloverskriften «Grunnlovsjubileet 2014». Kostnadsrammen i budsjettproposisjonen for 2015 presenteres ikke under mål og budsjett for 2015, men under overskriften «Rapport 2013». Strukturen de siste to årene (2016 og 2017) er mer i tråd med slik den var i 2012 og 2013. I budsjettet for 2016 er det imidlertid ikke gitt tekstlig omtale av budsjettpost 45 eller de andre budsjettpostene til kap. 41 utover en oversiktstabell innledningsvis for kap. 41. Det kan gjøre det utfordrende å finne ut hva som ønskes oppnådd med de ulike budsjettpostene. I budsjettet for 2017 omtales kostnadsrammen under «Mål og budsjett 2017», og det er i eget vedlegg til proposisjonen gitt utfyllende kommentarer til byggeprosjektet.

Informasjon utover de årlige budsjettproposisjonene

Ved behandlingen av Prop. 1 S (2015–2016) høsten 2015 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall at den ville gå dypere inn i byggeprosjektet uten å avvente neste års rapportering, jf. Innst. 10 S (2015–2016). Under debatten i Stortinget sa flere representanter at dette er en sak det må rapporteres tettere om til Stortinget enn bare gjennom de årlige budsjettproposisjonene.³⁰²

Storingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser i intervju at det i hans periode var naturlig å orientere Stortinget i plenum om byggeprosjektet i de årlige budsjettproposisjonene. Videre opplyser den tidligere stortingspresidenten at han registrerer at det først er i perioden 2013–2017 at kontroll- og konstitusjonskomiteen har bedt om å bli løpende orientert om prosjektet mellom de årlige budsjettproposisjonene.

Stortingets presidentskap (2013–2017) opplyser til revisjonen at uttalelsen fra flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 10 S (2015–2016) ble tatt til etterretning. Presidentskapet oppfatter imidlertid at komiteene tradisjonelt ikke har hatt noen rolle i løpende saker utover den innstillingen de avgir om saker som de har fått til behandling. Det har ifølge presidentskapet vært mer naturlig, og i tråd med praksis i Stortinget, å holde de parlamentariske lederne orientert om byggesaken i den grad det har vært behov for det mellom budsjettbehandlinger.

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at rutiner for informasjonsflyt i utgangspunktet ikke er endret etter uttalelsen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen høsten 2015 om at komiteen ville gå dypere inn i byggeprosjektet uten å avvente neste års rapportering i byggeprosjektet. Administrasjonen oppfatter at kontroll- og konstitusjonskomiteen i denne saken har hatt et nytt syn på sin rolle og har hatt et ønske om å innføre en ny praksis der den legger opp til å bli informert mer løpende enn det tidligere har vært tradisjon for. Stortingets administrasjon viser i den sammenheng til at komiteene i henhold til Stortingets forretningsorden § 22 ikke har adgang til å ta opp andre saker til behandling enn de som blir oversendt dem fra Stortinget i plenum. Det er i samme paragraf gitt unntak for dette, ved at komiteene likevel to ganger i hver stortingssesjon kan ta opp et tema som faller innenfor komiteens saksområde til debatt i Stortinget, også utenom konkrete saker komiteen har fått til behandling.

302) Stortinget – møte fredag 11.12.2015 kl. 9. Sak nr. 1.

Stortingets administrasjon opplyser videre at presidentskapet er delegert myndighet fra Stortinget i plenum til å håndtere den forberedende budsjettprosessen for Stortingets årlige budsjett. Det er ifølge administrasjonen ikke forutsatt at presidentskapet skal gi informasjon til plenum om administrative forhold i Stortinget utover det som går fram i de årlige budsjettproposisjonene, eller dersom presidentskapet selv finner grunn til å legge fram en sak for plenum som gjelder administrative forhold. Det er heller ingen tradisjon for at presidentskapet holder plenum løpende orientert om administrative saker. Ifølge administrasjonen er det sjelden fagkomiteene, herunder også kontroll- og konstitusjonskomiteen, har tatt opp administrative forhold i Stortingets administrasjon.³⁰³ Stortingets administrasjon opplyser videre at dersom presidentskapet mellom de årlige budsjettproposisjonene skulle ha noe ønske om å orientere Stortinget om utviklingen i byggeprosjektet, anser administrasjonen at forumet med de parlamentariske lederne er mer naturlig for slik orientering.

Informasjon til partigrupper og parlamentariske ledere

Stortingets administrasjon viser til at saker som kan bli politisk kontroversielle, forankres i partigruppene. Representantene i presidentskapet er også sine partiers representanter og kommuniserer fortløpende med sine partigrupper om saker som er oppe i presidentskapet.³⁰⁴ Det er ulike tradisjoner innen de ulike partiene når det gjelder informasjon til partigruppene. Ikke alle partier er representert i presidentskapet. Der presidentskapet ser at det kan være hensiktsmessig, søker presidentskapet å informere de parlamentariske lederne som ikke er representert.

Storingspresidenten kan også drøfte saker som kan bli politisk kontroversielle med de parlamentariske lederne. Det er tradisjon for at presidenten møter de parlamentariske lederne to ganger i sesjonen for å informere om eller drøfte aktuelle saker. Forumet mellom parlamentariske ledere og presidentskapet blir hovedsakelig brukt til å informere om parlamentariske eller politiske spørsmål, og sjeldnere til administrative saker. De parlamentariske lederne ble likevel informert om framdrift, kostnadsutvikling, status for byggeprosjektet og kravet mot Multiconsult ved to anledninger i 2016, både i februar og i september. Kontroll- og konstitusjonskomiteen ble invitert til møtet i september 2016. Det ble også diskutert om komiteen skulle inviteres til møtet i februar 2016, men siden det ikke forelå en sak til behandling i komiteen på det tidspunktet, ble det ifølge administrasjonen ikke vurdert som riktig å ha komiteen som en dialogpartner underveis i prosessen.³⁰⁵

Stortingets presidentskap opplyser også til revisjonen at brukerrådet for stortingsrepresentantene er en viktig informasjonskanal. Brukerrådet representerer stortingsrepresentantene i dialogen med Stortingets administrasjon om alle saker som gjelder administrative rutiner, regelverk for representantordninger, IKT-spørsmål og andre saker som har betydning for stortingsrepresentantene arbeidssituasjon.³⁰⁶ Presidentskapet opplyser at sikkerhetssaker og byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. har vært drøftet i brukerrådet.³⁰⁷

Stortingets administrasjon opplyser i intervju at den ikke ser bort fra at det kan være behov for en gjennomgang av rutinene knyttet til informasjonsflyten på Stortinget. Spørsmål som er reist under behandlingen av enkelte saker det siste året, kan tyde på at det er behov for en tydeligere avklaring av roller og ansvar mellom organene på Stortinget.

303) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 20.03.2017.

304) Stortingets administrasjon (2017) *Revisjon av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. - tilbakemelding på problemstillinger og revisjonskriterier*. Brev til Riksrevisjonen, 27.02.2017.

305) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets administrasjon*, 20.03.2017.

306) Stortingets administrasjon (2013) *Arsrapport 2012 for Stortingets administrasjon*.

307) Riksrevisjonen (2017) *Verifisert referat fra møte med Stortingets presidentskap (2013–2017)*, 31.03.2017.

6 Vurderinger

Stortinget i plenum har bedt Riksrevisjonen om å gå gjennom Stortingets byggeprosjekt. Riksrevisjonen har revidert Stortinget som byggherre. Private aktører som er engasjert i byggeprosjektet er ikke omfattet av revisjonen da Riksrevisjonen ikke reviderer private aktører.

Stortingets byggeprosjekt er et uvanlig og svært krevende byggeprosjekt med totalrehabilitering av Prinsens gate 26. I tillegg er bygging av nytt post- og varemottak, samt alternativ garasjeutkjøring og innkjøringstunnel til post- og varemottaket innlemmet i prosjektet. Det at byggeprosjektet gjennomføres midt i Oslo sentrum, med kollektivtransport i umiddelbar nærhet, gjør prosjektet ytterligere komplekst.

Stortingets byggeprosjekt startet høsten 2010 med plan om å rehabilitere Prinsens gate 26. Høsten 2012 besluttet Stortingets presidentskap i stedet å totalrehabilitere bygget ved at alle innvendige konstruksjoner i Prinsens gate 26 skulle fjernes, og kun ytterfasaden fra 1880 beholdes. Samtidig skulle det graves en ekstra kjelleretasje, U2. Bakgrunnen for valgt løsning var dels mulighetene for å kunne sikre bygget mot terroranslag, og dels for å få mer areal ut av bygningen.

Ut fra sikkerhetshensyn ble det også vurdert at det var behov for en alternativ utkjøring fra stortingsgarasjen. Ulike løsninger ble vurdert. Én av disse ga mulighet for å bygge et nytt post- og varemottak under Wessels plass. Presidentskapet ga i januar 2013 sin tilslutning til utredning av nytt post- og varemottak og alternativ utkjøring, og at disse prosjektene ble innlemmet som en del av byggeprosjektet. I mai 2013 vedtok presidentskapet å gjennomføre prosjektet. Som følge av Oslo kommunes planer for kollektivtransporten og innsigelser fra naboer, besluttet presidentskapet høsten 2013 at innkjøringen skulle være i Rådhusgata. Det innebar bygging av en 260 meter lang innkjøringstunnel (kulvert) under Nedre Vollgate fram til post- og varemottaket. Det graves også ut en passasje mellom post- og varemottaket og garasjen som ivaretar behovet for en alternativ utkjøring. Arbeidet med Prinsens gate 26 og post- og varemottaket startet sommeren 2014, mens gravingen av tunnelen startet sommeren 2015.

Revisjonen har undersøkt den økonomiske utviklingen og framdriften i Stortingets byggeprosjekt. Kostnadene i byggeprosjektet har økt etter hvert som prosjektet endret karakter. Etter beslutningen om hele byggeprosjektet Prinsens gate 26, post- og varemottaket og innkjøring fra Rådhusgata var tatt, har det også vært en økning i kostnadsrammen uten at prosjektet har endret omfang.

Stortinget inngikk våren 2013 avtale med Multiconsult ASA og LINK Arkitektur AS (prosjekterende) om prosjektering av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Stortingets administrasjon fremmet høsten 2016 krav om erstatning for merkostnader som følge av prosjekteringsfeil og forsinkede leveranser. Stortingets presidentskap mener årsaken til kostnadsøkningen for en stor del skyldes feil ved prosjekteringen utført av Multiconsult som har gjort at det ble laget for lave kostnadsberegninger. Multiconsult svarte i februar 2017 på søksmålsvarselet. Revisjonen har verken sett det som hensiktsmessig eller mulig å vurdere den pågående rettslige konflikten med Multiconsult. Revisjonen har derfor ikke gjort særskilte undersøkelser av anførselene som går fram av partenes brev, men har uavhengig av erstatningskravet undersøkt årsakene til at kostnadene har økt i hele prosjektperioden.

For å analysere årsakene til kostnadsøkningen i prosjektperioden, har revisjonen undersøkt de prosessene og prosedyrene som ligger til grunn for beslutningene som er valgt. Revisjonen har også undersøkt hvilke ressurser Stortinget som byggherre har hatt til rådighet i hele prosjektperioden, og i hvilken grad Stortinget har sikret en tilstrekkelig prosjektorganisasjon til å håndtere byggeprosjektet. Det er videre undersøkt hvilke forhold som har vært styrende for prosjektet, hvilke utredninger som er gjort og omfanget av vurderingene som ligger til grunn. I tillegg har revisjonen undersøkt om Stortinget som konstitusjonelt organ har fått dekkende informasjon til rett tid om Stortingets byggeprosjekt.

Byggeprosjektet har hatt en kraftig kostnadsøkning som kan forklares med flere ulike årsaker. Riksrevisjonens undersøkelse viser følgende:

1. Byggeprosjektet har hatt en kraftig kostnadsøkning som bare delvis kan forklares med at prosjektet har endret karakter.
2. Det er lagt mer vekt på tidsplan og funksjonalitet enn på å sikre kostnadskontroll.
3. Prosjektorganiseringen har ikke vært tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang.
4. Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg.
5. Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet.
6. Stortinget mangler et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter.
7. Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket.
8. Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag.
9. Det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker.

6.1 Byggeprosjektet har hatt en kraftig kostnadsøkning som bare delvis kan forklares med at prosjektet har endret karakter

Kostnadsøkningen de første årene skyldes i stor grad at prosjektet endret karakter fra rehabilitering av Prinsens gate 26 til tre store byggeprosjekter. Revisjonen viser imidlertid at kostnadsøkningen fra 1140 millioner kroner i statsbudsjettet for 2015 til inntil 1800 millioner kroner i statsbudsjettet for 2017 ikke kan forklares med at prosjektet har vokst eller endret karakter. Revisjonen viser også at det fortsatt er usikkerhet om den endelige kostnaden for byggeprosjektet. Stortingets presidentskap opplyser at en viktig årsak til at opprinnelige budsjettrammer ble satt for lavt, er at det gjennomgående har vært store feil og mangler i leveransene fra prosjekterende. Prosjekterende er uenig i dette. Revisjonen viser uavhengig av dette at det har vært en rekke andre svakheter ved prosjektet, jf. punkt 6.2 til 6.9.

En kostnadsramme angir hvor mye byggherren har satt av til finansiering av prosjektet, inkludert usikkerhetsavsetninger. Renoveringen av Prinsens gate 26 ble første gang

presentert for Stortinget i plenum i budsjettproposisjonen for 2012 med en anslått totalkostnad på 136,6 millioner kroner. Prosjektet ble raskt mer omfattende enn opprinnelig planlagt da presidentskapet i oktober 2012 vedtok en totalrehabilitering av bygget. I januar 2013 ble også byggingen av et nytt post- og varemottak og utredningen av ny garasjeutkjøring tatt inn som en del av byggeprosjektet. I budsjettproposisjonen for 2014 ble kostnaden for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottaket satt til 660 millioner kroner. Kostnadsrammen økte enda mer i løpet av 2014, og i budsjettproposisjonen for 2015 ble Stortinget i plenum presentert for en kostnadsramme på 1140 millioner kroner for hele byggeprosjektet.

De første årene endret prosjektet karakter fra rehabilitering av Prinsens gate 26 til totalrehabilitering av Prinsens gate 26, bygging av et nytt post- og varemottak og bygging av en ny innkjøringstunnel til post- og varemottaket. Prosjektet ble ytterligere utvidet ved beslutningen om å legge innkjøringen til Rådhusgata og byggingen av en 260 meter lang tunnel under Nedre Vollgate. Utvidelsene har medført en betydelig kostnadsøkning. Etter at beslutningene om omfanget av prosjektet var tatt har kostnadsrammen imidlertid økt ytterligere med nærmere 700 millioner kroner. Store deler av denne økningen skyldes økte kostnader til prosjektering og økninger i entreprisekontrakten for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket.

Prosjektet har per februar 2017 en kostnadsramme på 1838 millioner kroner. Prosjektledelsen omtaler den økonomiske situasjonen som svært bekymringsfull i den nyeste månedsrapporten for prosjektet.

Per februar 2017 er prognosen, det vil si beregningen av hva som vil bli den endelige kostnaden for prosjektet, 1770 millioner kroner. Denne består av en prognose på 1377 millioner kroner for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket, og en prognose på 393 millioner kroner for innkjøringstunnelen. Den eksterne kvalitetssikreren engasjert av Stortingets administrasjon pekte ved gjennomgang av månedsrapporten for februar 2017 på at økonomisituasjonen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket viste en vesentlig forverring. Kvalitetssikreren konstaterte at sluttprognosen på 1377 millioner kroner for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket ikke lenger kunne anses som realistisk. Revisjonens gjennomgang av fastsatte prognoser på tidligere tidspunkter i prosjektet viser også at det har vært nødvendig å øke prognosene vesentlig flere ganger siden byggestart. Som følge av større reduksjon av reserveavsetninger i prosjektet enn forventet den siste tiden samt usikkerhet ved prosjektering, har prosjektledelsen satt i gang en større intern usikkerhetsanalyse. Resultatet fra denne forelå ikke ved ferdigstilling av revisjonsrapporten.

6.2 Det er lagt mer vekt på tidsplan og funksjonalitet enn på å sikre kostnadskontroll

Den korte tiden til planlegging av prosjektet og en stram framdriftsplan har bidratt til at Stortingets administrasjon ikke fullt ut har sett omfanget av kompleksiteten i prosjektet når kostnaden har blitt kalkulert. Oppmerksomheten om framdrift synes å ha bidratt til at administrasjonen ikke har tatt seg tid til å gjøre grundige vurderinger og utredninger etter at omfanget av prosjektet økte vesentlig. Dette har etter revisjonens vurdering bidratt til at prosjektet kom skjevt ut fra start.

I planleggingsfasen og den første tiden etter at byggearbeidene startet, var det en viktig føring fra Stortingets presidentskap at Prinsens gate 26 skulle stå ferdig til stortingsvalget høsten 2017. Dette for å lette arbeidet med innplassering av stortingsrepresentantene og partigruppene på Stortinget etter valget. Oppmerksomheten om tidsaspektet medførte at det ble lagt en stram tidsplan i begynnelsen av prosjektet. Forprosjekteringen

av Prinsens gate 26 og det nye post- og varemottaket ble gjennomført på rundt tre måneder, noe som er meget kort tid for et så komplisert byggeprosjekt. Stortingets framdriftsplan ble av alle tilbyderne på generalentreprisen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket vurdert som «meget stram», og den valgte generalentreprenøren har flere ganger etter kontraktsinngåelsen påpekt at Stortinget har hatt urealistiske forventninger til framdriften av byggeprosjektet.

I februar 2015 ble det klart at det ikke var mulig å ha bygget ferdig til stortingsvalget i 2017. Det er nå planlagt overtagelse av Prinsens gate 26 i oktober 2018, mens post- og varemottaket og innkjøringstunnelen er planlagt overlevert fra generalentreprenørene til Stortingets administrasjon i september/oktober 2018. Det innebærer en forsinkelse på nesten to år sammenlignet med forprosjektrapporten og en forsinkelse på rundt 15 måneder sammenlignet med planlagt ferdigstillelse ved byggestart.

Stortingets administrasjon har flere ganger lagt fram forslag om kostnadsreducerende tiltak for presidentskapet, men revisjonen viser at presidentskapet til tross for den kraftige kostnadsøkningen ikke på noe tidspunkt har vedtatt slike tiltak i prosjektet. Presidentskapet har gjennomgående prioritert løsningenes funksjonalitet framfor mulige kostnadsreduksjoner.

6.3 Prosjektorganiseringen har ikke vært tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang

Stortinget har hatt utfordringer med å etablere en byggherreorganisasjon som kan håndtere prosjektets størrelse og kompleksitet, samt løse utfordringer ved inngåelse og oppfølging av kontraktene. Revisjonen viser at Stortinget ikke valgte å involvere Statsbygg eller andre sentrale kompetansemiljøer innen bygg og eiendom som støtte for byggherren. Revisjonen viser videre svakheter i bruken av Stortingets prosjektmodell og prosjektrekskap som styringsverktøy. Prosjektorganisasjonen ble rigget for sent til å håndtere den store kompleksiteten i byggeprosjektet, og det tok lang tid før Stortinget som byggherre fikk styrket egen organisasjon med tilstrekkelig ekstern kompetanse.

I det opprinnelige styringsdokumentet fra prosjektets oppstart i 2012 ble det understreket at riktig prosjektorganisering og kontinuitet i prosjektorganisasjonen var blant de viktigste suksessfaktorene for å lykkes med prosjektet. Stortingets administrasjon drøftet ved valget av entrepriseform fordeler og ulemper ved de ulike entrepriseformene. Administrasjonen ønsket en entrepriseform som ga mulighet for å styre og kontrollere detaljprosjekteringen, samtidig som den ønsket at risikoen for byggearbeidene både med henhold til utførelse, koordinering og framdrift skulle ligge hos entreprenøren. Generalentreprise ble vurdert av administrasjonen som den mest hensiktsmessige entrepriseformen. Etter revisjonens vurdering har ikke presidentskapet og administrasjonen i tilstrekkelig grad tatt inn over seg konsekvensene som valget av generalentreprise stiller til byggherrens prosjektorganisasjon og oppfølging. Dette gjelder spesielt å legge til rette for et godt samarbeid mellom prosjekterende og generalentreprenørene, og føre kostnads- og framdriftskontroll i prosjektet.

Svakheter i prosjektorganiseringen både i planleggingsfasen og i den første perioden etter byggestart har medført ytterligere utfordringer i prosjektet. Dette var en svært kritisk tid av byggeprosjektet, fordi mange premisser ble lagt i denne perioden. Revisjonen viser også at det har vært mangel på kontinuitet i form av at sentrale roller har vært besatt av en rekke ulike personer. Fra sommeren 2015 synes organisasjonen

å være forsterket, og Stortingets prosjektorganisasjon framstår nå som bedre rustet til å håndtere byggeprosjektet. Svakheterne fra prosjektets første periode medfører imidlertid fortsatt store utfordringer med å kontrollere kostnadsutviklingen i prosjektet.

Byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. synes å ha hatt noen av de samme utfordringene som etableringen av Stortingets garasje- og serviceanlegg i 1986. Det ble ikke utarbeidet evalueringsrapport fra byggingen av dette garasje- og serviceanlegget. Stortingets administrasjon forvalter i dag en bygningsmasse på 64 545 m², og har under planlegging flere framtidige bygge- og vedlikeholdsprosjekter. Etter revisjonens vurdering bør Stortingets administrasjon etablere prosesser for erfaringsoverføring og læring fra tidligere prosjekter slik at risikoen for store kostnadsøkninger i framtidige byggeprosjekter reduseres.

Bistand fra Statsbygg

Svakheterne i Stortingets egen prosjektorganisasjon tilsier etter revisjonens vurdering at det burde ha vært grunnlag for å involvere Statsbygg tidligere og mer aktivt i byggeprosjektet. Statsbygg er statens sentrale kompetansemiljø innen bygg og eiendom. Som byggherre i statlig sivil sektor utvikler, planlegger og gjennomfører Statsbygg byggeprosjekter, og har blant annet som oppgave å gi råd til statlige byggeprosjekter om prosjektering og gjennomføring. Revisjonen viser at Stortingets administrasjon ikke tok kontakt med Statsbygg om byggeprosjektet før høsten 2013. Det var nesten ett år etter at presidentskapet vedtok konseptvalget for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og konkurransegrunnlaget for prosjekteringen ble utlyst. Kontrakten med prosjekterende ble underskrevet i februar 2013, mens forprosjektrapporten om Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak forelå i mai 2013. Det første formelle brevet mellom Stortingets administrasjon og Statsbygg ble sendt i slutten av oktober 2013. Spørsmålet om bistand fra Statsbygg ble altså ikke tatt opp før planleggingen av prosjektet var godt i gang og sentrale beslutninger allerede var tatt.

Revisjonen viser at det ikke ble drøftet for dette byggeprosjektet om Statsbygg kunne være byggherreombud for Stortinget, det vil si at Stortinget er den formelle byggherren mens Statsbygg har rollen som gjennomfører av prosjektet. Kommunikasjonen med Statsbygg om byggherreombudfunksjonen var mer generell med tanke på senere byggeprosjekter i Stortingets bygningsmasse. Siden Stortingets administrasjon forvalter en relativt stor bygningsmasse og har større bygge- og vedlikeholdsprosjekter under planlegging, bør Stortinget etter revisjonens vurdering avklare en løsning der sentrale kompetansemiljøer innen bygg og eiendom i større grad kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre.

Prosjektmodell

Det går fram av *bestemmelser om økonomistyring i staten* punkt 5.3.8 at det for store anskaffelser kreves egne rutiner og metoder for å sikre kontroll med framdrift, kvalitet og utgifter. En prosjektmodell er ment å være et verktøy i styringen av prosjektet, ved blant annet å legge til rette for et godt og effektivt prosjekt, gjennomføre prosjektet i tråd med mandat og prosjektplan samt sikre god overlevering av produkter. Stortingets administrasjon benytter en prosjektmodell som ble innført i 2012, og som skulle videreutvikles for å tilpasses store byggeprosjekter. Det har imidlertid ikke blitt gjennomført.

Revisjonen viser at aktiviteter i byggeprosjektet ikke er gjennomført i tråd med prosjektmodellen. Konseptvalgutredninger for hele byggeprosjektet er ikke utarbeidet. Det er heller ikke gjort utredning av konsept for post- og varemottak eller ny garasjeinnkjøring. Videre viser revisjonen at det ikke er foretatt behovsanalyser eller kost-/nyttevurderinger og at det i varierende grad er hentet inn kvalitetssikringsrapporter. Revisjonen viser også at prosjektmodellens faser

ikke er fulgt ved at konkurransegrunnlaget for innkjøringstunnel ble utlyst før det ble tatt beslutning om gjennomføring. Etter hvert som byggeprosjektet endret karakter fra rehabilitering av Prinsens gate 26 til å inkludere nytt post- og varemottak samt innkjøringstunnel, ble det ikke gjennomført nye vurderinger av prosjektet som helhet, heller ikke revurdering av risiko og kostnader.

Prosjektrekskap

Det skal foreligge projektrekskap ved store anskaffelser der kostnader påløper over tid, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8. Stortingets administrasjon har ett projektrekskap for rehabilitering av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak, og ett projektrekskap for innkjøringstunnel. Revisjonen viser at projektrekskapene har mangler som styringsverktøy.

Revisjonen viser at Stortingets administrasjon ikke har sett behov for å skille kostnadene for henholdsvis Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak. Dette medfører at det er vanskelig å bruke projektrekskapene som styringsverktøy for å følge kostnadsutviklingen på arbeidet i Prinsens gate 26 og på post- og varemottaket. Revisjonen viser at projektkostnader for Prinsens gate 26 og post- og varemottak ikke er ført fra prosjektets oppstart. Videre viser revisjonen at ikke alle projektrelaterte kostnader er ført i projektrekskapene, og totalkostnaden for byggeprosjektet er dermed ikke kjent. Projektrekskapene gir videre ikke oversikt over hvor mye av bevilgningen til prosjektene som er benyttet til sikringstiltak. Mangelfulle projektrekskaper svekker regnskapets informasjonsverdi som styringsverktøy.

Roller og ansvar mellom Stortingets administrasjon og presidentskapet

Revisjonen viser at det er lite formalisert hvordan presidentskapet skal følge opp Stortingets administrasjon. Det medfører en risiko for at presidentskapets styring blir noe tilfeldig, og at hvilke saker som legges fram for presidentskapet kan variere over tid. Presidentskapets ansvar for det administrative arbeidet er ikke regulert i samme grad som presidentskapets ansvar for det parlamentariske arbeidet. I byggeprosjektets overordnede styringsdokument heter det at tydelig definerte roller og ansvar er en viktig suksessfaktor for å lykkes med prosjektet. Hvilke saker som løftes til presidentskapet vurderes skjønnsmessig fra sak til sak. For eksempel ble det ikke lagt fram saksframlegg om byggeprosjektet fra administrasjonen til presidentskapet mellom mai 2014 og februar 2015. Dette var ni svært kritiske måneder for byggeprosjektet. Det var da det ble avdekket mangler i kontraktsgrunnlaget for entreprisen av Prinsens gate 26 og post- og varemottak, noe som igjen medførte et stort antall endringsmeldinger. Presidentskapet har opplyst til revisjonen at etter at det ble orientert om problemene i februar 2015, har det hatt en tettere oppfølging av byggeprosjektet enn tidligere. Presidentskapet har blant annet anmodet administrasjon om å øke projektkapasiteten for å tilpasse seg de økte utfordringene i prosjektet.

6.4 Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg

Det er et grunnleggende ulovfestet krav til offentlige organer om å treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Revisjonen viser at mangelfulle utredninger ligger til grunn for viktige og kostbare valg i byggeprosjektet. Sikkerhetsaspektet var etter 22. juli 2011 framtreddende og styrende for valgene som er tatt, men revisjonen viser at det i liten grad er foretatt en vurdering av kostnadene ved ulike sikkerhetstiltak. I andre tilfeller er valgene styrt av hensyn til andre aktører som Oslo kommune eller naboer, men uten at det foreligger kost-/nyttevurderinger av tiltakene. Det er i liten grad foretatt reelle behovsvurderinger av tiltakene eller revurderinger etter hvert som prosjektet økte i kompleksitet.

Stortingets administrasjon fikk i 2013 utarbeidet en rapport som påpekte flere sårbarheter i Stortingets bygningsmasse. Revisjonen viser at Stortingets administrasjon ved oppstart av byggeprosjektet ikke hadde foretatt en tiltaksvurdering med prioritering av påviste sårbarheter. Det er derfor uklart for revisjonen hvilke kriterier som har vært grunnlaget for prioritering av de sikkerhetstiltakene som er iverksatt i byggeprosjektet, og hvordan presidentskapet kunne forsikre seg om at beslutninger var basert på riktig grunnlag. Revisjonen registrerer også at handlingsplanen som ble omtalt ved Riksrevisjonens revisjon av sikkerhet og beredskap i 2014, fortsatt ikke er ferdig.

Sikkerhet har vært kostnadsdrivende for rehabilitering av Prinsens gate 26, blant annet sikkerhetsvegg i fasaden og etablering av nytt beredskapsrom. Behov for sikkerhetstiltak blir også benyttet som argumenter i etableringen av nytt post- og varemottak, og er opplyst å være det avgjørende argumentet for alternativ utkjøring fra stortingsgarasjen.

Rehabilitering av Prinsens gate 26

Bakgrunnen for byggeprosjektet var opprinnelig et behov for å rehabilitere Prinsens gate 26. Som en følge av terrorhendelsene 22. juli 2011 ble det vurdert at det også var behov for vesentlige sikkerhetstiltak. Prinsens gate 26 er en bygning fra 1880-tallet som er verneverdig. Revisjonen viser at Stortingets administrasjon oppfattet det som en klar forutsetning fra Riksantikvaren at fasaden skulle bevares, og at det ikke ble søkt om å rive fasaden. Presidentskapet besluttet å rive alt utenom fasaden samt grave ut en full, ekstra underetasje, U2, under den bestående kjelleren i bygget. Avstiving av fasaden i byggeperioden i kombinasjonen med utgravingen 5 meter under bakken gjør byggeprosjektet i Prinsens gate 26 spesielt krevende og unikt. Revisjonen viser at begrunnelsen for mer plass var hovedårsaken til at det ble valgt å bygge den ekstra underetasjen, og at utgravingen ikke er nødvendig for at bygget skal tåle eventuelt jordskjelv eller terroranslag. Merkostnadene ved å velge en løsning som skal kombinere utgravingen samtidig som det tas vare på den seks etasjer høye fasaden, var ikke anslått da presidentskapet besluttet konseptvalget. Etter revisjonens vurdering ville presidentskapet hatt et bedre grunnlag for å vurdere om utvidelsen med en ekstra kjelleretasje var nødvendig dersom Stortingets administrasjon hadde gjennomført en konsekvensutredning. En slik utredning ble ikke gjennomført.

Halvorsens Conditori AS

Revisjonen viser at sikkerhet og økonomiske konsekvenser ikke ble utredet og ikke var en del av vurderingen før beslutningen ble tatt om å ha et konditori som er åpent for publikum i Stortingets bygningsmasse. Beslutningen om å opprettholde leieforholdet til Halvorsens Conditori AS har medført ekstra sikkerhetstiltak. Videre viser revisjonen at Stortingets administrasjon opprettholder leieavtalen med Halvorsens Conditori, men at andre leietakere i Stortingets bygningsmasse er oppsagt grunnet sikkerhets- og arealvurdering.

Nytt post- og varemottak og alternativ garasjeinnkjøring

Som følge av sårbarhet ved eksisterende garasjeutkjøring, ble det også besluttet å utrede muligheten for en ekstra utkjøring fra Stortingets garasje. Det ble vurdert flere løsninger som endte med en 260 meter lang tunnel under Nedre Vollgate og innkjøring fra Rådhusgata. Ved valget av alternativ utkjøring åpnet muligheten seg for å grave ut et ubenyttet areal i Stortingets eiendomsmasse under Wessels plass. Det bygges her et 1000 m² stort post- og varemottak til erstatning fra dagens mottak som anses som upraktisk. Revisjonen viser at dagens post- og varemottak også ble påpekt som en sikkerhetsrisiko, men revisjonen har ikke funnet det dokumentert at det er utredet hvorvidt løsningen som er valgt, er gjort ut fra en sikkerhetsvurdering. Det er heller ikke utredet hvor mange biler mottaket skal betjene eller hvor mye varer det skal håndtere.

Da kostnaden for innkjøringstunnelen fra Rådhusgata i mai 2014 ble beregnet til 309 millioner kroner ble ikke prosjektet revurdert, og det ble heller ikke vurdert om det var mulig å finne andre alternative plasseringer for post- og varemottaket eller den ekstra utkjøringen fra stortingsgarasjen. Videre viser revisjonen at Politiets sikkerhetstjeneste og livvaktjenesten ikke har vært involvert i plassering og utforming av innkjøringstunnelen.

Presidentskapet vedtok også administrasjonens anbefaling om å innlemme utgraving og bygging av et område innenfor innkjøringen i Rådhusgata der det skulle plasseres en skanner for kontroll av varebilene før de kjører videre inn i tunnelen til post- og varemottaket. Tilleggsarealet ble anslått å koste 13,3 millioner kroner. Revisjonen viser at skanneren likevel antakelig ikke vil bli innkjøpt.

Behovet for beredskapsrom

Stortingets administrasjon etablerte i 2013 et beredskapsrom for gradert tale. Rommet er godkjent av Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Oslo kommune v/plan- og bygningsetaten. Som del av rehabiliteringen av Prinsens gate 26 besluttet Stortingets presidentskap å etablere enda et nytt permanent rom for gradert tale. Revisjonen viser at behovet for nytt rom for behandling av skjermingsverdig informasjon ikke er utredet, og at byggingen av rommet synes å være en konsekvens av muligheten til å utnytte et areal som Stortingets administrasjon hadde til rådighet. Revisjonen viser at sikkerhetskrav ikke var til hinder for en annen plassering av beredskapsrommet, men at andre alternativer ikke er utredet. Administrasjon har flere ganger fremmet forslag til presidentskapet om å kutte kostnader ved å la være å bygge rommet. Etter revisjonens vurdering viser administrasjonens gjentatte vurderinger av kutt at det var uklart om det virkelig var behov for å bygge rommet.

Kostnaden for beredskapsrommet var ved oppstart estimert til 25 millioner kroner, men mange endringsmeldinger har gitt mye tilleggsarbeid og medført merkostnader. Revisjonen viser at kostnadene til beredskapsrommet ikke er kjent.

6.5 Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet

Ekstern kvalitetssikring skal foretas av kostnadsoverslag og styringsopplegg for alle statlige prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 millioner kroner, før prosjektene fremmes for Stortinget, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8. Kravet skal sikre kvaliteten på informasjon og analyser som ligger til grunn for prosjektet før fremleggelse for Stortinget. Stortingets administrasjon skal følge økonomiregelverket og Stortingets egen prosjektmodell, men er ikke underlagt Finansdepartementets veiledere på området. Revisjonen viser at det ikke har vært gjennomført ekstern kvalitetssikring i tråd med bestemmelsene.

Revisjonen viser at styringsrammen for byggeprosjektet Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak med garasjenedkjøring fra Nedre Vollgate ble beregnet til 684 millioner kroner i forprosjektrapporten i mai 2013. I desember 2013 utgjorde styringsrammen 755 millioner kroner for byggeprosjektet Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel fra Rådhusgata. Dette var først gang det forelå en anslått kostnad for hele byggeprosjektet med innkjøringstunnel fra Rådhusgata. Revisjonen viser videre at beløpet fortsatte å øke, og i mai 2014 var styringsrammen 994 millioner kroner for hele byggeprosjektet. Revisjonen vurderer at byggeprosjektet overskred terskelverdien på 750 millioner kroner og at ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg skulle ha vært gjennomført.

Det er ikke gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsgrunnlaget for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Etter revisjonens vurdering kunne en gjennomgang avdekket at grunnlagsmaterialet for prosjektet var umodent. Eksterne har foretatt kvalitetssikring av kalkyle og usikkerhets-/risikoforhold i prosjektet, men kvalitetssikringen har ikke omfattet beregningene som lå til grunn for kostnadsalkylen. For innkjøringstunnelen fikk administrasjonen gjennomført en ekstern kvalitetssikring av grunnlagsdokumentene som viste mangler ved konkurransegrunnlaget. Revisjonen er av den oppfatning at en tilsvarende ekstern gjennomgang av grunnlagsdokumentene for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak kunne ha avdekket at grunnlagsmaterialet for prosjektet var umodent og gitt et bedre konkurransegrunnlag.

Revisjonen viser at Stortingets prosjektmodell ikke angir krav om egne rutiner og metoder for store anskaffelser over 750 millioner kroner. Selv om Stortingets administrasjonen ikke er underlagt Finansdepartementets veiledere på området, har administrasjonen ikke utarbeidet egne rutiner og metoder for å ivareta kravet i bestemmelsene pkt. 5.3.8. Ved konseptvalget for Prinsens gate 26 i oktober 2012 presenterte administrasjonen ulike alternative løsninger for presidentskapet. Presidentskapet har også for nytt post- og varemottak samt garasjeinnkjøring blitt presentert for ulike alternativer. I januar 2013 besluttet presidentskapet at utredning av nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring skal tas inn som en del av prosjektet for Prinsens gate 26.

Stortinget er ikke bundet av statens prosjektmodell som inkluderer ekstern kvalitetssikring av konseptvalg. Revisjonen viser at ekstern kvalitetssikring av ulike alternative løsninger ikke er foretatt. Etter revisjonens vurdering kunne imidlertid ekstern kvalitetssikring av alternative løsninger for prosjektet Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel gitt viktige innspill til Stortingets administrasjon i vurderingen av om prosjektet var tilstrekkelig utredet.

6.6 Stortinget mangler et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter

Revisjonen viser at Stortinget mangler et regelverk som skal bidra til en god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter. Regelverk og veiledere som for andre statlige virksomheter skal bidra til tilstrekkelige utredninger og kvalitetssikring, gjelder ikke for Stortinget. Det er ikke utarbeidet et alternativt internt regelverk. Revisjonen kan ikke se hvorfor Stortinget i rent administrative spørsmål, slik som i bygge- og vedlikeholdsprosjekter utført av Stortingets administrasjon, ikke skal forholde seg til samme regelverk eller standarder for beste praksis som statsforvaltningen for øvrig.

Stortinget er på mange områder ikke underlagt samme regelverk som andre offentlige virksomheter. En del av regelverket er fastsatt av regjeringen, og gjelder ikke for Stortinget. De konstitusjonelle forholdene gjør at det på noen områder kan være problematisk om Stortinget skal underlegges regelverket for forvaltningen for øvrig. På enkelte områder har Stortingets administrative ledelse likevel valgt å gjøre aktuelt regelverk gjeldende, eventuelt med noen tilpasninger. Det gjelder for eksempel sikkerhetsloven, offentlighetsloven og økonomiregelverket i staten. På disse områdene har Stortinget i plenum, presidentskapet eller direktøren vedtatt særskilt at regelverket eller deler av det, skal følges.

Bakgrunnen for at det er fastsatt en rekke administrative regelverk for forvaltningen er særlig behovet for å sikre bedre økonomistyring i staten. En underliggende forutsetning for Stortingets bevilgningsvedtak er at bevilgede midler skal brukes på

en god måte. Regelverk og veiledere for byggeprosjekter er utviklet for å sikre at byggherrens prosjektgjennomføring skjer i henhold til avtalte forventninger, mål og krav, blant annet for å ha et nødvendig beslutningsgrunnlag på beslutningstidspunktet. Revisjonen viser at også i de tilfeller der Stortinget er bundet av regelverket, slik som *bestemmelser om økonomistyring i staten*, forholder administrasjonen seg ikke til veiledere som skal bidra til en god og effektiv gjennomføring av prosjekter. Som påpekt under kapittel 6.5 om ekstern kvalitetssikring medfører dette at Stortinget ikke bruker de metodene som ellers i staten er ansett som beste praksis, slik som for eksempel Finansdepartementets veileder om *Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ*. Revisjonen kan ikke se at Stortinget har utarbeidet tilsvarende metodikk eller veiledningsmaterieell for egen virksomhet.

6.7 Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket

Revisjonen viser at Stortingets administrasjon ikke opplyste om muligheten for en utvidelse av prosjektet i konkurransegrunnlaget eller i supplerende informasjon til alle tilbyderne før tilbudsfristens utløp. Etter revisjonens vurdering var denne informasjonen vesentlig, og det skulle vært opplyst om dette i konkurransegrunnlaget eller i supplerende informasjon. Stortingets administrasjon vurderte ikke å avlyse konkurransen da det på dagen for tilbudsinnlevering ble klart at Stortingets presidentskap ga sin tilslutning til at nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring skulle tas inn som en del av prosjektet for Prinsens gate 26. Administrasjonen valgte i stedet å inngå kontrakt med en av tilbyderne. Etter revisjonens vurdering var ikke vilkårene for å utvide kontrakten oppfylt da kontraktutvidelsen fant sted. Avtalen med Multiconsult ASA og LINK arkitektur AS (heretter Multiconsult) inkluderer prosjektering av rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring.

Det er et grunnleggende krav ved offentlige anskaffelser at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandørene.³⁰⁸ Oppdragsgiver skal sørge for en forsvarlig og saklig saksbehandling, og skal blant annet sikre forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. Tilleggsarbeider som ikke var med i den opprinnelige kunngjøringen, kan inntas uten ny kunngjøring dersom det gjelder forhold oppdragsgiveren ikke kunne forutse, tilleggsarbeidene tildeles samme leverandør, verdien av kontrakten ikke overstiger 50 prosent av verdien av den opprinnelige kontrakten og tilleggstenesten ikke teknisk eller økonomisk kan skilles fra den opprinnelige kontrakten uten vesentlig ulempe.³⁰⁹ Alle vilkårene må være oppfylt for at bestemmelsen kan gjøres gjeldende. Siden anskaffelsen ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse, var det ikke adgang til forhandlinger med tilbyderne.

Stortingets administrasjon kunngjorde 28. november 2012 behovet for «en komplett prosjekteringsgruppe som kan ta det fulle og hele ansvaret» for prosjekteringen av rehabilitering av Prinsens gate 26. Muligheten for prosjektering av nytt post- og varemottak og ny garasjenedkjøring, i tillegg til rehabiliteringen av Prinsens gate 26, ble lagt fram for Multiconsult, men ble ikke kommunisert til de andre tilbyderne. Avtalen om prosjektering ble utvidet fra kun å gjelde prosjektering av rehabilitering av Prinsens gate 26 til også å inkludere prosjektering av nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring.

³⁰⁸) Lov om offentlige anskaffelser § 5 (lov av 16. juli 1999 nr. 69, erstattet av lov av 17. juni 2016 i kraft 1. januar 2017).

³⁰⁹) Forskrift om offentlige anskaffelser § 14- 4 bokstav j.

Tre måneder etter avtaleinngåelsen utarbeidet Stortingets administrasjon et notat for vurdering av om avtalen med Multiconsult i henhold til anskaffelsesregelverket kunne utvides med de aktuelle tilleggstjenestene. Etter revisjonens vurdering er det flere svakheter i notatet, og det gir ikke tilstrekkelig informasjon for å vurdere om kriteriene er oppfylt.

Nødvendigheten av å utføre tilleggstjenesten eller tilleggssarbeidet må skyldes forhold oppdragsgiver ikke kunne forutse, jf. § 14.4 bokstav j nr. 1. Ettersom Stortingets administrasjon selv hadde deltatt i det forberedende arbeidet og la fram saken om utredning av nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring i presidentskapsmøte 10. januar 2013, var utvidelsen av avtalen forhold som oppdragsgiver kjente til allerede ved tildeling og inngåelse av kontrakten med Multiconsult. Med de strenge krav som er satt for å bruke denne unntakshjemmelen, har revisjonen derfor vanskelig for å se at dette vilkåret er oppfylt.

Ettersom avtalen gjelder prosjektering, skulle verdien av endringen i prosjektering ligget til grunn for vurderingen av om verdikriteriet i bestemmelsens nr. 3 er oppfylt, ikke verdien på byggeprosjektene, slik det går fram av administrasjonens notat. Siden prosjekteringskostnaden for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak inngår i ett estimat, er det ikke mulig å anslå hvor stor endring tillegget har medført. Etter revisjonens vurdering dokumenterer dermed ikke administrasjonen i notatet at dette kriteriet er oppfylt.

I notatet går det fram at kravet om at tilleggstjenesten ikke uten vesentlig ulempe kan skilles fra den opprinnelige kontrakten, er oppfylt. Det er imidlertid ikke gitt noen begrunnelse for dette i notatet fra administrasjonen. Stortingets administrasjon har i forbindelse med revisjonen av byggeprosjektet begrunnet hvorfor det ikke var hensiktsmessig å skille tilleggssarbeidene fra opprinnelig kontrakt.

Videre konstaterer revisjonen at protokollen for anskaffelsen av prosjektering inneholder feil og at den ikke tilfredsstillende kravene for protokollføring. Kravene som ikke er oppfylt gjelder blant annet at det ikke er oppgitt verdi av kontrakten eller vesentlige forhold ved anskaffelsen.

6.8 Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag

Konsekvensen av svakheter i utredningene, mangelfull ekstern kvalitetssikring og overordnet rapportering i budsjettproposisjonene, har vært at Stortinget i plenum har fått et ufullstendig beslutningsgrunnlag da beslutninger om byggeprosjektet ble tatt. Manglende utredninger og ekstern kvalitetssikring har ført til at de kostnadsrammene Stortinget i plenum opprinnelig ble presentert for, var for lave. Revisjonen er av den oppfatning at et riktigere bilde av kostnadene for prosjektet allerede ved oppstart ville gitt Stortinget i plenum muligheten til å ta stilling til byggeprosjektet på et mer korrekt grunnlag.

Bevilgningsreglementet, prinsipper om god forvaltningsskikk og krav til forsvarlig saksbehandling tilsier at alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saker, skal legges fram for Stortinget i plenum. Saker som presidentskapet legger fram for Stortinget, skal underbygges på en slik måte at Stortinget i plenum kan foreta en forsvarlig og selvstendig behandling av den. Stortinget skal ha informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtak som fattes, og underrettes om forhold av betydning i saker det behandler.

Revisjonen viser at rapporteringen om prosjektet fra presidentskapet til Stortinget i plenum gjennom de årlige budsjettproposisjonene har vært svært overordnet. Proposisjonene inneholder kun informasjon om totalkostnaden for byggeprosjektet, uten at det er brutt ned på kostnadene for Prinsens gate 26, post- og varemottaket og innkjøringstunnelen hver for seg. Det har ikke gjort det mulig for Stortinget i plenum å prioritere mellom delprosjektene eller ta stilling til om et av delprosjektene bør stoppes på grunn av kostnadsøkningen. Revisjonen viser imidlertid til at kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke har hatt merknader til eller etterspurt ytterligere informasjon om prosjektet før ved behandlingen av budsjettproposisjonen for 2016.

Gjennomgangen av budsjettproposisjonen for perioden fra 2012 til 2017 viser at informasjon som formelt sett må være på plass for å kunne pådra staten forpliktelser utover de årlige bevilgningene, finnes i budsjettproposisjonene. Endring i strukturen i disse årene gjør det imidlertid vanskelig å følge prosjektet fra år til år gjennom budsjettproposisjonene. For årene 2014 og 2015 er det også vanskelig å gjenfinne hvilken kostnadsramme romertallsvedtaket er knyttet til, siden opplysningene om kostnadsrammen står et annet sted enn under beskrivelsen av neste års budsjett.

Stortingets administrative ledelse var kjent med at forventet kostnadsramme for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. var 767 millioner kroner da prosjektet ble lagt fram til investeringsbeslutning i Stortinget, og ikke 660 millioner kroner slik det går fram av Prop. 1 S (2013–2014). I desember 2013 økte anslått kostnad for tunnelen til 187 millioner som følge av at presidentskapet vedtok at innkjøringen skulle plasseres i Rådhusgata. Dette innebar at samlet kostnadsramme for prosjektet økte til 847 millioner kroner. Selv om det på tidspunktet rundt framleggelsen av budsjettet var usikkerhet om kostnadsrammen for tunnelen, konstaterer revisjonen at Stortinget i plenum ikke fikk informasjon om at det ville påløpe betydelige kostnader ved byggingen av tunnelen. Slik revisjonen ser det, var usikkerheten ved kostnadsrammen ikke knyttet til *om* det ville bli noen kostnad, men *hvor mye* kostnadene ville øke. Det illustreres av at kostnaden for innkjøringstunnelen gradvis har økt fra 107 til 187 millioner kroner, videre til 309 og til dagens anslåtte kostnadsramme på 420 millioner kroner.

Presidentskapet fikk 3. desember 2013, samme dag som Stortingets budsjett ble behandlet i plenum, framlagt informasjon om at ny samlet kostnadsramme for hele prosjektet ville øke til 847 millioner kroner ved plassering av innkjøringen i Rådhusgata. Informasjonen framkom i et saksframlegg fra Stortingets administrasjon datert 26. november 2013. At Stortinget i plenum ikke ble orientert om den forventede kostnadsøkningen for innkjøringstunnelen, medførte at det ikke fikk mulighet til å ta stilling til om tunnelen fortsatt skulle bygges til tross for kostnadsøkningen. Det medførte også at Stortinget i plenum ikke fikk informasjon om at terskelverdien for ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg, var overskredet jf. vurderingen i kapittel 6.5.

God forvaltningsskikk tilsier at rapporteringen bør være mer omfattende jo mer kompleks saken er, og særlig dersom prosjektet ikke utvikler seg i henhold til tidligere presenterte planer. En gjennomgang av budsjettproposisjonene for 2015 og 2016, der kostnadsrammen for byggeprosjektet var økt vesentlig fra forrige budsjettproposisjon, viser at informasjonen som ble gitt om årsakene til kostnadsøkningene var svært knappe. I 2015 økte kostnadsrammen med 480 millioner kroner uten at det ble gitt noe forklaring på økningen i proposisjonen. Da kostnadsrammen i 2016 økte med ytterligere 310 millioner kroner ble det forklart med en kortfattet setning om mangler i leveransene fra Multiconsult og uventede forhold i grunnen. Årsakene til de tidligere økningene i kostnadsrammene, som i de tidligere budsjettproposisjonene ble kortfattet

presentert, fikk i budsjettproposisjonen for 2017 langt grundigere omtale mer i tråd med det som på det aktuelle tidspunkt ble formidlet fra administrasjonen til presidentskapet.

6.9 Det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker

Stortingets presidentskap og administrasjonen oppfatter at informasjonen skal gå gjennom de årlige budsjettproposisjonene, mens kontroll- og konstitusjonskomiteen har ønsket en mer løpende rapportering om byggeprosjektet. Det synes å være behov for en tydeligere avklaring av roller og ansvar mellom organene på Stortinget i administrative saker.

Revisjonen viser at informasjonsflyten mellom Stortingets presidentskap og Stortinget i plenum om administrative spørsmål i liten grad er formelt nedfelt, og baseres på tradisjoner og sedvane. I den grad det har vært behov for å gi informasjon mellom budsjettbehandlingene, opplyser presidentskapet at det er mer i tråd med praksis i Stortinget å holde de parlamentariske lederne, heller enn kontroll- og konstitusjonskomiteen som budsjettkomité for Stortinget, orientert om byggesaken. Det er tradisjon for at presidenten møter de parlamentariske lederne to ganger i sesjonen for å informere om eller drøfte aktuelle saker, og byggesaken ble i februar og september 2016 drøftet med de parlamentariske lederne. Før februar 2016 ble heller ikke de parlamentariske lederne informert særskilt om byggeprosjektet. Representantene i presidentskapet kommuniserer ellers fortløpende med sine partigrupper om saker som er oppe i presidentskapet. Revisjonen viser at informasjonen som formidles gjennom de uformelle informasjonskanalene mellom presidentskapet og Stortinget, til en viss grad synes å være preget av tilfeldigheter, og ikke er formelt regulert.

7 Merknader fra Stortingets presidentskap

Stortingets presidentskap (2013–2017) har i brev av 16. mai 2017 til Riksrevisjonen gitt sine merknader til rapporten. Brevet følger i sin helhet som vedlegg til rapporten. Presidentskapets merknader er sammenfattet i dette kapittelet.

Presidentskapet viser til at Riksrevisjonen i sin rapport peker på «viktige utfordringer knyttet til Stortingets planlegging, styring, arbeidsform og organisering av denne type prosjekter. Stortingets presidentskap mener dette er viktige påpekninger som det er grunn til å se nærmere på». Stortingets presidentskap vil ta initiativ til en tydeligere formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets ulike organer. Presidentskapet vil også sørge for at regelverk som skal ivareta god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i staten gjøres fullt ut gjeldende for Stortingets del.

Presidentskapet er videre opptatt av at oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport blir en gjennomgang av hvordan man kan forbedre og formalisere arbeidsformer og beslutningsprosesser på en måte som gir mer forsvarlig gjennomføring av store og nødvendige tiltak, og som samtidig er tilpasset Stortingets egenart. Stortingets presidentskap viser videre til at byggeprosjektet utfordrer flere av de etablerte beslutningsprosessene i Stortinget.

Stortingets presidentskap understreker at byggeprosjektet har vært et nødvendig prosjekt med gode løsninger for Stortinget. Både det nåværende og det forrige presidentskapet har lagt vekt på at prosjektet skal ivareta de sikkerhetsutfordringene Stortinget har både i egenskap av symbolbygg og som landets nasjonalforsamling. Presidentskapet viser til at byggeprosjektet vil ivareta Stortingets sikkerhetsbehov på en god måte, samtidig som det på flere måter oppfyller Stortingets arealbehov både på kort og lang sikt.

Presidentskapet opplyser at tidspresset i forbindelse med revisjonen har vært betydelig både for Riksrevisjonen og Stortinget. Presidentskapet mener at den foreliggende rapporten ikke gir et utfyllende bilde av prosjektet. Presidentskapet savner for eksempel en mer fullstendig gjennomgang av prosjekterendes ansvar og kontrakt versus byggherrens ansvar, valg av entreprisreform, gjennomføring av ekstern kvalitetssikring og dialog med Riksantikvaren om rivning av fasade.

Presidentskapet vil «påpeke at flere av de forhold Riksrevisjonen omtaler i sine konklusjoner, ikke har noen direkte betydning for utfordringene man fikk senere i prosjektet». Presidentskapet opplyser at «(d)et er en svakhet ved rapporten at den ikke inneholder en analyse av hvilke kostnadselementer økningen i budsjettet fra 2015 (1,1 mrd. kroner) til budsjettet for 2017 (1,8 mrd. kroner) faktisk består av.» Presidentskapet opplyser at Stortingets administrasjon har gjort en analyse av hvilke elementer som inngår i økningen i kostnadsrammen. Analysen ble oversendt til Riksrevisjonen 28. april 2017, og følger som vedlegg til presidentskapets svarbrev.

Stortingets presidentskap opplyser at analysen utført av Stortingets administrasjon viser at feil og mangler i entreprisgrunnlaget forklarer ca. 66 prosent av kostnadsøkningen i kontrakten med generalentreprenøren Veidekke Entreprenør AS. Videre skyldes 20 prosent uforutsette forhold, 6 prosent gjelder framdriftsforsinkelser, 5 prosent skyldes endringer fra byggherrens side, og 3 prosent er lønns- og prisstigning. Presidentskapet opplyser videre at dette er bakgrunnen for at Stortinget har gått til det uvanlige skritt å varsle søksmål mot prosjekteringsgruppen (Multiconsult).

Det er presidentskapets vurdering at «omfanget av prosjekteringsfeil er så stort i dette prosjektet, at rapporten ikke kan gi et dekkende bilde av saken uten at dette forholdet inkluderes når oppgaven er en revisjon som skal se på byggeprosjektet i «sin fulle bredde»». Presidentskapet viser til at Riksrevisjonen i revisjonskriteriene som ble utarbeidet i forkant av arbeidet, nettopp har stilt opp årsakene til kostnadsutviklingen som én av tre sentrale problemstillinger revisjonen skulle belyse. Det er imidlertid presidentskapets oppfatning at «Riksrevisjonen ikke klart nok har besvart spørsmålet om hva som er bakgrunnen for endring i kostnader, tidsplan og omfang av Stortingets byggeprosjekt». Presidentskapet viser til at Riksrevisjonen har begrunnet dette med at revisjonen er avgrenset mot den rettslige konflikten med Multiconsult. Presidentskapet er enig i at Riksrevisjonen ikke skal gå inn i de rettslige spørsmål knyttet til konflikten med Multiconsult, men mener revisjonen likevel kunne vurdert hva som er årsakene til kostnadsutviklingen for å kunne gi et dekkende svar på særlig problemstilling 2.

Stortingets presidentskap sin oppfatning er også «at det i rapportutkastet i noen grad er mer fokusert på formelle feil som kan ha blitt begått i prosjektet, heller enn å analysere årsaksforhold og virkninger. Det ligger også til grunn for at konklusjonspunktene i flere tilfeller går lenger enn det er dekning for i rapporten.» Presidentskapet mener videre at «erkjennelsen av byggeprosjektets betydning, både når det gjelder sikkerhetshensyn og Stortingets arealbehov for øvrig, ikke er reflektert i konklusjonspunktene».

Byggeprosjektet har hatt en kraftig kostnadsøkning som bare delvis kan forklares med at prosjektet har endret karakter

Presidentskapet viser til Riksrevisjonens bemerkning i første avsnitt i kapittel 6.1 om at den prosjekterende (Multiconsult) er uenig i at en viktig årsak til at opprinnelige budsjetterammer ble satt for lavt, er at det gjennomgående har vært store feil og mangler i leveransene fra prosjekterende. Presidentskapet viser til at dette ikke er riktig, men at det tvert om er liten uenighet mellom Stortinget og prosjekterende når det gjelder det faktum at det opprinnelige entreprisgrunnlaget som prosjekterende utarbeidet, har inneholdt mange feil og mangler, og det er heller ikke omdiskutert at tegningsleveransene underveis i prosjektet har kommet sent og at man har måttet gjøre omfattende opprettinger i materialet i ettertid. Presidentskapet opplyser at uenigheten primært går på hva dette skyldes, virkninger og hvem som har ansvaret for det.

Det er lagt mer vekt på tidsplan og funksjonalitet enn på å sikre kostnadskontroll

Presidentskapets vurdering er at «(d)ersom det økte omfanget av prosjekteringen medførte en vesentlig større risiko i prosjektet, måtte man kunne forvente at Multiconsult, som et av Norges største rådgivningsfirma på området, skulle gi klare signaler om dette. Det gjorde de ikke, og det var heller ikke et tema at de 14 ukene som var avsatt til prosjektering var for kort tid.»

Presidentskapet opplyser at «(e)n av entreprenørene oppga å kunne bygge innenfor den tiden Multiconsult hadde estimert, men la da opp til omfattende bruk av skiftordninger. Veidekke anbefalte ca. 6 måneder lengre byggetid, og ble tildelt kontrakten på disse vilkårene.»

Videre opplyser Presidentskapet at «Veidekkes påpekning av at Stortinget har hatt urealistiske forventninger til framdriften i prosjektet må vurderes ut fra deres interesse som entreprenør og behovet for å ivareta sin forhandlingsposisjon.»

Prosjektorganiseringen har ikke vært tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang

Presidentskapet opplyser at «(d)et ble gjort viktige tiltak for oppbemanning i planleggingsfasen, men erfaringen i ettertid er at prosjektet har hatt utfordringer med å få på plass rett kompetanse til rett tid. Dette synes spesielt å gjelde den første del av planleggingsfasen. I tillegg ble dette ekstra krevende i første del av gjennomføringsfasen når byggherren fikk ekstraordinære utfordringer med store feil og mangler i prosjekteringsgruppens leveranser.»

Videre opplyser presidentskapet at «(i) denne perioden ble det iverksatt tiltak for å styrke prosjektorganisasjonen, som medførte behov for innleie av kompetanse og utskifting av roller i en fase hvor en vanligvis ønsker kontinuitet. For hovedprosjektleder har det allikevel vært kontinuitet fra forprosjektfasen i 2013 og frem til sommer 2015, hvor denne ble erstattet av innleid prosjektledelse fra OEC Gruppen».

Presidentskapet opplyser videre at «(d)ette er et sentralt element i å sikre risikoen i prosjektet. Man kan ikke legge til grunn at Stortinget skal planlegge sin prosjektorganisasjon basert på at en sentral leverandør som Multiconsult ikke leverer som forventet. Det gjelder uavhengig av om Stortingets prosjektorganisasjon kunne vært bedre rustet i tidlig fase.»

Stortingets presidentskap peker på at «(r)evisjonen hevder at svakheter i prosjektorganiseringen i planleggingsfasen og i tidlig fase av byggefasen har medført ytterligere utfordringer i prosjektet, og fortsatt bidrar til de problemene man har. Presidentskapet kan ikke se at dette er basert på noe som står i rapporten for øvrig. Revisjonen kan etter vårt syn ikke se bort fra de problemstillingene Stortingets organisasjon måtte håndtere fra sommeren 2014, og årsakene til dem. Multiconsult rapporterte utover våren 2014 at arbeidstegningene skulle ferdigstilles til sommeren. Da byggefasen startet, viste det seg imidlertid at dette ikke ble fulgt opp. Flere av tegningene som skulle vært levert da er fortsatt ikke levert pr dags dato, snart tre år senere.»

Presidentskapet peker videre på at det ikke er «grunnlag i den fremlagte dokumentasjon for å hevde at Stortingets prosjektorganisasjon var den dominerende faktoren for utfordringene ved oppstart av byggefasen. Stortinget hadde derimot ved byggestart både prosjektledelse, byggeledelse, og andre ressurser på plass, men de fikk en umulig oppgave når arbeidstegningene ikke forelå som avtalt.»

Når det gjelder bruk av Statsbygg i dette byggeprosjektet viser presidentskapet til at administrasjonen hadde oppfattet at det på daværende tidspunkt ikke var aktuelt for Statsbygg å gå inn med omfattende bistand i byggeprosjektet. Dette gjeldt også en eventuell funksjon som byggherreombud. Etter presidentskapets vurdering, er det vanskelig å ha en formening om mer omfattende bistand hadde vært mulig om man hadde innledet en dialog med Statsbygg på et tidligere tidspunkt. Presidentskapet mener at det heller ikke kan legges til grunn at de omfattende problemer som har oppstått i prosjektet uten videre kunne vært unngått ved en mer omfattende involvering fra Statsbygg.

Presidentskapet er enig med revisjonen i at siden Stortingets administrasjon forvalter en relativt stor bygningsmasse og har større bygge- og vedlikeholdsprosjekter under planlegging, så bør Stortinget vurdere en løsning der Statsbygg kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre på kommende prosjekter.

Presidentskapet viser til at Stortinget har utarbeidet prosjektrekningskap som supplement til Stortingets ordinære regnskap. Stortinget har delt prosjektet i to delprosjekter

og presidentskapet viser til at det er teknisk mulig å detaljere ytterligere aktiviteter i delprosjektene, men Stortinget har ikke sett et styringsmessig behov for dette. Presidentskapet presiserer at Stortinget har utarbeidet egne rutiner og metoder for å sikre kontroll med fremdrift, kvalitet og kostnader. Presidentskapet opplyser videre at «Stortinget har hele tiden hatt god oversikt over totalkostnaden for byggeprosjektet, og har detaljert økonomisk dokumentasjon og omfattende rapporteringsrutiner som benyttes i styringen av prosjektet. Det er ikke grunnlag for revisjonens påstand om at disse opplysningene kan ha medført feilaktig informasjon til bruk i styringen av prosjektet».

Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg

Stortingets presidentskap er enig i Riksrevisjonens påpekning av at «flere av de sentrale beslutningene som ble fattet i prosjektet kunne være bedre utredet i en tidlig fase. Det kunne ha forebygget noen av de utfordringer man senere har fått i prosjektet». Til Riksrevisjonens vurdering om at det ikke er foretatt behovsanalyser eller kost-/nyttevurderinger bemerker imidlertid presidentskapet at det er gitt omfattende dokumentasjon og redegjørelser for slike vurderinger både når det gjelder rehabiliteringen av Prinsens gate 26, post- og varemottaket og garasjeutkjøringen. Presidentskapet peker videre på at det ble gjennomført nye vurderinger av prosjektet som helhet etter at post- og varemottak samt innkjøringstunnelen ble tatt inn. Presidentskapet viser til at det er gjennomført usikkerhetsanalyser i perioden fra 2013 til 2017.

Presidentskapet påpeker at det er feil «når revisjonen hevder at det ikke er gjort vurderinger av kostnader. Det er utarbeidet kostnadsvurderinger for byggeprosjektet gjennom hele prosessen, noe revisjonen da også viser med sin relativt detaljerte omtale av dette i rapporten.»

Prinsens gate 26

Presidentskapet viser til at merkostnaden ved å rive de seks etasjene i Prinsens gate 26 og bevare fasaden var kjent da det daværende presidentskapet tok beslutning om konsept høsten 2012. Presidentskapet opplyser at kostnadene ved at de ulike alternativene var stipulert ved konseptvalget i 2012, og at dette går fram av notat fra Stortingets administrasjon til daværende presidentskap. Presidentskapet viser videre til at «(b)ehovet for U2 inngikk som en del av redegjørelsen for de alternative konsepter som ble presentert for presidentskapet høsten 2012, og har dessuten blitt nærmere dokumentert for revisjonen».

Når det gjelder Riksantikvarens betydning for flere av de sentrale beslutninger som er fattet i prosjektet, viser presidentskapet til Riksantikvarens skriftlige redegjørelse, som følger som vedlegg til presidentskapets svarbrev. Ifølge presidentskapet viser redegjørelsen at beslutninger som bevaring av fasaden til Prinsens gate 26 ble fattet i nært samarbeid mellom Riksantikvaren og Stortinget, og ikke var en ensidig forutsetning fra Stortingets side.

Halvorsens Conditori

Presidentskapet mener at det ikke ble gjort omfattende utredninger av sikkerhetsmessige og økonomiske konsekvenser av å opprettholde leieforholdet til Halvorsens Conditori i Prinsens gate 26. Presidentskapet opplyser at årsaken til det var at det var et sterkt ønske fra presidentskapets side å beholde Halvorsens Conditori som en viktig og historisk betydningsfull del av Prinsens gate 26. Presidentskapet opplyser at Stortingets administrasjon senere har beregnet kostnaden for Stortinget ved å beholde Halvorsens Conditori til 1,5 millioner kroner. Dette berettiger etter presidentskapets syn ikke den oppmerksomhet Riksrevisjonen vier dette.

Presidentskapet opplyser at hovedgrunnen for å bygge nytt post- og varemottak er behovet for bedret sikkerhet, ikke at det nåværende er uhensiktsmessig. Videre understreker presidentskapet at post- og varemottaket oppfyller sikkerhetsbehovet.

Post- og varemottak og alternativ innkjøring

Presidentskapet viser til at «(n)år revisjonen fremhever at det gamle post- og varemottaket er «upraktisk», som en av hovedårsakene til at man bygger nytt post- og varemottak under Wessels plass, er dette feil. Hovedgrunnen til det nye post- og varemottaket er behovet for bedre sikkerhet, og dette burde derfor fremgå tydelig i konklusjonsdelen av rapportutkastet.»

Om innkjøringstunnelen presiserer presidentskapet at det er lagt vekt på synspunktene fra Oslo kommune og naboene. Stortingets presidentskap uttaler at «Stortinget må som en samfunnsansvarlig aktør selvsagt ta behørig hensyn til innsigelser fra kommunen og naboer ved utforming av løsninger som angår dem i så stor grad». Presidentskapet redegjør videre for det ble lagt fram to alternativer til innkjøringsplassering i november 2013, der det ble vedtatt å gå for Rådhusgata. Presidentskapet opplyser at årsaken til at det ikke ble vurdert andre alternativer til innkjøringstunnelen fra Rådhusgata i mai 2014, var fordi det ikke var flere reelle alternativer.

Når det gjelder nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel presiserer presidentskapet at «(n)år vi nå bygger dette anlegget skal dette kunne fungere for Stortinget i lang tid fremover. Det er derfor viktig at det anlegget som nå bygges gir tilstrekkelige muligheter også for gode fremtidige løsninger.»

Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet

Stortingets presidentskapet viser til at «(v)ed beslutningspunkt for KS1 ved oppstart forprosjektet var forventet kostnad ca. 500 millioner kroner. Ved beslutningspunkt for KS2 ved avslutning av forprosjektet var forventet kostnad beregnet til 688 millioner kroner, med en styringsramme på 684 millioner kroner.»

Videre opplyser presidentskapet at «(s)elv om det fremgår av økonomireglement til staten, og av Finansdepartementets retningslinjer til kvalitetssikringsordningen at det ikke var et formelt krav til ekstern kvalitetssikring, har Stortinget allikevel valgt å gjennomføre ekstern kvalitetssikring for å ivareta formålene i regelverket. Stortinget utarbeidet en ekstern usikkerhetsanalyse som definerte anbefalte styrings- og kostnadsrammer, og identifiserte risiko i prosjektet som kan påvirke kostnad, tid og kvalitet. I tillegg har Stortinget underveis i prosjektforløpet vurdert flere alternativer innenfor de begrensede geografiske og funksjonelle rammene, med bistand fra eksterne.»

Presidentskapet understreker videre at «(d)et er ingen grunn til at regler for kvalitetssikring av byggeprosjekter skal være mindre krevende for Stortinget enn for staten for øvrig».

Stortinget mangler et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter

Presidentskapet er «enig i revisjonens synspunkter på behovet for å få på plass et regelverk som sikrer god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i regi av Stortinget. Når flere statlige regelverk og veiledere i utgangspunktet ikke gjelder Stortinget, er det gjerne fordi disse legger myndighet til forvaltningen, som Stortinget ikke er en del av. De reglene som gjelder staten for øvrig må derfor tilpasses Stortingets særlige stilling, og det må i noen grad utarbeides egne regler for Stortinget.»

Presidentskapet opplyser videre «at det vil iverksette en vurdering av fremtidig organisering av store byggeprosjekter, herunder forholdet til Statsbygg. I den forbindelse bør også regelverket for byggeprosjekter gjennomgås for å sikre at Stortinget kan dokumentere like gode retningslinjer for sine byggeprosesser som andre statlige organer.»

Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket

Presidentskapet er enig i at det anskaffelsesrettslige notatet om utvidelse av prosjekteringsavtalen med Multiconsult inneholdt flere svakheter, og ikke gir tilstrekkelig informasjon for å vurdere om kriteriene for å utvide oppdraget med de aktuelle tilleggstjenestene var oppfylt. Videre ser presidentskapet at de andre tilbyderne med fordel kunne ha blitt informert om muligheten for at prosjekteringsoppdraget kunne bli utvidet til å omfatte nytt post- og varemottak og garasjenedkjøring/kulvert før tilbudsfristen utløp.

Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag

Presidentskapet peker på at Stortinget i plenum har hatt samme beslutningsgrunnlag som administrasjonen, presidentskapet og kontroll- og konstitusjonskomiteen selv til enhver tid har lagt til grunn som riktig og dekkende informasjon. Presidentskapet viser til at «(n)år det gjelder revisjonens påpekning av at Stortinget i plenum pga. overordnet rapportering i budsjettproposisjonene ikke har kunnet prioritere mellom delprosjektene, eller tatt stilling til om noen deler av prosjektet bør stoppes, er det grunn til å peke på at det ikke er naturlig å legge denne typen spørsmål frem for plenum. Det må forutsettes at disse spørsmålene er avklart før saken fremlegges for bevilgningsvedtak i plenum. Det gjelder også spørsmålet om kulverten, der presidentskapet fikk seg forelagt forslag om ny plassering samme dag som Stortingets budsjett for 2014 ble behandlet. Det understrekes at budsjettet for 2014 ikke ble berørt av dette vedtaket. Beslutningen ville ikke ha betydning før senere budsjettår, og var derfor korrekt inkludert i budsjettet for 2015.»

Presidentskapet viser til at revisjonen vurderer at budsjettet fra 2014 til 2015 økte med 480 millioner kroner uten at dette ble forklart i budsjettproposisjonen. Presidentskapet understreker at «budsjettøkningen fremgår eksplisitt av bevilgningsforslaget under post 45. Det fremgår også av omtalen i proposisjonen både under overskriften «Rehabilitering av Prinsens gate 26 (P26) og tilkomstkulvert» og «Profesjonell drift og utvikling av bygningane» at man i 2015 planla oppstart av byggingen for post- og varemottaket og innkjøringstunellen. Løsningen for innkjøringstunellen nevnes særskilt. Både denne utvidelsen av prosjektet, det videre arbeidet med Prinsens gate 26 og øvrige prosjekter som er uttrykkelig angitt i proposisjonen, gir en økt aktivitet som til sammen resulterer i den økte kostnadsrammen. Det ble hverken planlagt eller igangsatt prosjekter i 2015 som ikke er med i omtalen i proposisjonen.»

Presidentskapet opplyser at saksframlegg av 26. november 2013 om innkjøring til post- og varemottak ble sendt presidentskapet på vanlig måte tirsdagen før presidentskapsmøtet 5. desember 2013. I notatet fikk presidentskapet «framlagt informasjon om at ny samlet kostnadsramme for hele prosjektet ville øke fra 660 millioner kroner til 847 millioner kroner». Stortingets presidentskap presiserer derfor at presidentskapet mottok notatet samme dag som Stortingets budsjett for 2014 ble behandlet i plenum.

Presidentskapet opplyser om at «(f)or å sikre at Stortinget for øvrig får best mulig informasjon om Stortingets samlede virksomhet, herunder større bygg- og infrastrukturprosjekter, vil presidentskapet ta initiativ til en snarlig gjennomgang av

Stortingets egen budsjettprosess.» Presidentskapet legger til grunn at «man ikke vil detaljplanlegge og igangsette nye byggeprosjekter før man har foretatt en fullstendig evaluering av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. etter ferdigstillingen i 2018, og sikret en god ivaretagelse av Stortingets fremtidige byggherrerolle.»

Det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker

Presidentskapet opplyser at «(d)et er slik presidentskapet oppfatter det, ingen uenighet om at de nevnte oppgaver tilligger presidentskapet. Beslutningene som treffes løpende i presidentskapet forankres i partigruppene. Presidentskapet har notert seg at kontroll- og konstitusjonskomiteen de siste to årene har ønsket en mer aktiv rolle i egenskap av budsjettkomite for Stortinget også utenom den tiden komiteen har statsbudsjettet til behandling. Presidentskapet har for sin del sett det som mest naturlig at det rapporteres til gruppene på vanlig måte, eller spesielt til gruppelederne som det også er praksis for at presidentskapet drøfter større saker med.»

Videre opplyser presidentskapet at «(i) den grad Stortinget skulle ønske at representantene i større grad skal involveres i arbeidet med budsjettforslaget, eller andre løpende administrative forhold, er det selvsagt ikke noe i veien for det. Men dette har så langt ikke vært gjenstand for diskusjon i partigruppene. Det vil formodentlig være ulike synspunkter på hvordan en slik involvering best kan organiseres. Presidentskapet deler revisjonens syn på at det synes å være behov for en avklaring av disse forholdene internt i Stortinget, og at det bør vurderes om de administrative fullmaktene som ligger til presidentskapet skal formaliseres i større grad enn i dag.»

8 Riksrevisjonens avsluttende vurderinger

Stortingets presidentskap har i brev av 16. mai 2017 gitt sine merknader til rapportens kapittel 1 til 6. Sentrale deler av presidentskapets merknader er gjengitt i kapittel 7. Presidentskapets brev følger i sin helhet som vedlegg til rapporten. Riksrevisjonen har på enkelte punkter korrigert rapporten på grunnlag av merknadene fra presidentskapet. Dette er innarbeidet i kapittel 6. Nedenfor redegjøres det for de tilfeller der Riksrevisjonen og Stortingets presidentskap har avvikende syn. Her gis også enkelte avsluttende vurderinger fra Riksrevisjonen.

Stortinget vedtok 20. desember 2016 å be Riksrevisjonen gå gjennom hele byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Riksrevisjonens rapport avgis 6. juni 2017. Presidentskapet uttaler at tidspresset i forbindelse med revisjonen har vært betydelig både for Riksrevisjonen og Stortinget. Presidentskapet mener at den foreliggende rapporten ikke gir et utfyllende bilde av prosjektet, og savner for eksempel en mer fullstendig gjennomgang av prosjekterendes ansvar og kontrakt versus byggherrens ansvar, valg av entrepriseform, gjennomføring av ekstern kvalitetssikring og dialog med Riksantikvaren om rivning av fasade.

Riksrevisjonen har gjennomført revisjonen med samme krav og kvalitet som legges til grunn for alle revisjonens rapporter. Riksrevisjonen mener rapporten gir en grundig gjennomgang av vesentlige sider ved hele byggeprosjektet.

Riksrevisjonen skal etter Riksrevisjonens lov og instruks kontrollere offentlige virksomheters utøvelse av deres oppgaver med utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger, med henblikk blant annet på etterlevelse av regelverk og effektiv bruk av styringsverktøy og virkemidler. Revisjonen har vært innrettet ut fra dette.

I revisjonen er det av tids- og ressursmessige grunner gjort visse avgrensninger.

I utrednings- og planleggingsfasen har Riksrevisjonen ikke vurdert

- eventuelle eksterne rådgiveres rolle og ansvar i forbindelse med Stortingets valg av kontraktsstrategi, konkurransegrunnlaget og ansvar eller medansvar for feil før og etter kontraktsinngåelsen. Dette er spørsmål som grunnet mengden dokumenter og deres kompleksitet ikke har vært mulig å besvare på den tid som ble stilt til rådighet
- de juridiske og/eller byggfaglige vurderingene av kontraktene
- forhandlingsprosessene mellom Stortinget og kontraktspartene, og den måten Stortinget har ivaretatt sine kontraktsrettslige posisjoner (rettigheter og plikter) på. Det har heller ikke vært mulig å etterprøve om presidentskapet, når først gjennomføringsmodell og kontrakt med entreprenøren ble som det ble, har ivaretatt handlingsrommet korrekt og optimalt

I gjennomføringsfasen har Riksrevisjonen ikke vurdert

- partenes oppfyllelse av kontraktens krav
- i hvilken grad entreprenørenes endringskrav har vært berettigede
- ansvaret for hver av de involverte partene når det gjelder årsakene til endringskravene
- den mer presise fordeling av ansvar hva gjelder kostnadsoverskridelser

Riksrevisjonen ser at dette er forhold som kunne vært ytterligere belyst. Riksrevisjonen kan ikke se bort fra at en gjennomgang av disse forholdene kunne avdekket svakheter ved det arbeidet som har vært utført av prosjekterende og generalentreprenørene.

Det at Riksrevisjonen ikke har gått inn i dette, kan imidlertid ikke forstås slik at det ikke kan ligge ansvar for kostnadsoverskridelser hos de prosjekterende og utførende entreprenør. Riksrevisjonen erkjenner også at når arbeidet er utført slik at fokuset er rettet mot Stortingets behandling av saken, kan det oppfattes slik at ansvaret er plassert mer ensidig enn det en bredere gjennomgang kunne ha avdekket.

Uavhengig av de feil som måtte være gjort av leverandørene, vurderer Riksrevisjonen at Stortingets egen oppfølging av prosjektet er en viktig årsak til den kraftige kostnadsøkningen.

Rapporten omtaler Stortingets oppfølging av den prosjekterende og hvilket ansvar partene har basert på valgt kontraktsform. Riksrevisjonen har videre omtalt hvilke vurderinger som ligger til grunn for valg av entrepriseform, og har omtalt dette i kapittel 5.1.4. Riksrevisjonen mener også at gjennomføringen av ekstern kvalitetssikring er godt dekket i rapporten, jf. kapittel 5.3 og 6.5. Når det gjelder dialogen med Riksantikvaren om rivning av fasaden, har Riksrevisjonen innhentet Riksantikvarens sakshistorikk om Stortingets byggeprosjekt og Stortingets egen dokumentasjon, og kan ikke se at det er flere forhold som kan tilføre saken mer enn det som er omtalt i rapporten.

Byggeprosjektet har hatt en kraftig kostnadsøkning som bare delvis kan forklares med at prosjektet har endret karakter

Riksrevisjonen vil påpeke at prosjektet har hatt en kraftig kostnadsvekst fra det første framlegget ble gjort overfor Stortinget som bevilgende myndighet i forslaget til statsbudsjett for 2014 hvor kostnadsrammen ble satt til 660 millioner kroner, til kostnadsrammen ble fastsatt til inntil 1800 millioner kroner i budsjettframlegget for 2017. Deler av kostnadsveksten skyldes utvidelse av prosjektet. Fra forsommeren 2014 til nå har imidlertid kostnadene økt med opp mot 700 millioner kroner uten at prosjektet er utvidet. Riksrevisjonen har merket seg at Stortingets eksterne kvalitetssikrer etter gjennomgangen av materialet for februar 2017 uttaler at den gjeldende sluttprognosen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket ikke lenger kan anses som realistisk. Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet ikke har kommentarer til revisjonens vurdering av at det fortsatt er usikkerhet om den endelige kostnaden for byggeprosjektet.

Stortingets presidentskap peker på at «Riksrevisjonen ikke klart nok har besvart spørsmålet om hva som er bakgrunnen for endring i kostnader, tidsplan og omfang av Stortingets byggeprosjekt». Presidentskapet mener at omfanget av prosjekteringsfeil i byggeprosjektet er så stort at rapporten ikke kan gi et dekkende bilde av saken uten en analyse av eventuelle feil og mangler i entreprisegrunnlaget utarbeidet av den prosjekterende. Presidentskapet mener det er liten uenighet mellom Stortinget og prosjekterende om at det opprinnelige entreprisegrunnlaget som prosjekterende utarbeidet, har inneholdt mange feil og mangler.

Riksrevisjonen har merket seg at Stortingets presidentskap mener at svakheter i arbeidet fra prosjekterende er en vesentlig årsak til den store kostnadsøkningen i prosjektet. Riksrevisjonen konstaterer at det er uklarhet og uenighet rundt omfang av ansvar for blant annet feil og mangler i konkurransegrunnlaget som lå til grunn for entreprisekontrakten for utbyggingen av Prinsens gate 26 og post- og varemottaket. I spørsmålet om hvem som har ansvar for dette, står partene langt fra hverandre. Stortinget har varslet søksmål mot sin prosjekterende, som på sin side har gitt et omfattende tilsvare på varselet.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Stortinget valgt en entreprisform som legger betydelig ansvar og risiko for prosjektering på byggherren. Revisjonen viser at Stortingets administrasjon var klar over at ulempene ved å velge en slik modell, er at byggherren tar en stor risiko for feil og mangler ved prosjekteringen. Byggherren får også slik dette ble organisert, en større løpende risiko for uforutsette forhold og en mer krevende oppfølging.

En fordel med modellen vil kunne være at den gir mer handlingsrom for byggherren underveis, og at byggherren kunne spare det risikopåslaget en entreprenør nødvendigvis må ta når entreprenøren tar ansvaret for prosjekteringen. Litt forenklet kan en si det slik at en sparer «forsikringspremie», men er desto verre ute hvis det går galt. Stortinget påtok seg prosjekteringsansvaret, og mente å overlate dette til et profesjonelt firma. Risikoen ble forsterket ved at Stortingets mulighet til å få eventuelt tap dekket ble svekket ved at man godtok standardbetingelsene i kontrakten med prosjekterende med en ansvarsbegrensning på samlet kun 9 millioner kroner, med mindre det bevises grov uaktsomhet. Når Stortingets presidentskap nå mener at prosjekterende har så betydelig og avgjørende ansvar for de overskridelsene som er kommet, kommer konsekvensen ved ansvarsbegrensningen tydelig til syne.

Det er lagt mer vekt på tidsplan og funksjonalitet enn på å sikre kostnadskontroll

Stortingets presidentskap viser til at det opprinnelig var en føring fra presidentskapet i perioden 2009–2013 at Prinsens gate 26 skulle være ferdig til stortingsvalget i 2017. Dette for at den politiske virksomheten i størst mulig grad skulle skjermes fra ekstra belastning i forbindelse med rehabilitering og påfølgende flytteprosesser. Presidentskapet viser videre til at prosjekterende ikke ga signaler om at den foreslåtte framdriftsplanen og det økte omfanget av prosjekteringen medførte en vesentlig større risiko i prosjektet. Presidentskapet peker også på at generalentreprenørens påpekning av at Stortinget har hatt urealistiske forventninger til framdriften i prosjektet må vurderes ut fra deres interesse som entreprenør og behovet for å ivareta sin forhandlingsposisjon.

Riksrevisjonen understreker at Stortinget som byggherre skal ta stilling til uforutsette begivenheter og sørge for å ivareta konsekvensene for tidsrammer og kostnader. Riksrevisjonen fastholder at den korte tiden til planlegging av prosjektet og den stramme framdriftsplanen som ble lagt for at Prinsens gate 26 skulle stå ferdig til stortingsvalget høsten 2017, ikke sto i forhold til kompleksiteten i prosjektet. Vektleggingen av rask framdrift har bidratt til at Stortinget ikke fullt ut har sett omfanget og kompleksiteten i prosjektet når kostnaden har blitt kalkulert. Etter Riksrevisjonens vurdering kan oppmerksomheten om tidsplanen også ha bidratt til at Stortinget ikke tok seg tid til å gjøre grundige nok vurderinger og utredninger ved utvidelser av prosjektet underveis, og av virkningene av at omfanget av prosjektet økte vesentlig.

Prosjektorganiseringen har ikke vært tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang

Stortingets presidentskapet peker i sitt brev på at det ikke er grunnlag i rapporten for å hevde at Stortingets prosjektorganisasjon var den dominerende faktoren for utfordringene ved oppstart av byggefasen. Riksrevisjonen vil peke på at det i rapporten er godt dokumentert at Stortinget har hatt utfordringer med å etablere en byggherreorganisasjon for å håndtere prosjektets størrelse og kompleksitet. Dette gjelder uavhengig av eventuelle mangler i prosjekteringsgrunnlaget fra Multiconsult. Svakheter i Stortingets prosjektorganisering er etter Riksrevisjonens vurdering en av flere årsaker til den kraftige kostnadsøkningen i prosjektet.

Riksrevisjonen har merket seg at det i det nyeste styringsdokumentet for byggeprosjektet fra desember 2016 går fram at Stortinget har hatt utfordringer med å etablere en byggherreorganisasjon som kan håndtere et prosjekt av denne størrelse og kompleksitet, samt løse utfordringer ved kontraktene. Det er også gjennom interne dokumenter avdekket at prosjektet har hatt utfordringer på ressursiden i lang tid, og at en derfor har hatt utfordringer med å følge opp prosjektet underveis. Riksrevisjonen merker seg at Stortingets presidentskap er enig i at rapporten peker på viktige utfordringer knyttet til Stortingets planlegging, styring, arbeidsform og organisering av denne type prosjekter.

Riksrevisjonen ser det som problematisk at Stortingets presidentskap ikke sørget for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til planlegging og gjennomføring av et så stort og komplekst byggeprosjekt. Etter Riksrevisjonens vurdering hadde det vært en klar fordel å bruke en kapasitet som har erfaring med byggeprosjekter av et slikt omfang og kompleksitet. Riksrevisjonen har merket seg at de konstitusjonelle sidene ved bruk av Statsbygg som byggherreombud ikke er avklart. Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet mener Stortinget bør vurdere en løsning der Statsbygg kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre på kommende prosjekter.

Når det gjelder Riksrevisjonens vurderinger av Stortingets bruk av egen prosjektmodell, kan Riksrevisjonen ikke se at presidentskapet har kommet med argumenter som på noen måte tilbakeviser de vurderingene som er gjort. Riksrevisjonen fastholder derfor at aktiviteter i byggeprosjektet ikke er gjennomført i tråd med prosjektmodellen.

Stortingets presidentskap viser til at det ikke har hatt et styringsmessig behov for å skille kostnadene for henholdsvis Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak i prosjektregnskapet. Presidentskapet viser til at arealet i post- og varemottaket kun utgjør 12,5 prosent av arealet av Prinsens gate 26, og inneholder mange av de samme typene arbeider. Riksrevisjonen vil peke på at siste gang kostnaden for byggingen av post- og varemottaket ble synliggjort var 21. mai 2013, da kostnadsrammen for post- og varemottaket (eks. sikkerhetsinstallasjoner) ble satt til 81 millioner kroner. På samme tidspunkt var total kostnadsramme for rehabilitering av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak 660 millioner kroner. Per februar 2017 er kostnadsrammen for disse to delprosjektene økt til 1418 millioner kroner. Når kostnadene for de to prosjektene ikke er skilt, er det ikke mulig å identifisere hvor stor del av kostnadsøkningen som skyldes Prinsens gate 26 og hvor stor del som skyldes post- og varemottaket.

Det er etter Riksrevisjons vurdering nødvendig å skille disse kostnadene for å kunne bruke prosjektregnskapene som gode styringsverktøy. Riksrevisjonen fastholder derfor at prosjektregnskapene har mangler som styringsverktøy.

Riksrevisjonen konstaterer at presidentskapet mener at det i all vesentlighet har medtatt kostnader som er relatert til prosjektet i prosjektregnskapet. Presidentskapet har gjort en analyse av de indirekte kostnadene til prosjektet og kommet til at disse utgjør i størrelsesorden 0–5 prosent av kostnadsrammen for byggeprosjektet. Riksrevisjonen vil minne om at 5 prosent av kostnadsrammen i dette byggeprosjektet utgjør 90 millioner kroner, men er samtidig enig med Stortingets presidentskap i at det nødvendigvis vil måtte gjøres en vurdering av hvilke kostnader som er hensiktsmessig å innlemme i prosjektregnskapene.

Riksrevisjonen vil peke på at det kan være grunn til å gjennomgå også de interne rutinene i Stortingets administrative virksomhet. Det ble for eksempel ikke lagt fram noen saker om byggeprosjektet for presidentskapet mellom mai 2014 og februar 2015 selv om perioden var preget av store utfordringer.

Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg

Riksrevisjonen konstaterer at Stortingets presidentskap er enig i at flere av de sentrale beslutningene som ble fattet i prosjektet kunne vært bedre utredet i en tidlig fase. Det kunne etter presidentskapets oppfatning ha forebygget noen av de utfordringer man senere har fått i prosjektet. Riksrevisjonen merker seg at presidentskapet likevel mener at flere av de forhold Riksrevisjonen omtaler i sine konklusjoner, ikke har noen direkte betydning for utfordringene man fikk senere i prosjektet.

Riksrevisjonen merker seg at presidentskapet mener Riksrevisjonen ikke anerkjenner det underliggende behovet for byggeprosjektet. Riksrevisjonen vil peke på at revisjonen under sitt arbeid har lagt til grunn at kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 10 S (2016-2017) uttrykte forståelse for at det ble arbeidet med planer om rehabilitering av Prinsens gate 26, vurdering av nytt post- og varemottak og ny innkjøring. Riksrevisjonen vil understreke at revisjonen ikke har foretatt en vurdering av behovet. Riksrevisjonen legger her til grunn at Stortinget har besluttet at et slikt prosjekt skal gjennomføres. Riksrevisjonen har imidlertid undersøkt om behov er utredet og om alternative løsninger er vurdert. Riksrevisjonen viser til at behovsanalyser generelt bør ligge til grunn i store og omfattende byggeprosjekter før beslutninger blir fattet. Riksrevisjonen mener også at de økonomiske konsekvensene i større grad burde vært beregnet i forbindelse med at beslutningene ble tatt.

Som presidentskapet påpeker, er det riktig at kostnadene ved ulike alternativer for Prinsens gate 26 var stipulert da presidentskapet tok beslutning høsten 2012. Merkostnadene med å velge en løsning som skulle kombinere utgravingen av en ekstra kjelleretasje (U2) samtidig som den seks etasjer høye fasaden ble beholdt, var derimot ikke anslått da presidentskapet besluttet konseptvalget.

Når det gjelder sikkerhetsvurderinger, har Riksrevisjonen under arbeidet lagt til grunn at det var nødvendig å gå gjennom sikkerhetssituasjonen for Stortinget etter 22. juli 2011. Dette skjedde blant annet gjennom rapporten fra Stortingets sikkerhetsgruppe som forelå i april 2013. Det hadde etter Riksrevisjonens vurdering likevel vært en fordel om det hadde vært en klarere prioritering av de ulike sikkerhetstiltakene. Videre er Riksrevisjonen av den oppfatning at det burde ha foreligget grundigere utredninger av den sikkerhetsmessige betydningen av de ulike tiltakene og de ulike løsningene i byggeprosjektet. Presidentskapet viser til at det er feil når det i rapporten framheves at en av hovedårsakene til å bygge nytt post- og varemottak, er at det gamle post- og varemottaket er upraktisk. Presidentskapet viser til at hovedgrunnen til det nye post- og varemottaket er behovet for bedre sikkerhet. Riksrevisjonen har ikke merknader til at et slikt tiltak har sikkerhetsmessig betydning. Riksrevisjonen har imidlertid ikke funnet det dokumentert i det gjennomgåtte materialet at løsningen som er valgt er gjort ut fra en sikkerhetsvurdering.

Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet

Riksrevisjonen konstaterer at presidentskapet i brevet uttaler at det ikke er noen grunn til at regler for kvalitetssikring av byggeprosjekter skal være mindre krevende for Stortinget enn for staten for øvrig. Finansdepartementet og Stortingets presidentskap viser til at det er styringsrammen (P50) som avgjør om et prosjekt er over eller under terskelverdien for ekstern kvalitetssikring på 750 millioner kroner før prosjektet fremmes for Stortinget. Riksrevisjonen legger også til grunn at det er styringsrammen som er avgjørende, og vurderer at styringsrammen for hele byggeprosjektet med innkjøringstunnel fra Rådhusgata overskred terskelverdien på 750 millioner kroner på det tidspunktet Stortinget i plenum behandlet spørsmålet om igangsetting av prosjektet.

Riksrevisjonen ser det som avklart at Stortingets administrative ledelse før Stortinget behandlet innstillingen om Stortingets budsjett for 2014, hadde kunnskap om at styringsrammen ville bli betydelig høyere enn forutsatt, uavhengig av om styringsrammen på tidspunktet for framleggelsens av budsjettet overskred 750 millioner kroner. Dette fordi Stortingets administrative ledelse da hadde anbefalt at innkjøringstunnelen ikke burde plasseres i Nedre Vollgate, og at en annen løsning ville bli betydelig dyrere enn forutsatt. Etter Riksrevisjonens vurdering burde Stortingets administrative ledelse derfor ha sett at kostnadene ville overskride grensen, og at det skulle vært gjennomført ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg for byggeprosjektet. Stortingets presidentskap mottok notat om dette fra Stortingets direktør datert 26. november 2013. Dette ble ifølge presidentskapets brev omdelt til presidentskapets medlemmer 3. desember, og de behandlet saken i møte 5. desember 2013. Notatet ble omdelt samme dag som budsjettet for Stortinget ble behandlet i plenum.

Riksrevisjonen mener at kunnskapen om økningen i kostnadene i seg selv burde utløst en ekstern kvalitetssikring. Ettertiden har vist at det burde vært gjennomført en ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg for byggeprosjektet. Etter Riksrevisjonens vurdering ville en slik gjennomgang av grunnlaget kunne avdekket at grunnlagsmaterialet for prosjektet var umodent. Riksrevisjonen vil samtidig peke på at det ikke er noe som er til hinder for at det kan gjennomføres en ekstern kvalitetssikring selv om styringsrammen ikke overskrider 750 millioner kroner. Stortingets presidentskap viser til at det har valgt å gjennomføre en ekstern kvalitetssikring for å ivareta formålet i regelverket om økonomistyring i staten.

Presidentskapet henviser til en ekstern usikkerhetsanalyse som identifiserte risiko i prosjektet som kunne påvirke kostnad, tid og kvalitet. Riksrevisjonen vil peke på at de eksterne usikkerhetsanalysene som er gjennomført, er mer overordnet enn det som ellers er praksis i staten ved en ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg. Usikkerhetsanalysen som ble gjennomført av Det Norske Veritas ble for eksempel gjennomført med arbeidsmøte over to dager, og så ikke på prosjektets grunnlagsdokumenter, styringsunderlag eller kalkylegrunnlag. Riksrevisjonen har merket seg at Stortingets administrasjon under revisjonen har opplyst at en fullstendig gjennomgang av grunnlaget kunne ha bidratt til å se at grunnlagsmaterialet var noe umodent, og også at en fullstendig gjennomgang av kalkylegrunnlaget kunne gitt et riktigere bilde av kostnadene for prosjektet allerede ved oppstart.

Riksrevisjonen mener at det ikke har vært gjennomført kvalitetssikring i tråd med økonomiregelverket, og at en slik kvalitetssikring kunne avdekket svakheter i prosjektet. Riksrevisjonen mener at dette er problematisk.

Stortinget mangler et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter

Riksrevisjonen merker seg at Stortingets presidentskap er enig i revisjonens synspunkter på behovet for å få på plass et regelverk som sikrer god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i regi av Stortinget. Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet vil sørge for at regelverk som skal ivareta god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i staten gjøres fullt ut gjeldende for Stortingets del.

Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket

Riksrevisjonen vil peke på at nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring ikke var omtalt i konkurransegrunnlaget ved utlysning av en åpen anbudskonkurranse for prosjektering av rehabilitering av Prinsens gate 26. Presidentskapet vedtok at nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring skulle tas inn i prosjektet, samme dag som fristen gikk ut for innlevering av tilbud. Anbudskonkurransen ble ikke endret.

Stortingets administrative ledelse besluttet å inngå forhandlinger med vinneren av den opprinnelige anbudskonferansen uten forutgående kunngjøring.

Riksrevisjonen har merket seg at presidentskapet er enig i at det anskaffelsesrettslige notatet om utvidelse av prosjekteringsavtalen med Multiconsult inneholdt flere svakheter, og ikke gir tilstrekkelig informasjon for å vurdere om kriteriene for å utvide oppdraget med de aktuelle tilleggstjenestene var oppfylt. Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet ser at de andre tilbyderne med fordel kunne ha blitt informert om muligheten for at prosjekteringsoppdraget kunne bli utvidet til å omfatte nytt post- og varemottak og garasjenedkjøring/kulvert før tilbudsfristen utløp.

Riksrevisjonen ser det som avklart at utvidelsen av avtalen om prosjektering medførte brudd på anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig at Stortinget som lovgiver følger det vedtatte anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen ser det derfor som problematisk at Stortingets administrative ledelse ikke fulgte anskaffelsesregelverket ved utvidelse av avtalen om prosjektering.

Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag

Stortingets presidentskap viser i sitt svar til at revisjonen konkluderer med at «[g]jennomgangen av budsjettproposisjonen for perioden fra 2012 til 2017 viser at informasjon som formelt sett må være på plass for å kunne pådra staten forpliktelser utover de årlige bevilgningene, finnes i budsjettproposisjonene». Riksrevisjonen vil presisere at denne omtalen gjelder utformingen av romertallsvedtak og at Stortinget således har gjort de formelle vedtak som må være på plass for å kunne pådra staten forpliktelser utover de årlige bevilgningene. Når det gjelder informasjon til Stortinget i plenum som grunnlag for å ta beslutninger om å bevilge penger til prosjektet, er Riksrevisjonen sin vurdering at Stortingets beslutninger er tatt på et ufullstendig grunnlag.

Riksrevisjonen viser foran til et notat av 26. november 2013 fra Stortingets administrasjon til Stortingets presidentskap hvor Stortingets administrasjon foreslo å plassere innkjøringstunnelen i Rådhusgata. I notatet går det fram at dette ville medføre at ny samlet kostnadsramme for hele byggeprosjektet øker fra 660 millioner kroner til 847 millioner kroner. Presidentskapet mener Riksrevisjonen tar feil ved å henvise til notatets datering, og ikke datoen da presidentskapet formelt fikk oversendt notatet fra administrasjonen. Riksrevisjonen har justert sin framstilling etter tilbakemeldingen fra presidentskapet og tar således ikke stilling til når presidentskapet fikk framlagt informasjon om at kostnadsrammen ville øke fra administrasjonen. Riksrevisjonen vil like fullt peke på at notatet er datert to dager før kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling til Stortingets budsjett for 2014, og en uke før budsjettet ble behandlet i plenum 3. desember. Riksrevisjonen vil peke på at dette bekrefter at Stortingets administrasjon var kjent med denne informasjonen før komiteen avga sin innstilling til budsjettet.

Riksrevisjonen mener at det er problematisk at Stortinget i plenum ved budsjettbehandlingen for 2014 ikke fikk informasjon om at kostnaden på prosjektet ville øke, all den tid kostnadsøkningen var kjent i Stortingets administrative ledelse minst en uke før stortingsbehandlingen 3. desember 2013. Stortinget i plenum hadde da ikke all den informasjon som var relevant for at Stortinget skulle kunne foreta en selvstendig vurdering av saken og virkningen av de vedtak som skulle fattes. Riksrevisjonen vil videre peke på at en konsekvens av at Stortinget i plenum ikke ble informert om den forventede kostnadsøkningen, var at Stortinget i plenum ikke fikk informasjon om at terskelverdien for ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg, var overskredet.

Stortingets presidentskap har merknader til at revisjonen viser at budsjettet fra 2014 til 2015 økte med 480 millioner kroner uten at dette ble forklart i budsjettproposisjonen. Presidentskapet viser til at det går fram av proposisjonen at man i 2015 planla oppstart av byggingen for post- og varemottaket og innkjøringstunellen. Riksrevisjonen viser til at kostnadsrammen for prosjektet økte med 480 millioner kroner fra proposisjonen i 2014 til proposisjonen i 2015, og at det kunne tilsi en noe bredere orientering enn bare å vise til den nye totalrammen. På den annen side har Riksrevisjonen merket seg at kontroll- og konstitusjonskomiteen som budsjettkomité ikke hadde merknader til dette. Riksrevisjonen tar til etterretning at presidentskapet mener at proposisjonens beskrivelser av løsningen for innkjøringstunnelen og økt aktivitet i prosjektet til sammen forklarer hvorfor kostnadsrammen økte.

Riksrevisjonen tar til etterretning presidentskapets merknad om at «(n)år det gjelder revisjonens påpekning av at Stortinget i plenum pga. overordnet rapportering i budsjettproposisjonene ikke har kunnet prioritere mellom delprosjektene, eller tatt stilling til om noen deler av prosjektet bør stoppes, er det grunn til å peke på at det ikke er naturlig å legge denne typen spørsmål frem for plenum.»

Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet vil ta initiativ til en snarlig gjennomgang av Stortingets egen budsjettprosess for å sikre at Stortinget får best mulig informasjon om Stortingets samlede virksomhet, også større bygg- og infrastrukturprosjekter.

Det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker

Riksrevisjonen vil peke på at når presidentskapet behandler Stortingets byggeprosjekter er det i egenskap av å være det øverste administrative organ i Stortinget. Det er imidlertid Stortinget i plenum som bevilger midler til slike prosjekter i kraft av å være bevilgende myndighet etter Grunnloven. Stortingets presidentskap og Stortingets øvrige administrative ledelse må forholde seg til de rammer som Stortinget har fastsatt som bevilgende myndighet. Samtidig er det av avgjørende betydning for at Stortinget skal kunne ivareta sin funksjon som bevilgende myndighet at Stortinget i plenum mottar den informasjon som er nødvendig for å treffe forsvarlige beslutninger.

Riksrevisjonen har merket seg at Stortingets presidentskap i sitt svarbrev viser til at beslutningene som skjer i presidentskapet i administrative saker forankres i partigruppene og at større saker drøftes med gruppelederne. Riksrevisjonen mener det her må skilles mellom presidentskapets behandling av interne administrative saker innenfor de rammer Stortinget som bevilgende myndighet har satt, og presidentskapets tilrettelegging og forberedelse av budsjettsaker som skal behandles av Stortinget i plenum.

Når Stortinget behandler saker som bevilgende myndighet etter Grunnloven, må det legges til grunn at den eller de som tilrettelegger for behandlingen, har et ansvar for å legge fram alle opplysninger som er nødvendige for en forsvarlig behandling av saken i Stortinget i plenum. En konsekvens av dette er at den aktuelle budsjettkomiteen får tilgang til den informasjonen som er nødvendig for å levere en forsvarlig innstilling til Stortinget i plenum.

Riksrevisjonen legger til grunn at dette innebærer at Stortingets presidentskap som Stortingets øverste administrative myndighet skal underrette Stortinget som bevilgende myndighet etter Grunnloven om forhold av betydning. Dette vil samtidig bidra til at offentligheten gjøres kjent med grunnlaget for Stortingets budsjettbehandling på samme måte som ved behandlingen av andre deler av budsjettet. Riksrevisjonen kan ikke se at dette nødvendige grunnlaget for at Stortinget i plenum skal kunne utøve

sin bevilgningsmyndighet etter Grunnloven, kan avhjelpes gjennom drøftelser utenom budsjettbehandlingen mellom presidentskapet og gruppelederne.

Riksrevisjonen mener at revisjonen avdekker et behov for at Stortinget gjennomgår sine interne prosedyrer og foretar en klarere grenseoppgang mellom de rollene Stortinget til enhver tid utøver. Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet vil ta initiativ til en tydeligere formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets ulike organer. Riksrevisjonen konstaterer at presidentskapet deler revisjonens syn på at det er behov for en avklaring av disse forholdene internt i Stortinget.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 2. juni 2017

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Martin Engeset

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Arve Lønnum

Jens Gunvaldsen

Vedlegg

Merknader fra Stortingets presidentskap



STORTINGET

Riksrevisjonen
PB 8130 Dep
0032 OSLO

Vår ref.:
2017/434

Deres ref.: 2016/01769

Dato:
16.05.2017

Unntatt offentlighet frem til endelig rapport fra Riksrevisjonen foreligger:
Stortingets dokumentoffentlighetsregler § 1 jf. offentleglova § 5 annet ledd

**Revisjon av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. - Stortingets
presidentskaps merknader til rapportutkast**

Innholdsfortegnelse

0	HOVEDPUNKTER.....	3
1	INNLEDNING	4
2	GENERELLE KOMMENTARER TIL RAPPORTUTKASTET	4
3	NØDVENDIG PROSJEKT MED GODE LØSNINGER FOR STORTINGET	6
4	KOMMENTARER TIL KONKLUSJONSPUNKTENE I RAPPORTUTKASTET	7
4.1	Innledning	7
4.2	Stortingets prosjektgjennomføring.....	7
4.3	Tidsplan, funksjonalitet og kostnader	8
4.4	Prosjektorganiseringen	9
4.4.1	Generelt.....	9
4.4.2	Statsbygg.....	11
4.4.3	Prosjektmodell	11
4.4.4	Prosjektregnskap.....	12
4.4.5	Roller og ansvar	13
4.5	Vurderinger og valg.....	13
4.5.1	Generelt.....	13
4.5.2	Prinsens gate 26.....	14
4.5.3	Halvorsens Conditori	14
4.5.4	Post- og varemottak og alternativ innkjøring	14
4.5.5	Behovet for beredskapsrom	15
4.6	Ekstern kvalitetssikring.....	15
4.7	Utvidelse av prosjekteringsavtalen.....	16
4.8	Roller og ansvar i administrative saker.....	16
4.9	Grunnlaget for Stortingets beslutninger.....	17
4.10	Regelverk for store byggeprosjekter.....	19

0 HOVEDPUNKTER

Forbedringsområder

- Riksrevisjonen peker i sin rapport på viktige utfordringer knyttet til Stortingets planlegging, styring, arbeidsform og organisering av denne type prosjekter. Stortingets presidentskap mener dette er viktige påpekninger som det er grunn til å se nærmere på.
- Presidentskapet vil ta initiativ til en tydeligere formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets ulike organer.
- Presidentskapet vil sørge for at regelverk som skal ivareta god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i staten også gjøres fullt ut gjeldende for Stortingets del.

Nødvendig prosjekt med gode løsninger for Stortinget

- Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv. gir Stortinget lokaler som oppfyller myndighetenes krav til brannsikring, ventilasjon mv. og samtidig løser sentrale utfordringer Stortinget har knyttet til objektsikring av Stortingets bygningsmasse.
- Både det nåværende og det forrige presidentskapet, som har hatt ansvaret for å gjennomføre dette prosjektet, har lagt vekt på at prosjektet skal ivareta de sikkerhetsutfordringene Stortinget har både i egenskap av symbolbygg og som landets nasjonalforsamling. Gode løsninger som ivaretar sikkerheten ligger til grunn for flere sentrale beslutninger som er tatt i prosjektet.

Hovedårsaken til kostnadsøkningene

- Det er presidentskapets oppfatning at Riksrevisjonen ikke klart nok har besvart spørsmålet om hva som er bakgrunnen for endring i kostnader, tidsplan og omfang av Stortingets byggeprosjekt. Analysen som foreligger fra prosjektet viser at feil og mangler i entreprisgrunnlaget forklarer ca. 66 prosent av kostnadsøkningen i kontrakten med Veidekke. Dette er også bakgrunnen for at Stortinget har gått til det uvanlige skritt å varsle søksmål mot prosjekteringsgruppen (Multiconsult).
- Presidentskapet vil i tiden fremover arbeide videre med sentrale sider av prosjektet, både for å få en fullstendig oversikt over årsaksforhold og for å ta erfaringene med seg til senere prosjekter.

1 INNLEDNING

Vi viser til Riksrevisjonens oversendelse i brev datert 10. mai 2017 med utkast til Riksrevisjonens rapport om Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel. I brevet bes Stortingets presidentskap om å gi sin tilbakemelding på rapportutkastet, og det opplyses i brevet at svaret i sin helhet vil bli vedlagt rapporten.

Presidentskapets merknader til rapportutkastet er å finne i punkt 2 flg. nedenfor. Merknadene relaterer seg primært til konklusjonspunktene i utkastets kapittel 6. Vi gjør oppmerksom på at det gis en tilbakemelding på rapportutkastets øvrige deler fra Stortingets administrasjon i en egen forsendelse, jf. også tidligere kommentarer fra administrasjonen til tidligere rapportutkast fra Riksrevisjonen.

Vi gjør også oppmerksom på at rapportutkastet inneholder informasjon som er gradert av sikkerhetshensyn. I tilbakemeldingen fra administrasjonen er det angitt hvilken informasjon det er snakk om. Vi ber om at Riksrevisjonen tar hensyn til dette i rapporten, slik at gradert informasjon enten fjernes eller skrives om.

2 GENERELLE KOMMENTARER TIL RAPPORTUTKASTET

Riksrevisjonen peker på flere forhold knyttet til Stortingets arbeid og organisering som det er nødvendig å se nærmere på. Riksrevisjonen påpeker at den arbeidsform Stortinget tradisjonelt har hatt for administrative oppgaver, har svakheter når det kommer til store og omfattende byggeprosjekter. Selv om forvaltningen av Stortingets ressurser på flere områder har blitt vesentlig profesjonalisert de senere årene, viser Riksrevisjonens rapport at et stort byggeprosjekt som dette utfordrer flere av de etablerte beslutningsprosesser i Stortinget.

Forholdene revisjonen påpeker gjelder alle ledd i den interne beslutningskjeden i Stortinget – beslutninger som i dette tilfellet også er fattet i to stortingsperioder. Presidentskapet er derfor opptatt av at oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport blir en gjennomgang av hvordan man kan forbedre og formalisere arbeidsformer og beslutningsprosesser på en måte som gir mer forsvarlig gjennomføring av store og nødvendige tiltak, og som samtidig er tilpasset Stortingets egenart. I denne forbindelse bør også informasjonsoverføring fra en stortingsperiode til den neste være et tema.

Presidentskapet er enig i Riksrevisjonens påpekning av at flere av de sentrale beslutningene som ble fattet i prosjektet kunne vært bedre utredet i en tidlig fase. Det kunne ha forebygget noen av de utfordringer man senere har fått i prosjektet.

Presidentskapet vil påpeke at flere av de forhold Riksrevisjonen omtaler i sine konklusjoner, ikke har noen direkte betydning for utfordringene man fikk senere i prosjektet. Det er en svakhet ved rapporten at den ikke inneholder en analyse av hvilke kostnadselementer økningen i budsjettet fra 2015 (1,1 mrd. kroner) til budsjettet for 2017 (1,8 mrd. kroner) faktisk består av. Denne kostnadsøkningen er bakgrunnen for at Stortinget gikk til det uvanlige skritt å be Riksrevisjonen om å gjennomgå prosjektet i sin fulle bredde. Riksrevisjonen har i revisjonskriteriene de utarbeidet i forkant av arbeidet, nettopp stilt opp årsakene til kostnadsutviklingen som én av tre sentrale problemstillinger revisjonen skulle belyse, jf. Riksrevisjonens brev til presidentskapet av 15. mars 2017.

Riksrevisjonen har overfor administrasjonen begrunnet dette med at de har avgrenset revisjonen mot den rettslige konflikten med Multiconsult. Presidentskapet er enig i at Riksrevisjonen ikke skal gå inn i de rettslige spørsmål knyttet til konflikten med Multiconsult, men mener revisjonen likevel kunne vurdert hva som er årsakene til kostnadsutviklingen for å kunne gi et dekkende svar på særlig problemstilling 2 som er definert for revisjonen:

«Problemstilling 2

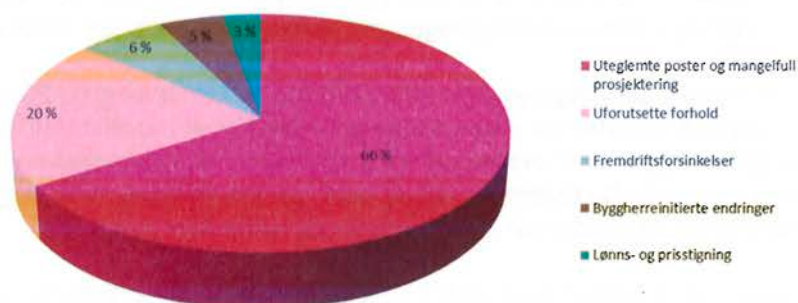
Hva er bakgrunnen for endring i kostnad, tidsplan og omfang av Stortingets byggeprosjekt?

Under problemstilling 2 vurderes hva som ligger til grunn for utviklingen i ressursbruk, framdrift og omfang av Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv. [...].»

Administrasjonen i Stortinget har gjort en analyse av hvilke elementer som inngår i økningen i kostnadsrammen. Denne er oversendt Riksrevisjonen 28. april 2017. Analysen følger som vedlegg til dette brevet (se [Vedlegg 1](#)).

I korthet viser analysen at 66 prosent av økningen i entreprisekostnadene til Veidekke skyldes feil og mangler ved det opprinnelige entreprisegrunnlaget. 20 prosent skyldes uforutsette forhold, 6 prosent gjelder fremdriftsforsinkelser, 5 prosent skyldes endringer fra byggherrens side, og 3 prosent er lønns- og prisstigning. Som påpekt ovenfor er dette ett av de sentrale forhold som revisjonen skulle vurdere. Det er derfor viktig at de faktiske forhold rundt dette temaet blir belyst. Dette er illustrert i denne figuren:

Bakgrunn for endringer i generalentreprisekontrakt P26



Det er presidentskapets vurdering at omfanget av prosjekteringsfeil er så stort i dette prosjektet, at rapporten ikke kan gi et dekkende bilde av saken uten at dette forholdet inkluderes når oppgaven er en revisjon som skal se på byggeprosjektet i «sin fulle bredde». Som kjent har Stortinget fremmet et omfattende erstatningskrav mot Multiconsult, og varslet søksmål – noe som Stortinget aldri tidligere har funnet nødvendig å gjøre.

Stortinget har, som det fremgår av rapportutkastet, styrket sin prosjektorganisasjon og også brukt mye ressurser på styring og kvalitetssikring i ettertid, noe som ikke burde vært nødvendig om prosjekteringsgruppen hadde levert tilstrekkelig kvalitet og i henhold til sin kontrakt.

Tidspresset i forbindelse med revisjonen har vært betydelig både for Riksrevisjonen og Stortinget. Presidentskapet mener at den foreliggende rapport ikke gir et utfyllende bilde av prosjektet. Vi savner for eksempel en mer fullstendig gjennomgang av prosjekteringsgruppens ansvar og kontrakt versus byggherrens ansvar, valg av entreprisform, gjennomføring av ekstern kvalitetssikring og dialog med Riksantikvaren om rivning av fasade.

Vår oppfatning er også at det i rapportutkastet i noen grad er mer fokusert på formelle feil som kan ha blitt begått i prosjektet, heller enn å analysere årsaksforhold og virkninger. Det ligger også til grunn for at konklusjonspunktene i flere tilfeller går lenger enn det er dekning for i rapporten.

3 NØDVENDIG PROSJEKT MED GODE LØSNINGER FOR STORTINGET

Før vi kommenterer konklusjonspunktene i rapportutkastets kapittel 6 nærmere, ønsker vi å understreke at prosjektet som revideres er et nødvendig byggeprosjekt som gir gode løsninger for Stortinget. Presidentskapet mener at erkjennelsen av byggeprosjektets betydning, både når det gjelder sikkerhetshensyn og Stortingets arealbehov for øvrig, ikke er reflektert i konklusjonspunktene.

Stortinget eier og forvalter nærmere 70 000 m² arealer i Oslo sentrum. I tillegg leier Stortinget arealer for både den parlamentariske virksomheten og administrative funksjoner, blant annet i Akersgata 18 og i Stortingsgata 6. Stortingets geografiske plassering er fastlagt, og presidentskapet har lagt til grunn en langsiktig tenkning om at Stortinget er best tjent med å ha parlamentarisk virksomhet og servicefunksjoner i umiddelbar nærhet til parlamentsbygningen. Dette vises også i arbeidet med erverv av arealer i umiddelbar nærhet på 80- og 90-tallet, samt sammenkopling av bygningsmassen med gangtunnel under Wessels plass rundt årtusenskiftet.

Da Stortinget i 2011 startet planleggingen av rehabilitering av Prinsens gate 26, var dette med bakgrunn i større oppgraderingsbehov etter mange års nøkternhet i vedlikehold. Bygget hadde et stort behov for oppgradering av alle tekniske anlegg. Dessuten hadde bygget en svært mangelfull brannteknisk tilstand, og trebjelkelagene hadde til dels store deformasjoner. Bygget var også utsatt for sprekkdannelse og skader på grunn svelling av alunskifer i grunnen.

Samtidig var det utvikling i arbeidsmåter både i den parlamentariske virksomheten og i administrasjonen som krevde en revurdering av utnyttelse av bygningsmassen. Det var et behov for å utvikle arealene for å imøtekomme nye krav til funksjonelle, effektive og sikre lokaler. De siste årene (etter 22.7.2011) har spesielt behovet for objektsikring og personellsikkerhet medført nye krav til bygg og arealer i hele den offentlige sektor, og dette ble en viktig faktor i utviklingen av byggeprosjektet.

Byggeprosjektet Prinsens gate 26 med nytt post- og varemottak samt ny innkjøringstunnel vil ivareta Stortingets sikkerhetsbehov på en god måte. Det vil dessuten på flere måter oppfylle Stortingets arealbehov på både kort og lang sikt. Nye planløsninger i Prinsens gate 26 vil gi fleksible arealer for den politiske virksomheten, få etablert nødvendige spesialrom i underetasjer,

samtidig som antikvariske forhold ved bygningen ivaretas og det tilrettelegges for fortsatt drift av Halvorsens konditori som en institusjon i bybildet.

Gjennom bevaring av fasaden og løsninger som ivaretar enkelte andre elementer i bygget fra 1881, mener presidentskapet å ha ivare tatt viktige antikvariske verdier i tråd med Riksantikvarens anbefaling. Med nytt sentralt plassert post- og varemottak samt ny innkjøringstunnel, vil Stortinget oppnå økt personell- og objektsikkerhet og oppnå en effektiv og forsvarlig håndtering av varelogistikk.

4 KOMMENTARER TIL KONKLUSJONSPUNKTENE I RAPPORTUTKASTET

4.1 Innledning

I de følgende punkter vil vi kommentere på rapporten med utgangspunkt i konklusjonene i dens kapittel 6. For konkrete tilbakemeldinger på rapportutkastet for øvrig, viser vi til gjennomgangen til administrasjonen i deres tilbakemelding.

4.2 Stortingets prosjektgjennomføring

Presidentskapet vil peke på at kostnadsanslag for rehabilitering av Prinsens gate 26 i årene 2011-2012 nødvendigvis var svært usikre, og at det måtte videre utredning til for å kunne ta stilling til gjennomføring. Med bakgrunn i hendelsene 22. juli 2011, og risikoanalyser for Stortinget, var det daværende presidentskapets oppfatning at det videre utredningsarbeidet måtte ta inn nye sikkerhetskrav som kunne få påvirkning på tekniske løsninger og utforming ved en rehabilitering.

Behovet for bygningsmessige sikringstiltak ble bekreftet gjennom en helhetlig risikovurdering hvor Stortinget knyttet til seg eksperter fra politiet, forsvaret og nasjonale sikkerhetsmyndigheter. Det daværende presidentskapet besluttet i oktober 2012 å gå videre med det konseptet som de mente best kunne oppfylle Stortingets samlede behov. Det var en forutsetning at resultater fra risikovurderingen ble fulgt opp i det videre arbeidet. Med bakgrunn i dette ble prosjektorganiseringen formalisert og prosjektets mandat og styringsprinsipper ble definert i et styringsdokument.

Punkt 6.1 i rapportutkastet er, som det fremgår i teksten der, en henvisning til øvrige konklusjonspunkter og en gjennomgang av kostnadsøkningene i prosjektet – ikke en selvstendig konklusjon, slik man kan få inntrykk av, som forsterker noen av de etterfølgende konklusjonene.

Avslutningsvis i første avsnitt i rapportutkastets punkt 6.1 heter det at prosjekteringsgruppa, dvs. Multiconsult, er uenig i at en viktig årsak til at opprinnelige budsjetttrammer ble satt for lavt, er at det gjennomgående har vært store feil og mangler i leveransene fra prosjekteringsgruppa. Dette medfører ikke riktighet.

Som påpekt i våre generelle kommentarer i punkt 2 ovenfor, er det liten uenighet mellom Stortinget og Multiconsult når det gjelder det faktum at det opprinnelige entreprisgrunnlaget som Multiconsult utarbeidet, har inneholdt mange feil og mangler, og det er heller ikke omdiskutert at tegningsleveransene underveis i prosjektet har kommet sent og at man har måttet gjøre omfattende opprettinger i materialet i ettertid. Uenigheten går som nevnt primært på hva dette skyldes, virkninger og hvem som har ansvaret for det.

4.3 Tidsplan, funksjonalitet og kostnader

Som Riksrevisjonen skriver i rapportutkastets punkt 6.2, var det opprinnelig en føring fra det daværende presidentskapet at Prinsens gate 26 skulle være ferdig til stortingsvalget i 2017. Det var fordi presidentskapet var opptatt av at den politiske virksomheten i størst mulig grad skulle skjermes fra ekstra belastning i forbindelse med rehabilitering og påfølgende flytteprosesser. Det ble derfor vurdert som hensiktsmessig å planlegge ferdigstillelsen til 2017 for å unngå flere flyttinger enn nødvendig.

Riksrevisjonen viser til at forprosjekteringen av Prinsens gate 26 og det nye post- og varemottaket ble gjennomført på rundt tre måneder, og at det er meget kort tid for et så komplisert byggeprosjekt. Stortinget la til grunn 14 ukers fremdrift for forprosjektet da det ble utlyst i november 2012, altså før det ble besluttet å innta post- og varemottaket i forprosjektet. Dersom det økte omfanget av prosjekteringen medførte en vesentlig større risiko i prosjektet, måtte man kunne forvente at Multiconsult, som et av Norges største rådgivningsfirma på området, skulle gi klare signaler om dette. Det gjorde de ikke, og det var heller ikke et tema at de 14 ukene som var avsatt til prosjektering var for kort tid.

Det var i detaljprosjekteringsfasen at det mangelfulle grunnlaget for entreprisekontrakten ble lagt. I denne fasen ble det satt av 24 uker til prosjektering, eller ca. et halvt år. Reelt sett fikk prosjekteringsgruppen nærmere 30 uker til detaljprosjekteringsfasen. Slik det fremstod for Stortinget på daværende tidspunkt, var det ikke grunn til å betvile vurderingene til prosjekteringsgruppen, som hadde vunnet kontrakten i konkurranse med ni andre kvalifiserte tilbydere.

Når det gjelder fremdriften i byggefasen, viser Riksrevisjonen til at Stortingets fremdriftsplan av alle tilbyderne på generalentreprisen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket ble vurdert som «meget stram», og at den valgte generalentreprenøren flere ganger etter kontraktsinngåelsen har påpekt at Stortinget har hatt urealistiske forventninger til framdriften av byggeprosjektet.

Ved utlysning av entreprisegrunnlaget ble det lagt opp til at entreprenøren selv skulle vurdere fremdriften i prosjektet. Grunnlaget for dette var en orienterende fremdriftsplan fra Multiconsult, samt kontraktsgrunnlaget, som bestod av beskrivelser og tegninger. Tre av fire entreprenører anbefalte en lengre byggetid (fra 4-6 måneder lengre). En av entreprenørene oppga å kunne bygge innenfor den tiden Multiconsult hadde estimert, men la da opp til omfattende bruk av skiftordninger. Veidekke anbefalte ca. 6 måneder lengre byggetid, og ble tildelt kontrakten på disse vilkårene.

Veidekkes påpekning av at Stortinget har hatt urealistiske forventninger til framdriften i prosjektet må vurderes ut fra deres interesse som entreprenør og behovet for å ivareta sin forhandlingsposisjon.

Revisjonen hevder også at presidentskapet gjennomgående har prioritert løsningenes funksjonalitet fremfor mulige kostnadsreduksjoner. Både nåværende og forrige presidentskap og administrasjonen er og var opptatt av å utvikle Stortingets bygningsmasse for fremtiden. Som dokumentert for revisjonen, er det ved flere anledninger vurdert kostnadsreduksjoner i prosjektet. De fordeler som kunne vært oppnådd ved de fleste slike kostnadsreduksjoner ville ikke stått i forhold til de verdireduserende virkninger som endringene ville hatt for resultatet. Riksrevisjonen har i liten grad tatt stilling til disse vurderingene konkret.

Det er også verdt å merke seg at da mulige kostnadsreduksjoner av en viss størrelse ble vurdert av det forrige presidentskapet, hadde man ikke kjennskap til de utfordringer og kostnadsøkninger som prosjektet senere skulle oppleve. De mulige kostnadsreduksjoner som har vært aktuelle etter byggestart hadde naturlig nok et mer begrenset omfang. Det er selvfølgelig slik at presidentskapets beslutninger, både i det nåværende og i det forrige, må bedømmes ut ifra den informasjon som var tilgjengelig på daværende tidspunkter.

Forslag til kostnadsreduserende tiltak har i all hovedsak blitt fremlagt for Stortingets presidentskap før prosjektet avdekket de store kostnadsøkningene høsten 2014/vinteren 2015, se punkt 5.7.6 i rapportutkastet.

I perioden 2009-2013 ble det fremmet flere forslag til kostnadsreduserende tiltak. Avhengig av valg kunne kostnadene blitt redusert med 153 – 263 millioner kroner. I denne perioden var prosjektet i en utredningsfase. De kostnadsreduserende tiltakene gikk i all hovedsak på objektsikringen. Det daværende presidentskapet ønsket ikke å gå på akkord med sikkerheten.

I mai 2014 ble det fremlagt forslag til kostnadsreduserende tiltak på til sammen 51 millioner kroner. På det tidspunkt hadde man heller ikke avdekket de store manglene i kontraktsgrunnlaget.

Etter at de store kostnadsøkningene ble avdekket vinteren 2015, ba presidentskapet om forslag til kostnadsreduserende tiltak. Stortingets administrasjon fremla 2 forslag:

1. Mars 2015 ble det opplyst at den største enkeltposten som kan kuttes i Prinsens gate 26 er etablering av beredskapsrom, en mulig kostnadsreduksjon 8-10 millioner kroner. På daværende tidspunkt forelå det kun en midlertidig godkjenning av eksisterende beredskapsrom, som er lite funksjonell i forhold til Stortingets samlede behov.
2. I april 2015 ble det opplyst om at økning i økonomiske rammer for kulverten kunne reduseres med ca. 20 millioner kroner dersom vendehammer ikke ble realisert og bredde på kulverten ble redusert. Dette ville gitt en lite funksjonell innkjøringstunnel.

Som dokumentert over, er de kostnadsreduserende tiltakene knyttet til objektsikringen. De mest omfattende kostnadsreduserende tiltakene ble fremlagt for det daværende presidentskapet i utredningsfasen for prosjektet, frem til mai 2013. Presidentskapet i perioden 2009-2013 og nåværende presidentskap har ikke ønsket å iverksette tiltakene da de ikke har ønsket å gå på akkord med objektsikringen og viktige funksjoner for fremtidig drift av Stortingets virksomhet.

4.4 Prosjektorganiseringen

4.4.1 Generelt

Ved oppstart av prosjektet ble byggherrens egen prosjektorganisasjon bemannet med både interne og eksterne ressurser. I tillegg ble det igangsatt rekrutteringsprosess for å bygge opp ytterligere kompetanse hos Stortinget. Det ble blant annet rekruttert en prosjektleder med tidligere erfaring fra Statsbygg. Senere kom det flere roller på plass med erfaring fra byggherre- og entreprenørvirksomhet, herunder ekstern kvalitetssikrer.

Det ble gjort viktige tiltak for oppbemanning i planleggingsfasen, men erfaringen i ettertid er at prosjektet har hatt utfordringer med å få på plass rett kompetanse til rett tid. Dette synes spesielt å gjelde den første del av planleggingsfasen. I tillegg ble dette ekstra krevende i første del av gjennomføringsfasen når byggherren fikk ekstraordinære utfordringer med store feil og mangler i prosjekteringsgruppens leveranser.

I denne perioden ble det iverksatt tiltak for å styrke prosjektorganisasjonen, som medførte behov for innleie av kompetanse og utskifting av roller i en fase hvor en vanligvis ønsker kontinuitet. For hovedprosjektleder har det allikevel vært kontinuitet fra forprosjektfasen i 2013 og frem til sommer 2015, hvor denne ble erstattet av innleid prosjektledelse fra OEC Gruppen.

Revisjonen peker på flere forhold knyttet til organisering og planlegging i tidlig fase av prosjektet, blant annet viktigheten av en tilstrekkelig organisasjon til å håndtere prosjektet. Stortinget valgte et av landets største og antatt mest kompetente rådgivningsfirma på området til prosjektering, samt til å rådgje Stortinget både når det gjelder entreprisform og entreprisoppdeling.

Dette er et sentralt element i å sikre risikoen i prosjektet. Man kan ikke legge til grunn at Stortinget skal planlegge sin prosjektorganisasjon basert på at en sentral leverandør som Multiconsult ikke leverer som forventet. Det gjelder uavhengig av om Stortingets prosjektorganisasjon kunne vært bedre rustet i tidlig fase.

Revisjonen skriver videre at presidentskapet og administrasjonen ikke i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg konsekvensene av valget av generalentreprise med tanke på hva det stiller av krav til egen prosjektorganisasjon. Spesielt nevnes det å legge til rette for et godt samarbeid mellom prosjekterende og generalentreprenøren.

Stortinget har lagt til grunn NS8405 som kontraktstandard for begge generalentreprisene. I NS8405 har alle parter en grunnleggende medvirkningsplikt for å løse utfordringer og problemer. Utfordringene for Veidekkes del var imidlertid at underlaget var så uferdig at det å starte en samarbeidsprosess på det grunnlaget anså de som prosjekteringsbistand, noe de ikke var kontrahert for å gjøre.

For generalentreprisen for KF Entreprenør la Stortinget inn en medvirkningsfase der entreprenøren fikk betalt 500 timer for å planlegge gjennomføringen av prosjektet i tett samarbeid med den prosjekterende. Årsaken til dette var erfaringene fra tidligfasen med Veidekke, hvor det hadde vist seg at Multiconsults mangelfulle arbeid tilsa et utvidet mandat for entreprenøren.

Revisjonen hevder at svakheter i prosjektorganiseringen i planleggingsfasen og i tidlig fase av byggefasen har medført ytterligere utfordringer i prosjektet, og fortsatt bidrar til de problemene man har. Presidentskapet kan ikke se at dette er basert på noe som står i rapporten for øvrig. Revisjonen kan etter vårt syn ikke se bort fra de problemstillingene Stortingets organisasjon måtte håndtere fra sommeren 2014, og årsakene til dem. Multiconsult rapporterte utover våren 2014 at arbeidstegningene skulle ferdigstilles til sommeren. Da byggefasen startet, viste det seg imidlertid at dette ikke ble fulgt opp. Flere av tegningene som skulle vært levert da er fortsatt ikke levert pr dags dato, snart tre år senere.

Det er ikke grunnlag i den fremlagte dokumentasjon for å hevde at Stortingets prosjektorganisasjon var den dominerende faktoren for utfordringene ved oppstart av byggefasen. Stortinget hadde derimot ved byggestart både prosjektledelse, byggeledelse, og andre ressurser på plass, men de fikk en umulig oppgave når arbeidstegningene ikke forelå som avtalt.

4.4.2 Statsbygg

Som det fremgår av Stortingets dokumentasjon, oppfattet administrasjonen i kontakten med Statsbygg at det på daværende tidspunkt ikke var aktuelt for Statsbygg å gå inn med omfattende bistand til Stortinget i byggeprosjektet. Dette inkluderer også en eventuell funksjon som byggherreombud. Uavhengig av de konstitusjonelle vurderingene man ville foreta ved slik bistand, var det altså ikke praktisk mulig å få slik bistand fra Statsbygg da dette ble diskutert mellom Statsbygg og Stortingets administrasjon.

Om slik mer omfattende bistand hadde vært mulig om man hadde innledet en dialog med Statsbygg på et tidligere tidspunkt, er det vanskelig å ha en formening om. Det kan heller ikke legges til grunn at de omfattende problemer som har oppstått i prosjektet på grunn av Multiconsults mangelfulle leveranser uten videre kunne vært unngått med mer omfattende involvering fra Statsbygg. Selv om Stortinget etter hvert har rustet opp sin prosjektorganisasjon for å ta høyde for behov for ekstraordinært omfattende oppfølging av prosjekteringsleverandøren, har problemene vedvart.

Presidentskapet er enig med revisjonen i at siden Stortingets administrasjon forvalter en relativt stor bygningsmasse og har større bygge- og vedlikeholdsprosjekter under planlegging, så bør Stortinget vurdere en løsning der Statsbygg kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre på kommende prosjekter.

4.4.3 Prosjektmodell

Revisjonen påpeker i omtalen av prosjektmodellen i rapportutkastets punkt 6.3 at det er en rekke aktiviteter i prosjektmodellen som ikke er gjennomført. Både nåværende og forrige presidentskap og Stortingets administrasjon har gjort grundig rede for alle aktiviteter i prosjektet, og begrunnet nærmere de valg som er foretatt, uten at dette ser ut til å være reflektert i konklusjonen.

Revisjonen hevder i rapportutkastets punkt 6.3 at det ikke er gjennomført behovsanalyser eller kost/nytte-analyser for prosjektet, til tross for at det er gitt omfattende dokumentasjon og redegjørelser for slike vurderinger både når det gjelder rehabiliteringen av Prinsens gate 26, garasjeutkjøringen og post- og varemottaket.

Det var utvilsomt behov for oppgradering av Prinsens gate 26 av flere grunner, jf. punkt 3 ovenfor. Særlig på grunn av sikkerhetshensyn var det også et klart behov for nytt post- og varemottak med skille mellom person- og varetransport, og for en ny utkjøring fra garasjen.

Særlig konklusjonsdelen av rapportutkastet etterlater et klart inntrykk av at Riksrevisjonen, i motsetning til kontroll- og konstitusjonskomiteen, ikke anerkjenner de underliggende behov i byggeprosjektet. I komiteens budsjettinnstilling heter det på side 6:

«Komiteen vil på prinsipielt grunnlag uttrykke forståelse for at det ble arbeidet med planer om rehabilitering av Prinsens gate 26, vurdering av nytt post- og varemottak og ny

innkjøring. Premissene for arbeidet med sikkerhet knyttet til Stortingets bygninger endret seg vesentlig etter 22. juli 2011, og sikkerhetshensyn utløste en rekke sikringstiltak i og rundt Stortingsbygningen.»

Revisjonen hevder at det ikke ble gjennomført nye vurderinger av prosjektet som helhet etter at post- og varemottak samt innkjøringskulvert ble tatt inn. Presidentskapet vil påpeke at dette ikke er riktig. Det er dokumentert at det er gjennomført usikkerhetsanalyser både i 2013 (hele prosjektet), 2014 (kost og risiko på innkjøringskulvert, og kvalitativ gjennomgang av risikobildet i Prinsens gate 26/post- og varemottaket). Etter dette, er det gjennomført flere usikkerhetsanalyser både i 2015 og 2016 og 2017.

4.4.4 Prosjektregnskap

Stortinget har utarbeidet prosjektregnskap i henhold til bestemmelser om økonomistyring i staten. Det er utarbeidet månedlige rapporter som viser forpliktete, varslede, forventede og risikovurderte kostnader til ferdigstilling mot finansieringsrammer. Prosjektregnskapet er utarbeidet som supplement til Stortingets ordinære regnskap som er basert på kontantregnskapsprinsippet, og som blir jevnlig revidert av Riksrevisjonen, senest i en mer detaljert revisjon i 2016 uten at det ble funnet avvik.

Stortinget har delt prosjektet i to delprosjekter som følger entreprisegrensene for hhv. Prinsens gate 26 inkl. post- og varemottak, og kulvert. Videre er prosjektregnskapet detaljert ned på hovedkontrakter i disse delprosjektene. Stortinget har ikke sett et styringsmessig behov for å detaljere de månedlige rapporteringene ned på ytterligere aktiviteter i delprosjektene. Arealet i post- og varemottaket utgjør kun 12,5 prosent av arealet av Prinsens gate 26, og inneholder mange av de samme typene arbeider, derav også innenfor samme entreprisegrense.

Stortinget har imidlertid alle data tilgjengelig i prosjektregnskapet til å foreta nødvendige analyser og vurderinger av økonomiske tiltak ved behov, noe som også er utført ved forespørsler fra Riksrevisjonen, blant annet ved at kostnader til sikringstiltak er dokumentert. I ulike rapporteringer i prosjektets forløp er det dessuten skilt ut kostnader på ytterligere detaljert nivå når det har vært behov for det.

For eksempel har Stortinget sett styringsmessig behov for å se på hva endringer i fasadeavstivning og grunnarbeider har medført av kostnadsøkninger i prosjektet. Stortinget har også utarbeidet detaljerte økonomiske oversikter i forbindelse med erstatningskravet mot Multiconsult. Stortinget har således i henhold til regelverket utarbeidet egne rutiner og metoder for å sikre kontroll med fremdrift, kvalitet og kostnader. Riksrevisjonen har i liten grad benyttet seg av denne informasjonen, og presidentskapet mener det er en svakhet ved rapporten.

Oppstart for prosjektregnskapet er satt til oppstart forprosjektet, ettersom det kun var mindre forundersøkelser, også relatert til andre prosjekter som ble utført før den tid. Stortinget har i all vesentlighet medtatt kostnader som er relatert til prosjektet i prosjektregnskapet, og prosjektets rammer er tydelig definert i styringsdokumentet. Det er ulike måter å definere prosjektkostnader på. Dersom man gjør en analyse av de indirekte kostnadene til prosjektet som beskrevet for Riksrevisjonen, utgjør disse i størrelsesorden 0-5 prosent av kostnadsrammen.

Stortinget har hele tiden hatt god oversikt over totalkostnaden for byggeprosjektet, og har detaljert økonomisk dokumentasjon og omfattende rapporteringsrutiner som benyttes i styringen

av prosjektet. Det er ikke grunnlag for revisjonens påstand om at disse opplysningene kan ha medført feilaktig informasjon til bruk i styringen av prosjektet.

4.4.5 Roller og ansvar

Siste avsnitt i rapportutkastets punkt 6.3 gjelder roller og ansvar mellom Stortingets administrasjon og presidentskapet. Presidentskapet utgjør ikke en del av prosjektorganiseringen. Dette avsnittet passer etter vårt syn bedre til rapportutkastets punkt 6.7, og det er kommentert sammen med nevnte punkt nedenfor.

4.5 Vurderinger og valg

4.5.1 Generelt

Revisjonen hevder i rapportutkastets punkt 6.4 at det er liten grad av reelle behovsvurderinger av tiltakene i prosjektet, eller revurderinger underveis i prosjektutviklingen. Videre hevder revisjonen at det ikke er gjort vurderinger av kostnader i disse prosessene.

Vi viser her til det som er sagt om Stortingets behov for rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og alternativ garasjeutkjøring i punkt 3 ovenfor. Stortinget hadde et åpenbart behov for å rehabilitere et av sine eldste kontorbygg, et forhold man hadde vært klar over i flere år. Etter 22. juli 2011 ble sikkerhetsaspektet vesentlig mer fremtredende, og behovet for nytt post- og varemottak og alternativ garasjeutkjøring forsterket.

Det er ikke riktig når revisjonen hevder at det ikke er gjort vurderinger av kostnader. Det er utarbeidet kostnadsvurderinger for byggeprosjektet gjennom hele prosessen, noe revisjonen da også viser med sin relativt detaljerte omtale av dette i rapporten, jf. også oppsummeringen avslutningsvis i punkt 6.1 i konklusjonsdelen.

Revisjonen legger til grunn at flere av valgene i prosjektet er styrt av Oslo kommune og naboene. Det presises at det er i beslutningen om innkjøringstunnelen det er lagt vekt på synspunktene fra Oslo kommune og naboene. Stortinget må som en samfunnsansvarlig aktør selvsagt ta behørig hensyn til innsigelser fra kommunen og naboer ved utforming av løsninger som angår dem i så stor grad.

En plassering av nedkjøringen på Wessels plass ville medført at busstraseen i Nedre Vollgate ikke ville fått tilstrekkelig plass mot krysset Nedre Vollgate/Stortingsgata, og at Oslo kommune måtte ha revurdert sitt kollektivprosjekt der en viktig føring var å lage en ren trikketrase i Prinsens gate og en ren busstrase i Tollbugata.

I de beslutninger som er gjort er det foretatt en totalvurdering av fordeler og ulemper, med et selvfølgelig fokus på Stortingets behov og kostnadene ved ulike løsninger. Samtidig er det søkt å ta hensyn til kommunen, naboer og andre der hvor valg av løsninger angår dem.

Når det gjelder Riksantikvarens betydning for flere av de sentrale beslutninger som er fattet i prosjektet, da særlig det grunnleggende konseptvalget med å bevare fasaden og behovet for underetasje 2 (U2), vises det til Riksantikvarens skriftlige redegjørelse om dette som følger vedlagt (se Vedlegg 2). Redegjørelsen viser at beslutninger som bevaring av fasaden til Prinsens gate ble fattet i nært samarbeid mellom Riksantikvaren og Stortinget, og ikke var en ensidig forutsetning fra Stortingets side.

Som Riksrevisjonen skriver, har sikkerhet bidratt til økte kostnader ved rehabilitering av Prinsens gate 26. Videre skriver revisjonen at «[b]ehov for sikkerhetstiltak blir også benyttet som argumenter i etableringen av nytt post- og varemottak, og er opplyst å være det avgjørende argumentet for ny utkjøring fra stortingsgarasjen.» Til dette bemerkes at for begge presidentskapene har og er sikkerhetsforhold vært svært viktig for å ivareta landets nasjonalforsamling.

4.5.2 Prinsens gate 26

Revisjonen legger til grunn at merkostnaden ved å rive de seks etasjene i Prinsens gate 26 og bevare fasaden ikke var kjent da det daværende presidentskapet tok beslutning om konseptet høsten 2012. Dette er ikke riktig. Kostnadene ved de ulike alternativene var stipulert ved konseptvalget i 2012, som dokumentert for revisjonen, jf. notat av 15. oktober 2012 fra administrasjonen til det daværende presidentskapet.

Revisjonen hevder at det daværende presidentskapet ville hatt et bedre grunnlag til å vurdere om U2 (som ble presentert som en del av konseptet i det ene alternativet som ble presentert for presidentskapet) var nødvendig om det ble utført en konsekvensutredning. Behovet for U2 inngikk som en del av redegjørelsen for de alternative konsepter som ble presentert for presidentskapet høsten 2012, og har dessuten blitt nærmere dokumentert for revisjonen (store utfordringer med alunskifer under bygget, behov for arealer til ventilasjonsanlegg osv.).

4.5.3 Halvorsens Conditori

Det er riktig at det ikke ble gjort omfattende utredninger av sikkerhetsmessige og økonomiske konsekvenser av å opprettholde leieforholdet til Halvorsens Conditori i Prinsens gate 26. Det skyldtes, som kjent, at det var et sterkt ønske fra presidentskapets side å beholde Halvorsens Conditori som en viktig og historisk betydningsfull del av Prinsens gate 26. Halvorsens Conditori er å anse som en spesiell institusjon i bybildet i Oslo, og vil også i fremtiden være en viktig del av miljøet på Wessels plass.

Stortingets administrasjon har senere beregnet kostnaden for Stortinget ved å beholde Halvorsens Conditori i Prinsens gate 26 til 1,5 millioner kroner. Dette berettiger etter presidentskapets syn ikke den oppmerksomhet Riksrevisjonen vier dette punkt i rapporten.

4.5.4 Post- og varemottak og alternativ innkjøring

Da Stortingets administrasjon planla det nye post- og varemottaket, ble regjeringens post- og varemottak i R5 lagt til grunn når det gjelder funksjoner og sikringsnivå. I tillegg ba administrasjonen Forsvarsbygg om å gjøre en kvalitetssikring av prosjekteringsgruppens forslag til løsning, basert på at Forsvarsbygg jobbet med en oppdatert versjon av sikringshåndboka (en håndbok i sikring og beskyttelse av eiendom, bygg og anlegg mot terrorhandlinger, spionasje, sabotasje og annen kriminalitet). Det var ønskelig at de oppdateringene som ville komme ble ivaretatt i prosjektet.

Når revisjonen fremhever at det gamle post- og varemottaket er «upraktisk», som en av hovedårsakene til at man bygger nytt post og varemottak under Wessels plass, er dette feil. Hovedgrunnen til det nye post- og varemottaket er behovet for bedret sikkerhet, og dette burde derfor fremgå tydelig i konklusjonsdelen av rapportutkastet.

Revisjonen skriver videre at da kostnader for innkjøringskulverten fra Rådhusgata ble lagt frem i mai 2014, ble ikke andre alternativer vurdert. Det ble lagt frem to alternativer til

innkjøringsplassering i november 2013, der det ble vedtatt å gå for Rådhusgate-alternativet. Årsaken til at det i november 2013 ikke ble lagt frem flere alternativer, var rett og slett at det ikke var flere reelle alternativer, noe det heller ikke var i mai 2014.

Det er viktig for presidentskapet å understreke at post- og varemottaket faktisk oppfyller sikkerhetsbehovet. Stortingets administrasjon har benyttet Forsvarsbygg til å kvalitetssikre post- og varemottaket, og har med det all grunn til å tro at løsningen vi har valgt ivaretar sikkerhetsaspektet. Omfanget av biler er underordnet i denne sammenhengen. Dimensjonering av anlegget er gjort med bakgrunn i størrelsen av de biler som skal inn, slik at de får snudd og kjørt ut igjen. Trafikkgrunnlaget er uansett så lite at det har ikke vært styrende for dimensjonering av anlegget.

Stortingets administrasjon har i dialogen med Riksrevisjonen påpekt at risikobildet er «ferskvare», dvs. i endring og avhengig av mange faktorer. Det er PST som vurderer sikkerhetsnivået i Norge, og gir sine anbefalinger til blant andre Stortinget. Når vi nå bygger dette anlegget skal dette kunne fungere for Stortinget i lang tid fremover. Det er derfor viktig at det anlegget som nå bygges gir tilstrekkelige muligheter også for gode fremtidige løsninger.

4.5.5 Behovet for beredskapsrom

Dette punktet kommenteres i en egen gradert forsendelse, da omtalen inneholder gradert informasjon.

4.6 Ekstern kvalitetssikring

Som beskrevet i Riksrevisjonens rapportutkast, følger Stortinget reglement og bestemmelser om økonomistyring i staten med noen tilpasninger og unntak. Krav til ekstern kvalitetssikring er som kjent beskrevet i Finansdepartementets kvalitetssikringsordning.

I dokumentet fra regjeringens sider som det vises til i Riksrevisjonens rapport fotnote 134 står det beskrevet krav vedrørende kvalitetssikring av konseptvalg (KS1):

«For prosjekter med en forventet kostnad på over 750 millioner kroner stilles det krav om ekstern kvalitetssikring. Unntatt er rene oppgraderingsprosjekter, hvor det åpenbart ikke finnes flere alternativer å velge mellom.»

I dokumentet det vises til fra regjeringens sider i Riksrevisjonens rapport fotnote 136 står det beskrevet krav vedrørende kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2): *«Hva som utløser kvalitetssikringen: Forventet prosjektkostnad på over 750 mill. kroner.»* med henvisning til figur at «forventet kostnad» = «styringsramme for utførende etat» < «foreslått kostnadsramme».

Rehabilitering av Prinsens gate 26-bygget er et rehabiliteringsprosjekt, og utgjør hoveddelen (75 prosent av arealet ved forprosjektstadiet) av totalkostnadene i prosjektet. I tillegg utføres det tilhørende arbeider med nytt post- og varemottak og innkjøringskulvert (resterende 25 prosent av arealet). Ved beslutningspunkt for KS1 ved oppstart forprosjektet var forventet kostnad ca. 500 millioner kroner. Ved beslutningspunkt for KS2 ved avslutning av forprosjektet var forventet kostnad beregnet til 688 millioner kroner, med en styringsramme på 684 millioner kroner.

Selv om det fremgår av økonomireglement til staten, og av Finansdepartementets retningslinjer til kvalitetssikringsordningen at det ikke var et formelt krav til ekstern kvalitetssikring, har Stortinget allikevel valgt å gjennomføre ekstern kvalitetssikring for å ivareta formålene i regelverket. Stortinget utarbeidet en ekstern usikkerhetsanalyse som definerte anbefalte styrings- og kostnadsrammer, og identifiserte risiko i prosjektet som kan påvirke kostnad, tid og kvalitet. I tillegg har Stortinget underveis i prosjektforløpet vurdert flere alternativer innenfor de begrensede geografiske og funksjonelle rammene, med bistand fra eksterne.

Vi viser for øvrig til brev av 12. mai 2017 fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen om ovennevnte, som etter hva vi kan se er i overensstemmelse med vår oppfatning som beskrevet ovenfor. Det sies i brevet blant annet uttrykkelig at det er «P50», som i praksis faller sammen med forventningsverdien i de fleste tilfeller, som er avgjørende for om prosjektet regnes å være over eller under terskelverdien på 750 millioner kroner for krav om ekstern kvalitetssikring.

4.7 Utvidelse av prosjekteringsavtalen

Vi er enig i Riksrevisjonens vurdering i rapportutkastets punkt 6.6 at det anskaffelsesrettslige notatet som ble utarbeidet tre måneder etter avtaleinngåelsen med Multiconsult inneholdt flere svakheter, og ikke gir tilstrekkelig informasjon for å vurdere om kriteriene for å utvide oppdraget med de aktuelle tilleggstjenestene var oppfylt.

Stortingets administrasjon har senere utarbeidet et eget notat (datert 2. mai 2017) om de anskaffelsesrettslige aspektene, for å forklare i mer detalj de vurderinger som ble gjort da nytt post- og varemottak og garasjenedkjøring/kulvert ble inkludert i prosjekteringsoppdraget. Det dokumenterer klart at tilleggbestillingene ikke oversteg 50 prosent av verdien til den opprinnelige kontrakten. Det er også i notatet gjort nærmere rede for at vilkåret om at tilleggssarbeidene ikke teknisk eller økonomisk kunne skilles fra den opprinnelige kontrakt uten vesentlige ulemper for oppdragsgiver, var oppfylt.

Vi ser nå i ettertid at de andre tilbyderne med fordel kunne ha blitt informert om muligheten for at prosjekteringsoppdraget kunne bli utvidet til å omfatte nytt post- og varemottak og garasjenedkjøring/kulvert før tilbudsfristen utløp. Samtidig er det sannsynligvis slik at selv om de andre tilbyderne hadde blitt informert om dette, så hadde nok ikke konkurransesituasjonen endret seg noe, jf. læren om vesentlige endringer som er omtalt i nevnte notat av 2. mai 2017. Det var et prestisjeprojekt for leverandørene, og det var så mye som 9 deltagere i konkurransen. Tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav i konkurransen ville ha vært de samme, og det ville med stor sannsynlighet leverandørenes tilbudte personell også vært, ettersom oppgavene var av samme art.

4.8 Roller og ansvar i administrative saker

Som revisjonen påpeker, er presidentskapet Stortingets øverste administrative organ. Presidentskapet fatter vedtak om administrative forhold i Stortinget innenfor vedtatte budsjettrammer i henhold til fullmakter som ligger i regelverk, Stortingets vedtak eller følger av praksis.

Det er også presidentskapet som utarbeider Stortingets budsjettforslag, og treffer nødvendige beslutninger i tråd med dette. I alle beslutninger presidentskapet fatter som har budsjettmessige konsekvenser, forholder presidentskapet seg til de økonomiske rammene Stortinget har vedtatt. I den grad en beslutning forutsetter et bevilgningsvedtak, innarbeides det i det relevante forslaget til budsjett, og gjennomføres etter at Stortinget har vedtatt statsbudsjettet.

Det er slik presidentskapet oppfatter det, ingen uenighet om at de nevnte oppgaver tilligger presidentskapet. Beslutningene som treffes løpende i presidentskapet forankres i partigruppene. Presidentskapet har notert seg at kontroll- og konstitusjonskomiteen de siste to årene har ønsket en mer aktiv rolle i egenskap av budsjettkomite for Stortinget også utenom den tiden komiteen har statsbudsjettet til behandling. Presidentskapet har for sin del sett det som mest naturlig at det rapporteres til gruppene på vanlig måte, eller spesielt til gruppelederne som det også er praksis for at presidentskapet drøfter større saker med.

I den grad Stortinget skulle ønske at representantene i større grad skal involveres i arbeidet med budsjettforslaget, eller andre løpende administrative forhold, er det selvsagt ikke noe i veien for det. Men dette har så langt ikke vært gjenstand for diskusjon i partigruppene. Det vil formodentlig være ulike synspunkter på hvordan en slik involvering best kan organiseres. Presidentskapet deler revisjonens syn på at det synes å være behov for en avklaring av disse forholdene internt i Stortinget, og at det bør vurderes om de administrative fullmaktene som ligger til presidentskapet skal formaliseres i større grad enn i dag.

Det bemerkes for øvrig at presidentskapet ikke kan være en operativ del av prosjektorganisasjonen for byggeprosjektet. Internt i prosjektet rapporteres det til prosjektrådet. Presidentskapet orienteres nå månedlig om prosjektrådets beslutninger og status i prosjektet.

4.9 Grunnlaget for Stortingets beslutninger

Presidentskapet vil peke på at Stortinget i plenum har hatt samme beslutningsgrunnlag som administrasjonen, presidentskapet og kontroll- og konstitusjonskomiteen selv til enhver tid har lagt til grunn som riktig og dekkende informasjon. Vi registrerer at revisjonen i rapportutkastets punkt 6.8 konkluderer med at *«[g]jennomgangen av budsjettproposisjonen for perioden fra 2012 til 2017 viser at informasjon som formelt sett må være på plass for å kunne pådra staten forpliktelser utover de årlige bevilgningene, finnes i budsjettproposisjonene.»*

Riksrevisjonen anfører at manglende utredninger og ekstern kvalitetssikring har ført til at de kostnadsrammene Stortinget har fått opplyst var for lave. Presidentskapet vil igjen påpeke at det primært er et altfor lavt anslag av kostnadene fra de prosjekteringsansvarlige som er hovedårsaken til at kostnadsbildet ble feil. Så lenge det var en forventning til at den ansvarlige prosjekteringsgruppe leverte tilfredsstillende beregninger, var det ikke grunn til å gi noen annen informasjon. Det er åpenbart at erfaringene fra dette byggeprosjektet vil ha konsekvenser for hvordan Stortinget for fremtiden kommer til å sikre et riktig beslutningsgrunnlag for alle deler av organisasjonen.

Presidentskapet vil understreke at Stortinget gjennom de årlige budsjettproposisjoner har fått korrekt informasjon om byggeprosjektet i samsvar med den etablerte praksis for utforming av proposisjonstekst, herunder informasjon om prosjekter innenfor bygg og annen infrastruktur i Stortinget. Når det gjelder etablert praksis i denne sammenheng, vises det videre til omtalen av kostnadene knyttet til etableringen av komitehuset m.m. i perioden 2001 – 2005 som illustrasjon, jf. budsjettproposisjoner 2002-2003, 2003-2004 og 2004-2005.

Etableringen av komitehuset hadde en kostnadsramme på ca. 260 millioner kroner (2003). Eksempelet illustrerer hvordan informasjon har vært gitt til Stortinget i plenum gjennom budsjettproposisjonen om større prosjekt og den mer uformelle beslutningsstrukturen i

Stortinget, der særlig dialogen mellom presidentskapets medlemmer, de parlamentariske ledere og gruppene er viktig. Gjennom de årlige budsjettproposisjoner er Riksrevisjonen selv godt kjent med utformingen av blant annet Stortingets proposisjonstekst. Presidentskapet kjenner ikke til at kontroll- og konstitusjonskomiteen som budsjettkomite har hatt merknader til selve budsjettprosessen for Stortinget, heller ikke hva angår byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

Presidentskapet vil for øvrig bemerke at det fra prosjektets oppstart i 2011 har vært bred politisk enighet om viktigheten av å utvikle Stortingets bygningsmasse og sørge for den nødvendige objektsikring. Dette er da også kommet til uttrykk i innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen for 2016-2017, jf. innstillingens punkt 5. Det er for øvrig ikke på noe tidspunkt blitt stilt spørsmål knyttet til prosjektet før økningen av kostnadsrammen i budsjettproposisjonen for 2015-2016.

Når det gjelder revisjonens påpekning av at Stortinget i plenum pga. overordnet rapportering i budsjettproposisjonene ikke har kunnet prioritere mellom delprosjektene, eller tatt stilling til om noen deler av prosjektet bør stoppes, er det grunn til å peke på at det ikke er naturlig å legge denne typen spørsmål frem for plenum. Det må forutsettes at disse spørsmålene er avklart før saken fremlegges for bevilgningsvedtak i plenum. Det gjelder også spørsmålet om kulverten, der presidentskapet fikk seg forelagt forslag om ny plassering samme dag som Stortingets budsjett for 2014 ble behandlet. Det understrekes at budsjettet for 2014 ikke ble berørt av dette vedtaket. Beslutningen ville ikke ha betydning før senere budsjettår, og var derfor korrekt inkludert i budsjettet for 2015.

Revisjonen påpeker at budsjettet fra 2014 til 2015 økte med 480 millioner uten at dette ble forklart i budsjettproposisjonen. Presidentskapet vil understreke at budsjettøkningen fremgår eksplisitt av bevilgningsforslaget under post 45. Det fremgår også av omtalen i proposisjonen både under overskriften «Rehabilitering av Prinsens gate 26 (P26) og tilkomstkulvert» og «Profesjonell drift og utvikling av bygningane» at man i 2015 planla oppstart av byggingen for post- og varemottaket og innkjøringstunellen. Løsningen for innkjøringstunellen nevnes særskilt. Både denne utvidelsen av prosjektet, det videre arbeidet med Prinsens gate 26 og øvrige prosjekter som er uttrykkelig angitt i proposisjonen, gir en økt aktivitet som til sammen resulterer i den økte kostnadsrammen. Det ble hverken planlagt eller igangsatt prosjekter i 2015 som ikke er med i omtalen i proposisjonen.

Vi vil påpeke en feil i tredje avsnitt på side 85 i rapportutkastet. Det heter der at presidentskapet fikk fremlagt informasjon om at ny samlet kostnadsramme for hele prosjektet ville øke fra 660 millioner kroner til 847 millioner kroner i et saksfremlegg fra administrasjonen datert dagen før innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen ble avgitt, og én uke før budsjettbehandlingen i Stortinget. Det aktuelle notatet ble sendt presidentskapet på vanlig måte tirsdagen før presidentskapsmøtet 5. desember 2013, dvs. 3. desember – samme dag som Stortingets budsjett hadde blitt behandlet i plenum.

Det blir følgelig ikke korrekt å si at «presidentskapet fikk fremlagt» denne informasjon den dagen notatet er datert, dvs. 26. november 2013 – det fikk de ikke. På side 70 i rapportutkastet heter det: «5. desember 2013 fikk presidentskapet lagt fram et forslag fra administrasjonen om å plassere innkjøringen til post- og varemottaket i Rådhusgata». Dette er korrekt – notatet ble fremlagt på møtet 5. desember. Det er altså ikke samsvar i omtalen på side 70 og side 85.

Fra presidentskapets side er det fra 2015 besluttet en rekke korrektive tiltak som har sikret gjennomføring av prosjektet. Etter at presidentskapet ble kjent med vanskelighetene i byggeprosjektet primo 2015, spesielt mangelfulle leveranser fra Multiconsult, er det gjennom partigruppene, møter med parlamentariske ledere (jf. møter hhv. 9. februar og 30. september 2016, samt 10. mai 2017 – på de to sistnevnte møtene deltok også kontroll- og konstitusjonskomiteen) og budsjettproposisjonen for inneværende år formidlet mye informasjon om prosjektet som går utover det som har vært vanlig i slike saker. Det er grundig redegjort for senere års økninger i kostnadsrammen, jf. også den informasjonen som presidenten har gitt Stortinget i plenum gjennom sine innlegg i debatten om kontroll- og konstitusjonskomiteens budsjettinnstillinger høsten 2015 og høsten 2016, henholdsvis 11. desember 2015 og 20. desember 2016.

Vi gjør også oppmerksom på at både presidentskapet og kontroll- og konstitusjonskomiteen har et ansvar for den forberedende behandlingen av Stortingets budsjett, men på ulike stadier av behandlingen. Som Riksrevisjonen korrekt påpeker, kan presidentskapet gi ytterligere informasjon til komiteen mens den behandler saken. Samtidig er det selvfølgelig slik at komiteen kan stille spørsmål til presidentskapet om det den måtte ønske, som den også gjorde ved flere anledninger høsten 2016, slik revisjonen er kjent med.

For å sikre at Stortinget for øvrig får best mulig informasjon om Stortingets samlede virksomhet, herunder større bygg- og infrastrukturprosjekter, vil presidentskapet ta initiativ til en snarlig gjennomgang av Stortingets egen budsjettprosess.

Presidentskapet legger til grunn at man ikke vil detaljplanlegge og igangsette nye byggeprosjekter før man har foretatt en fullstendig evaluering av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. etter ferdigstillingen i 2018, og sikret en god ivaretagelse av Stortingets fremtidige byggherrerolle.

4.10 Regelverk for store byggeprosjekter

Presidentskapet er enig i revisjonens synspunkter på behovet for å få på plass et regelverk som sikrer god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i regi av Stortinget. Når flere statlige regelverk og veiledere i utgangspunktet ikke gjelder Stortinget, er det gjerne fordi disse legger myndighet til forvaltningen, som Stortinget ikke er en del av. De reglene som gjelder staten for øvrig må derfor tilpasses Stortingets særlige stilling, og det må i noen grad utarbeides egne regler for Stortinget. Det er imidlertid ingen grunn til at regler for kvalitetssikring av byggeprosjekter skal være mindre krevende for Stortinget enn for staten for øvrig.

Presidentskapet vil peke på at det i løpet av de siste årene vært arbeidet aktivt med å tilpasse Stortingets administrative regler og systemer til det som gjelder annen statlig virksomhet, for eksempel når det gjelder regnskap og innkjøp. Som det fremgår av Riksrevisjonens rapport, er det også i dette byggeprosjektet benyttet anerkjente standarder, kvalitetsmål og metodikk som benyttes i staten for øvrig. Presidentskapet registrerer imidlertid at deler av regelverket som ellers gjelder for byggeprosjekter i staten ikke er benyttet i dette prosjektet.

Presidentskapet har allerede varslet at det vil iverksette en vurdering av fremtidig organisering av store byggeprosjekter, herunder forholdet til Statsbygg. I den forbindelse bør også regelverket for byggeprosjekter gjennomgås for å sikre at Stortinget kan dokumentere like gode retningslinjer for sine byggeprosesser som andre statlige organer.

Med hilsen

per

Oleemic Thommessen
President

Knut Nybakk, 1. visepresident.

Vedlegg:

1. Notat av 28. april 2017 fra Stortingets administrasjon til Riksrevisjonen om kostnadsutvikling
2. Brev av 12. mai 2017 fra Riksantikvaren til Stortinget



Notat

Saksnr. 2017/434
Dato 28.04.2017
Til Riksrevisjonen
Fra Stortinget administrasjon
Kopi til [Kopi til]

Sak Kostnadsutvikling byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

1. Beslutningsunderlag for igangsetting

Stortinget utlyste i november 2012 en konkurranse for prosjekteringsoppdraget for prosjektering av P26. I konkurranse med 9 andre leverandører ble Multiconsult vurdert som den totalt sett beste tilbyder og tildelt prosjekteringskontrakten. Tildelingskriteriene var tilbudt personell (40%), pris (35%) og leveranse kvalitet (25%). I tillegg ble det stilt kvalifikasjonskrav på blant annet tekniske og faglige kvalifikasjoner, herunder erfaring med tilsvarende leveranser.

Vi mente gjennom dette å ha sikret oss et av de beste prosjekteringsmiljøene i Norge. Både i konkurransegrunnlaget og i kontrakten fremgår det at Multiconsult skulle være en komplett prosjekteringsgruppe som skulle ta det fulle og hele ansvaret for prosjekteringen, herunder ressurser/kompetanse på fagområder som PGK, ARK, RIB, RIV, RIE, RIG, BIM, RIM, RIAKU, RIBR, RIBYFY med underliggende ytelsesbeskrivelser.

Multiconsult leverte forprosjekt (mai 2013) og detaljprosjekt (desember 2013) i henhold til kontraktens milepæler. Detaljprosjektet har vist seg i etterkant å være svært mangelfullt både i omfang og kvalitet. I månedsrapportene før byggearbeidene startet sommer 2014, rapporterte Multiconsult at arbeidstegninger ville bli levert til byggestart kort tid etterpå. Dette ble ikke gjort, og i dag flere år etterpå har prosjektet fortsatt utfordringer med at flere av disse tegningene ikke er levert.

Stortinget satt ikke selv med kompetanse som kunne gjøre det mulig å kvalitetssikre leveransene fra Multiconsult. Ut fra kontrakten og kompetansen til Multiconsult mente vi at det heller ikke var behov for å engasjere andre eksterne til teknisk kvalitetssikring av det Multiconsult leverte. Det er heller ikke normalt i andre prosjekter at man engasjerer en rådgiver til å kontrollere den rådgiveren som har påtatt seg å gjøre jobben med mindre det er forhold der Plan- og bygningsmyndighetene krever tredjemannskontroll.

Stortinget gjorde altså ingen teknisk kvalitetssikring av leveransen fra Multiconsult, men engasjerte Det Norske Veritas (DNV) til å gjennomføre en økonomisk usikkerhetsanalyse i forbindelse med ferdigstilling av forprosjektet. Arbeidet med usikkerhetsanalysen ble ledet og prosessert av DNV gjennom to lengre møter der Stortingets prosjektledelse og Multiconsults prosjekteringsledelse, og fagdisiplinledere og kalkulatører fra Multiconsult deltok.

I arbeidsmøtene ble det ikke gjort noen gjennomgang eller granskning av det som var prosjektert, men kun gjennomgått kostnadskalkyler av det som fremgikk av tegninger og beskrivelser. Det fremkom heller ikke i vurderingen av de økonomiske usikkerhetene at det da foreliggende prosjekterte materialet var mindre komplett eller hadde større økonomiske usikkerheter enn hva som er normalt for et forprosjekt. Usikkerhetsanalysen viste en forventet kostnad på 688 MNOK og en P85 på 758 MNOK for totalprosjektet inkl. post- og varemottaket og kulverten.

2. Generalentreprisen

Etter en anbudskonkurranse inngikk Stortinget i juni 2014 en generalentreprisekontrakt med Veidekke entreprenør AS om bygging av Prinsens gate 26 og post- og varemottaket. Kontraktssummen var 465 MNOK og vi forventet en normal økning på cirka 20 % på grunn av endringer og uforutsette forhold og la derfor til grunn et entreprisebudsjett på 558 MNOK. I tillegg ble det lagt inn uspesifiserte reserver.

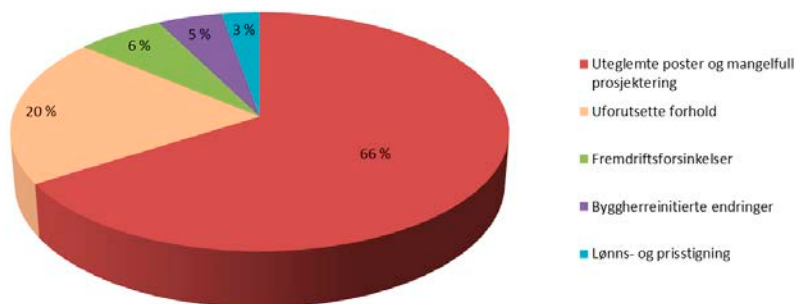
Så snart Veidekke var i gang med kontraktarbeidene, viste det seg at det materialet som var lagt til grunn for anbudskonkurransen, og dermed grunnlaget for å prise arbeidene, var svært mangelfullt og inneholdt mye feil. Noen store feil og mangler ble oppdaget når arbeidene startet, men etter hvert som flere og flere av arbeidstegningene har blitt ferdigstilt fra Multiconsult, har det gjennom hele byggeprosessen blitt avdekket stadig flere nødvendige arbeider som ikke er inkludert i kontrakten med Veidekke.

De største og mest kostnandsøkende endringene pdd. har vært:

- Feilprosjektert midlertidig stålavstivning og tak over tak
- Uteglemte poster for arbeider på Wessels plass med teknisk infrastruktur
- Uteglemte poster for betongarbeider
- Uteglemte poster for massehåndtering
- Økt omfang prosjekteringshonorar
- Økt rigg og drift som følge av forlenget byggetid på totalt 13 måneder
- Økt rigg og drift som følge av endringsomfang
- Endrede enhetspriser som følge av endringsomfang utover 15%
- Økt bygge- og prosjektledelse som følge av økt byggetid og endringsomfang
- Feilkalkulert vindusentreprise
- Uforutsette forhold i grunnen

Vi har analysert bakgrunnen for endringene. Figuren nedenfor viser at årsaken for den største andelen av endringer (66%) er kommet som en følge av uteglemte poster og/eller mangelfull prosjektering. Deler av fremdriftsforsinkelsene er også relatert til dette. Det er kun en liten andel endringer som er initiert av byggherren (5%). Dersom kontraktsgrunnlaget hadde hatt en normalt god kvalitet, er det ikke usannsynlig at opprinnelig reserveavsetning i prosjektet ville vært tilstrekkelig for å håndtere endringene i prosjektet.

Bakgrunn for endringer i generalentreprisekontrakt P26



I tillegg til disse kostnadene, som utgjør en dobling av opprinnelig kontraktsverdi, er det cirka 60 MNOK i kostnader til andre entrepriser som ikke er beskrevet i generalentreprisekontrakten, som f.eks. arbeider med infrastruktur i grunnen på Wessels plass.

Kontraktsbestemmelsene for generalentreprisen er basert på NS8405, som inneholder en bestemmelse om at byggherren kan pålegge entreprenøren tilleggsarbeider som i kostnader utgjør inntil 15 % av kontraktssummen. Dersom det blir endringsarbeider utover 15 % av kontraktssummen, har ikke entreprenøren noen plikt til å utføre arbeidene, og han er ikke bundet av kontraktens enhetspriser dersom han sier ja til å utføre arbeidene.

Den 30.09.2015 mottok Stortinget varsel fra Veidekke om at grensen på 15 % var overskredet. Vi valgte som en følge av dette å forhandle om nye priser for de endringsarbeidene som var utover 15 % av kontraktssummen. I en slik forhandling er entreprenøren i en monopolsituasjon, noe som har medført at disse ekstraarbeidene blir dyrere enn om arbeidene hadde vært inkludert i anbudskonkurransen og kontrakten fra starten av. Det økte omfanget av endringer utover 15 % er antatt å hatt en merkostnad på cirka 70 MNOK.

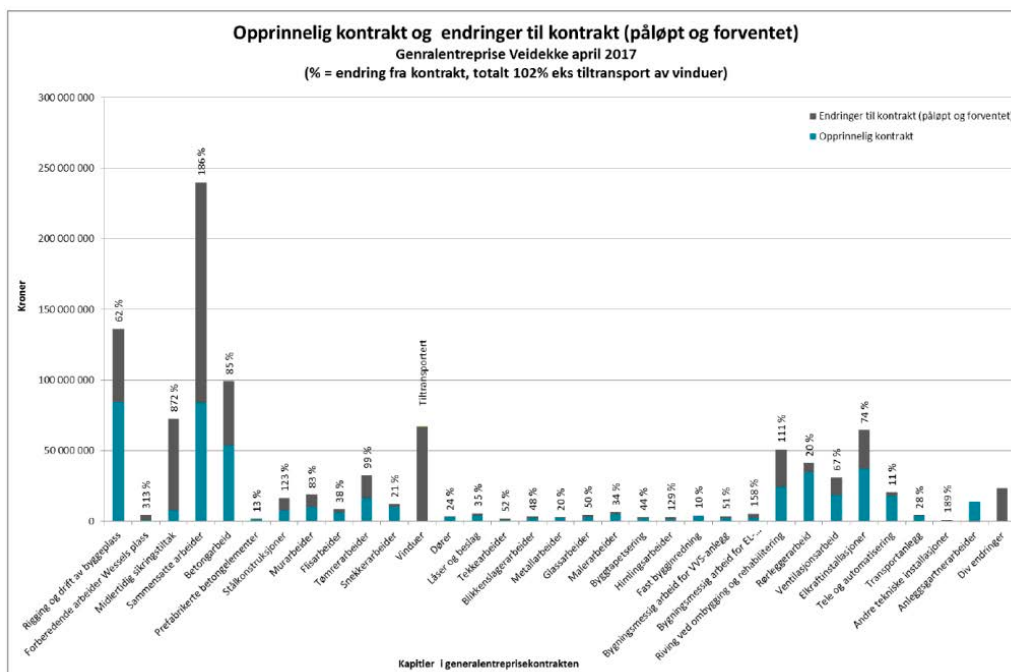
Som følge av alle manglene i konkurransegrunnlaget, er arbeidene som skal utføres vesentlig større og mer komplisert enn hva som er lagt til grunn i kontrakten med entreprenøren. Dette medfører igjen at entreprenøren både trenger og har rett på mer tid for å gjennomføre byggearbeidene. Ved forlengelse av byggetiden har entreprenøren, i henhold til kontrakten, rett på kompensasjon i form av økte rigg- og driftkostnader. I enkelte tilfeller har vi funnet det riktig å betale for en forsering i stedet for å betale for forlenget byggetid, da forsering ikke kommer dyrere ut enn forlenget byggetid.

De endringene som har gjort størst utslag med forlenget byggetid er:

Avtaledato	Hovedårsak	Dager fristforlengelse
18.03.2015	Fasadeavstivning, tak over tak, omlegging infrastruktur	184
09.09.2015	Riving	52
07.04.2016	Betongarbeider PVM og U2	68
23.11.2016	Resterende betongarbeider	50

En dag forlenget byggetid i henhold til kontrakt koster cirka 70 000 kr til entreprenøren. I tillegg kommer kostnadene til byggherrens egen organisasjon og oppfølging fra de prosjekterende som kan utgjøre i størrelsesorden 50 000-150 000 kr pr dag avhengig av bakgrunnen for fremdriftsendringen og hvilke ressurser en har behov for i prosjektet for å håndtere den utsatte byggetiden.

Det er utført analyser underveis i prosjektet på hvilke deler av kontrakten som endringene er relatert til. Figuren nedenfor viser at det er stort omfang av endringer innenfor de fleste delene av entreprisekontrakten, og viser dermed tydelig at prosjekteringen har vært mangelfull. Spesielt tidligfase i prosjekteringen med faseplanlegging og midlertidige sikringstiltak som fasadeavstivning har vært særdeles mangelfullt. Dette har medført flerdobling av kostnader for disse arbeidene ifht. opprinneligkontrakt. Den grafiske fremstillingen under viser forholdet mellom kostnader i den opprinnelige kontrakten, og påløpt og forventede kostnader fordelt på ulike kostnadselementer.



Ved gjenoppbygging av P26 etter rivefasen, er bygget i prinsippet et nybygg innenfor eksisterende fasade. Allikevel viser figuren en økning på mellom 50-100 % på flere av disse kontraktsarbeidene, som f.eks. elkraftsinstallasjon (74%) og ventilasjonsarbeid (67%). Tilsvarende er det store endringer på betongarbeidene som burde vært enkelt å beskrive som nybygg.

3. Prosjekteringskontrakten

Kontrakten med Multiconsult og Link Arkitekter er en standardkontrakt som forutsetter betaling etter anvendt tid og med timepriser som er angitt i kontrakten. Ved en slik oppgjørsform er det oppdragsgiveren som bærer risikoen for hvor mange timer som medgår for å gjennomføre all prosjekteringen og dermed også prosjekteringskostnadene. Dette er en vanlig ordning på denne type prosjekter.

Multiconsult utarbeider hver måned en månedsrapport der de angir hvor mange timer som er påløpt og de angir en prognose for gjenværende arbeid. Tabellen nedenfor viser rapportering med hensyn på påløpte timer og Multiconsult sin prognose for gjenværende timer fra august 2013 til februar 2017.

Utvikling timeforbruk for prosjekteringsgruppen			
Tidspunkt	Påløpt	Prognose gjenværende	Prognose totalt
august 2013	11 700 timer	18 100 timer	29 800 timer
august 2014	48 400 timer	26 800 timer	75 200 timer
august 2015	74 500 timer	27 500 timer	102 000 timer
mars 2016	87 000 timer	15 500 timer	102 500 timer
mai 2016	102 300 timer	28 200 timer	130 500 timer
november 2016	122 000 timer	17 000 timer	139 000 timer
februar 2017	135 000 timer	23 400 timer	159 400 timer

Som tabellen viser, har Multiconsult sin prognose for nødvendig timeforbruk økt dramatisk gjennom perioden. Som en følge av dette har totalt antall timer til prosjektering økt fra opprinnelig 29 800 timer til 159 400 timer, dvs. mer enn en femdobling. Denne økningen har vi tatt opp med Multiconsult flere ganger. Multiconsult har hver gang opplyst at de planlegger å levere i henhold til nye prognoser, og at økningen fra tidligere skyldes uforutsette forhold, mer komplisert prosjektering enn tidligere antatt og økt behov for oppfølging på byggeplass. Graden av underrapportering fra Multiconsult har vært svært utfordrende for Stortinget å håndtere, spesielt når den har vist seg å øke den siste tiden, selv langt ut i byggefasen.

Etter at Multiconsult satte inn ny ledelse av prosjektet sommeren 2016, har det blitt avdekket at prosjekteringsarbeidet utført i perioden 2014-første halvår 2016 har vært så mangelfullt at de har hatt behov for å omprosjekttere mye av det som er utført tidligere. Det har også vist seg at det har gjenstått betydelig mer arbeid enn det prosjekteringsgruppen tidligere har rapportert. Etter hvert som den nye ledelsen har fått oversikt over situasjonen, har de i flere omganger økt sine prognoser for gjenstående arbeider. Stortinget har i brev varslet at selv om mottatte fakturaer honoreres, er ikke dette å anse som en aksept av timeforbruket. Stortinget har tatt forbehold om å kreve tilbakebetalt honorarer der det er grunnlag for dette.

I tillegg til de økte kostnadene til prosjektering, har det kommet mange krav fra entreprenøren på grunn av kvaliteten på arbeidstegninger og beskrivelser og at tegninger kommer for sent.

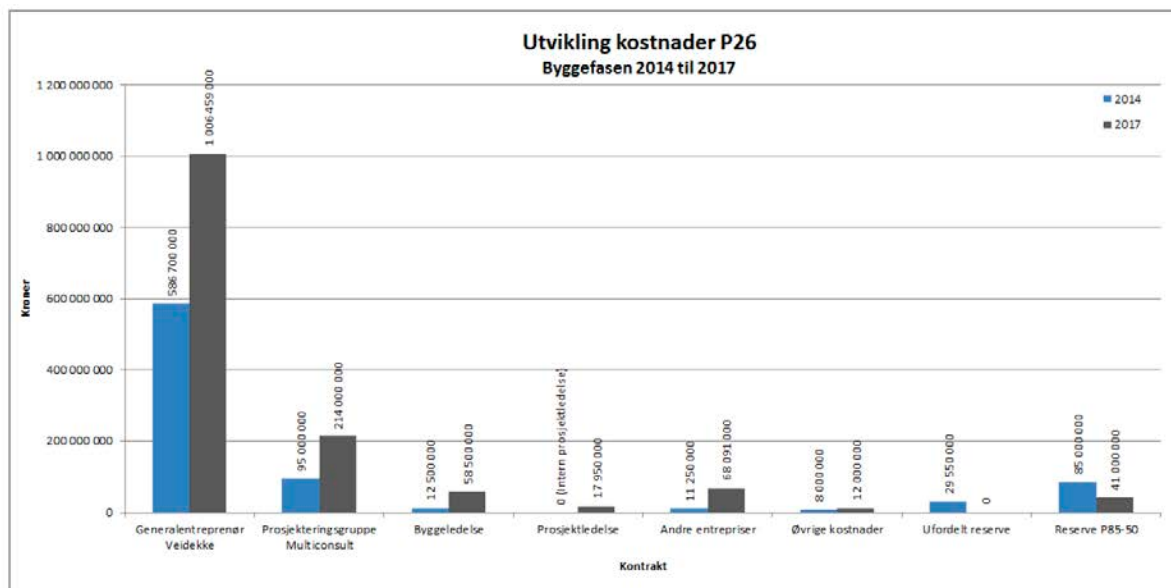
Problemene både med timeforbruk og kvaliteten på leveransen fra Multiconsult har vært så store at Stortingets direktør ved flere anledninger har tatt initiativ til til møter mellom henne og administrerende direktør hos Multiconsult. Multiconsult har etter møtene gjennomført enkelte tiltak, uten at dette har gitt vesentlige forbedringer i Multiconsults evne til å levere tegninger til avtalt tid og med tilstrekkelig kvalitet. Stortinget har også engasjert både Norconsult, rådgivende ingeniør Olav Olsen og PwC til å gjøre revisjoner og/eller kvalitetssikringer hos Multiconsult.

4. Prosjekt- og byggeledelse

Stortinget inngikk juni 2014, før byggearbeidene startet, kontrakt om byggeledelse for prosjektet. Byggeleders oppgave er å være bindeleddet mellom prosjekteringsgruppen og entreprenøren, og skal følge opp at entreprenøren utfører sitt arbeid i hht. kontrakt. Byggeleder skal også håndtere varsler og krav om tillegg fra entreprenøren. Ved byggestart var det vurdert at man trengte en byggelederstab på 2 i tillegg til interne ressurser, og med en byggeperiode på 3 år var det etablert et budsjett på 12,5 MNOK for byggeledelsen frem til ferdigstillelse av prosjektet.

På grunn av flere forhold, har man måttet øke budsjettet også for byggeledelse. Hovedårsakene til dette er fremdriftsforsinkelser og økt behov som følge av endringsomfanget i entreprisekontrakten. De samlede utfordringer i kontraktoppfølgingen har også medført behov for økt kapasitet i prosjektledelsen. Kostnadsøkninger for dette er i hovedsak knyttet til innleie av eksternt prosjektledelse fra 2015.

Figuren nedenfor viser utviklingen av kostnader i byggefasen, hvorav også utgifter til prosjekt- og byggeledelse har økt markant.



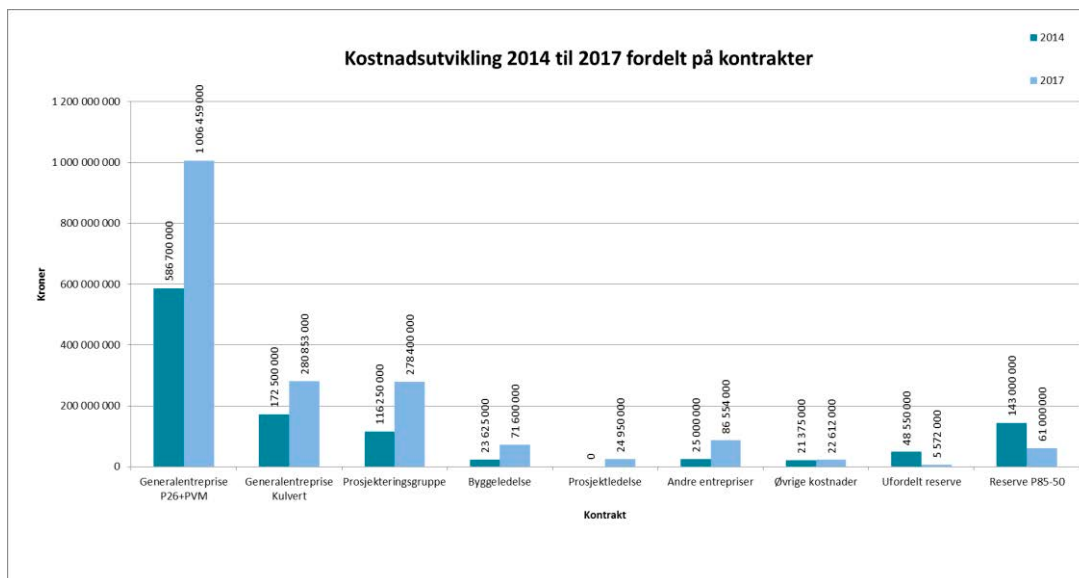
Kulvertprosjektet

Kostnadene til kulvertprosjektet var opprinnelig estimert til 107 MNOK da man forutsatte en nedkjøring i Nedre Vollgate. Ved beslutning om innkjøring fra Rådhusgaten ble kostnadene etter en ekstern usikkerhetsanalyse anslått til 309 MNOK. Etter en anbudskonkurranse ble det klart at det opprinnelige anslaget var for lavt, og ny kostnadsramme ble satt til 402 MNOK. Denne rammen er senere lønns- og prisjustert to ganger slik at dagens ramme er på 420 MNOK.

Statusdato	Kostnadsramme	Bakgrunn for endring
Mai 2013	Anslag 107 MNOK	Første estimat etter usikkerhetsanalyse
Mai 2014	Anslag 309 MNOK	Økt omfang, endret fra Wessels plass til Rådhusgaten
Mai 2015	402 MNOK	Markedsusikkerhet ved mottatte anbud, forlenget byggetid, uteglemte poster i kontraktsgrunnlag, økt omfang bygge- og prosjektledelse og økt omfang med inkludering av vendehammer i prosjektet
Mai 2016	410 MNOK	Lønns- og Prisstigning
Mai 2017	420 MNOK	Lønns- og Prisstigning

5. Endringer for totalprosjektet fra 2014 til 2017

Figuren nedenfor viser endringene fra kostnadsrammen i 2014 på 1137 MNOK til kostnadsrammen i 2016 på inntil 1800 MNOK, som er indeksjustert for 2017 til 1838 MNOK. Lønns- og prisstigning er fordelt på de ulike kontraktene, men utgjør cirka 120 MNOK av endringen i kostnadsrammen fra 2014.



Som beskrevet i de ulike avsnittene ovenfor, så skyldes den største økningen endringsomfanget i generalentreprisen for P26. Det er også store økninger for kulvertentreprisen (økning fra etter forprosjekt til etter anbudskonkurranse), prosjekteringshonorar, prosjektadministrasjon (byggeledelse og prosjektledelse) samt andre entrepriser (i hovedsak omlegging av infrastruktur på Wessels plass).

Sikkerhetselementer

Tabellen nedenfor viser spesifiserte kostnader for sikkerhetselementer. Totalt utgjør dette 138 MNOK. I tillegg er det en rekke sikkerhetselementer som inngår i andre funksjoner i prosjektet som f.eks. innkjøringstunnel, post- og varemottak, fundamentering, dørmiljø/adgangskontroll, kameraovervåkning osv. Disse er ikke medtatt i oversikten da det blir en sjablongmessig vurdering av andelen kostnader som er knyttet til sikkerhet i forhold til de andre funksjonene de ivaretar.

Spesifiserte kostnader sikkerhetselementer		
Fasadesikring	kr	90 000 000
Spesielle sikringstiltak i kulvert	kr	25 000 000
Bærekonstruksjoner	kr	1 500 000
Halvorsens Conditori ¹⁾	kr	1 500 000
Tunnel til garasjeanlegg	kr	20 000 000
Totalt	kr	138 000 000

1) Omfatter merkostnader knyttet til at Halvorsens Conditori er i bygget



SAKSBEHANDLER
Ingjerd Veronica Daae Dring

INNVALGSTELEFON

TELEFAKS
+47 22 94 04 04
postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.
13/00147-48

DERES REF.

DERES DATO

ARK. B - Bygninger

VÅR DATO
12.05.2017

1 (Oslo) Oslo - Os

Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Riksantikvarens rolle og rådgiving vedrørende kontorbygningen på Wessels plass, Prinsensgate 26

Vi viser til forespørsel om redegjørelse for Riksantikvarens rolle og rådgiving vedr. kontorbygningen på Wessels plass, Prinsensgate 26.

Prinsensgate 26 er ikke fredet etter kulturminneloven, men følges opp i henhold til forvaltningspraksis der Riksantikvaren er antikvarisk rådgiver for Stortingets bygninger. Dette prinsippet gjelder også for de kongelige eiendommene og regjeringsbyggene. Disse er heller ikke fredet, men vi har i en årrekke hatt et nært samarbeid i forbindelse med ombygginger og oppgraderinger. Dette samarbeidet er med på å sikre at viktige nasjonale kulturminneverdier ivaretas.

Prinsensgate 26 er en viktig del av byrommet i Wessels plass og et godt eksempel på en staselig forretningsgård fra slutten av 1800-tallet. Byggets fasade er ikke bare viktig i relasjon til Stortinget, men gir opplevelsesverdier til alle som bor og ferdes i Oslo.

Vi ga råd og i godt samarbeid med Stortinget ble det besluttet å prioritere en god bevaring og istandsetting av fasaden, trapperommet inklusiv utsmykningen over inngangspartiet til Halvorsens Conditori.

Bygningen var før ombyggingsarbeidene relativt godt bevart med flere fine interiørelementer. Etter en veiing av Stortingets behov for å sikre lokaler opp mot interiørets verdier, ble det besluttet at bevaring av interiøret ikke var aktuelt.

Siden bygget ikke er fredet ville Riksantikvaren ikke kunne stoppet en rivning. Slike avgjørelser ligger til kommunenes plan- og bygningsmyndigheter. Dersom fasaden hadde blitt revet eller sterkt endret, ville Staten sendt et negativt signal om betydningen av å ta vare på historiske bygninger.

Staten har et ansvar for å ta vare på sine egne kulturminner og gå foran som et godt eksempel. Riksantikvaren er glad for at Stortinget er seg bevisst dette ansvaret.

Vennlig hilsen

Linda Veiby(e.f.)
Seksjonssjef

Ingjerd Daae Dring
Rådgiver

Brevet er elektronisk godkjent

Vedlegg

Riksrevisjonens brev til Stortingets
administrasjon om revisjonskriterier

STORTINGETS ADMINISTRASJON
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Riksrevisjonens gjennomgang av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. - oversendelse av revisjonskriterier

Vi viser til tidligere kommunikasjon om revisjonskriterier for Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv. Det er gjort justeringer i punkt 5, 5.4 og 5.5 etter møtet 6. mars 2017 mellom Stortingets administrasjon og revisjonen. I tillegg er det gjort noen tilføyelser under beskrivelsen av problemstilling 2.

Revisjonskriteriene utledes fra Stortingets vedtak og forutsetninger, og er en beskrivelse av blant annet gjeldende lover, forskrifter, retningslinjer, normer og standarder som er aktuelle for denne revisjonen. Kriteriene har betydning for hvilken informasjon Riksrevisjonen innhenter, og benyttes som grunnlag for våre vurderinger.

Kriteriene ble behandlet av Riksrevisjonens collegium i møtet 7. mars 2017. Nedenfor gis en beskrivelse av målet med revisjonen, problemstillinger, avgrensninger, metodisk tilnærming og revisjonskriterier til orientering.

1 Målet med revisjonen

Målet med revisjonen er å gjennomgå hele Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv.

2 Problemstillinger

Problemstilling 1

Hvilken økonomisk utvikling og framdrift har Stortingets byggeprosjekt hatt i prosjektperioden?

Under problemstilling 1 undersøkes forventede og påløpte kostnader samt endringer i tidsplanen underveis i prosjektperioden. Det undersøkes hvordan kostnadene fordeler seg på de ulike delprosjektene i byggeprosjektet; rehabiliteringen av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og ny adkomstkulvert. Revisjonen vil videre undersøke hvordan forventede og påløpte kostnader i byggeprosjektet fordeler seg på ulike aktiviteter i prosjektet.

Problemstilling 2

Hva er bakgrunnen for endring i kostnad, tidsplan og omfang av Stortingets byggeprosjekt?

Under problemstilling 2 vurderes hva som ligger til grunn for utviklingen i ressursbruk, framdrift og omfang av Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv. Det vil blant annet undersøkes hvilke vurderinger som ble gjort ved organisering av byggherrefunksjonen i Stortingets administrasjon, herunder vurdering av mulig bistand fra Statsbygg. Videre vil en se på valg av kontraktstrategi for prosjektet, hvilke utredninger som ligger til grunn for sentrale beslutninger og om avtalene er inngått i henhold til gjeldende regelverk. Revisjonen vil også undersøke hvordan Stortingets administrasjon og presidentskap har organisert og fulgt opp prosjektet, herunder forprosjektering og hvilke budsjettfullmakter de ulike aktørene har hatt.

Problemstilling 3

Har Stortinget fått dekkende informasjon til rett tid om Stortingets byggeprosjekt?

Under problemstilling 3 undersøkes hvilken informasjon som er gitt mellom byggeprosjektet, Stortingets administrasjon, Stortingets presidentskap og Stortinget i plenum. Informasjonen sammenstilles med funn fra de øvrige problemstillingene for å vurdere om presidentskapet og Stortinget i plenum har fått dekkende informasjon til rett tid for å fatte vedtak.

3 Avgrensning

Revisjonen vil gjennomgå Stortingets byggeprosjekt bestående av rehabiliteringen av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og ny adkomstkulvert. Eventuelle byggearbeider eller vedlikehold i stortingsbygningens tilbygg mot Akersgata vil ikke være en del av revisjonen. Eventuelle andre bygningsarbeider som er utført på andre deler av Stortingets eiendommer i perioden, vil heller ikke være omfattet av denne revisjonen.

4 Metodisk tilnærming

Revisjonen vil hovedsakelig gjennomføres ved dokumentgjennomgang og intervjuer. Revisjonen vil gjennomgå relevante dokumenter og regnskapsinformasjon om byggeprosjektet som blant annet mottas fra Stortingets administrasjon. Revisjonen vil også gjennomgå korrespondanse mellom administrasjonen og presidentskapet i denne saken, samt eventuell korrespondanse med andre relevante aktører.

Revisjonen vil gjennomføre intervjuer med relevante aktører. Intervjuene vil blant annet brukes til å utdype funnene fra dokumentanalysen samt for få informasjon om intervjuobjektene oppfatning av hva som ligger til grunn for den økonomiske utviklingen og framdriften i byggeprosjektet.

5 Revisjonskriterier

Planlegging, gjennomføring og finansiering av statlige byggeprosjekter er regulert i budsjettvedtak, lover, forskrifter, instruksjer og veiledere. Deler av regelverket gjelder imidlertid ikke for Stortinget. Revisjonen har i disse tilfellene lagt til grunn at intensjonene bak det aktuelle regelverket gjenspeiler Stortingets vedtak og forutsetninger for god praksis på området. Hvilke kilder til kriterier som legges til grunn for utledningen vil komme fram under det enkelte emnet, se videre framstilling.

5.1 Stortingets økonomiregelverk

For perioden 2005 til 2012 var *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Stortinget*¹ gjeldende for Stortingets administrasjon. Denne instruksjonen bygget på *Reglementet for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* «med de tilpasninger som er nødvendig i forhold til Stortinget».² Ved motstrid hadde hovedinstruksjonen forrang.

I desember 2012 vedtok presidentskapet Stortingets nye økonomiregelverk. Stortingets administrasjon skal fra 1. januar 2013 følge *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser om økonomistyring i staten* med de unntak presidentskapet fastsetter. I tilpasningene som er gjort for Stortinget presiseres det at reglementet gjelder for Stortingets aktiviteter slik dette er definert for statlige forvaltningsorgan, og at benevnelsen virksomhet i øvrige bestemmelser derfor vil gjelde for Stortingets administrasjon.³ Tilpasningene som ble gjort gjeldende fra 2013 gjaldt presisering av at presidentskapet fastsetter unntak fra reglement og bestemmelser, mens direktøren fastsetter instruksjer. Videre har presidentskapet fastsatt unntak fra selvassurandørprinsippet og at arkivverdig materiale gitt i bestemmelsene om økonomistyring i staten kapittel 4.4.7 skal oppbevares i Stortingets administrasjons arkiv. Fra 5. februar 2015 ga presidentskapet direktøren rett til å fastsette unntak fra reglementet. I 2015 ble det gjort ytterligere tilpasninger som gjelder frist for behandling av årsrapport i presidentskapet og publiseringsfrist for årsrapporten. Videre framgår godkjenningsrutiner for stortingsrepresentantenes reiseregninger.

Stortingets direktør fastsetter også instruksjer for Stortingets virksomhet. Direktøren fastsatte 18. desember 2013 *Hovedinstruks for virksomhetsstyring* i Stortingets administrasjon. Instruksjonen er revidert med iverksettelse 1. januar 2016. Administrasjonens virksomhetsstyring skal ta utgangspunkt i de grunnleggende styringsprinsipper for staten slik disse er nedfelt i § 4 i *Reglement for økonomistyring i staten*.

¹ Fastsatt av Stortingets presidentskap 9. desember 2004.

² *Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Stortinget*.

³ *Økonomiregelverk for Stortingets administrasjon* fastsatt av presidentskapet 13. desember 2012.

Revisjonen vil i gjennomføringen ta hensyn til endringer som er gjort i perioden.

5.2 Roller og ansvar

Stortingets president og fem visepresidenter danner Stortingets presidentskap.⁴ Presidentskapets hovedoppgaver er å planlegge og styre det parlamentariske arbeidet i Stortinget, å påse at konstitusjonelle regler overholdes og å representere Stortinget i offisielle sammenhenger. Etter forslag fra presidenten fordeler Stortinget til de faste komiteene alle saker som krever komiteforberedelse.⁵ Presidentskapet har i medhold av Stortingets forretningsorden anledning til å gi innstilling i saker for Stortinget, dersom presidentskapet enstemmig finner at en sak ikke trenger å bli forberedt av noen komité.

Presidentskapets ansvar for det parlamentariske arbeidet er regulert i Stortingets forretningsorden, mens presidentskapets ansvar for det administrative arbeidet ikke er formelt regulert i samme grad.⁶ Over tid har det imidlertid utviklet seg en praksis på dette område. Presidentskapet er øverste administrative organ i Stortinget, og administrasjonen rapporterer til presidentskapet. Presidentskapet har for øvrig ikke avgjørende beslutningsmyndighet ut over de fullmakter som er gitt av Stortinget gjennom bestemmelsene i forretningsordenen eller ved spesielle vedtak for det enkelte tilfelle.⁷ Presidentskapet har en betydelig innflytelse på de formelle og administrative sider ved Stortingets arbeid.

Saker som kan bli politisk kontroversielle forankres i partigruppene, eller stortingspresidenten drøfter saken med de parlamentariske lederne. Det er tradisjon for at presidenten møter de parlamentariske lederne én til to ganger i sesjonen for å informere om eller drøfte aktuelle saker, i hovedsak gjelder dette saker som knytter seg til den parlamentariske virksomheten.⁸

Fagkomiteene blir i henhold til Stortingets forretningsorden § 14 tildelt saker på bakgrunn av hvilket fagområde saken gjelder. Det er presidentskapet som foreslår hvordan saker fordeles til komiteene på bakgrunn av regler i Stortingets forretningsorden. Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler blant annet saker om bevilgninger til Stortinget og Stortingets organer. Komiteene skal gi skriftlig innstilling i alle saker de får til behandling til Stortinget i plenum.⁹ Alle representanter kan for øvrig stille skriftlig spørsmål til Stortingets president vedrørende arbeidet i Stortinget eller vedtak av presidentskapet, jf. Stortingets forretningsorden § 69.

I Prop.1 S (2016-2017) jf. Innst.10 S (2016–2017), framgår det at Stortingets administrasjon skal forvalte, drifte og utvikle Stortingets eiendommer, slik at de gir trygge og gode rammer for det parlamentariske arbeidet, samtidig som de funksjonelle behovene og stortingsbygningen blir tatt godt vare på. Stortingets direktør har gjennom Stortingets økonomiregelvek det administrative ansvaret for virksomhetsstyringen i administrasjonen. Stortingets direktør er sekretær for presidentskapet.

Revisjonen legger til grunn at presidentskapet som øverste administrative organ har det overordnede ansvaret for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Vi legger videre til grunn at Stortingets direktør har det operative ansvaret for styringen av byggeprosjektet.

5.3 Budsjett disponering og fullmakter

Stortinget følger bevilgningsreglementet uten tilpasninger.¹⁰ Stortingets byggeprosjekt har fått flere bevilgninger på kapittel 41 post 45, jf. Prop. 1 S. Det følger av bevilgningsreglementet §§ 5 og 10 at utgiftsbevilgninger ikke kan overskrides eller brukes til andre formål enn det som er forutsatt av Stortinget, og på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater. Budsjettet vedtas for kalenderåret, og bevilgningene skal være basert på realistiske anslag over utgiftene og inntektene, jf. bevilgningsreglementet § 3.

⁴ Stortingets forretningsorden § 7.

⁵ Stortingets forretningsorden § 22.

⁶ Brev av 27. februar 2017 fra Stortingets administrasjon til Riksrevisjonen.

⁷ Stortinget (2009) *Presidentskapets ansvar og oppgaver*. Temaark (URL: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Organene/Presidentskapet/Presidentskapets-ansvar-og-oppgaver/>), sist oppdatert 1. oktober 2009. Fotnoten gjelder hele avsnittet.

⁸ Brev av 27. februar 2017 fra Stortingets administrasjon til Riksrevisjonen.

⁹ Stortingets forretningsorden § 31.

¹⁰ Bevilgningsreglementet § 1.

Det følger av bevilgningsreglementet § 6 at staten bare kan pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Samtykket kan bare gis for det enkelte budsjettår og skal begrenses oppad til et bestemt beløp. For oppgaver som må gjennomføres utover et kalenderår, angis kostnadsramme i romertallsvedtak i tråd med bevilgningsreglementet. Dersom det i budsjettåret oppstår en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning inneværende år, kan det i henhold til bevilgningsreglementet § 11 fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning. Mot slutten av budsjettåret skal endringene i budsjettet oppsummeres i egen proposisjon om ny saldering av budsjettet.

Det følger av *Bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 2.5 at alle disposisjoner som medfører økonomiske forpliktelser for virksomheten skal bekreftes av en som har budsjett disponeringsmyndighet. Virksomhetslederen har budsjett disponeringsmyndighet og kan delegere denne helt eller delvis til tilsatte på lavere nivåer. Ifølge *Hovedinstruks for virksomhetsstyring* i Stortingets administrasjon pkt. 1.4.1 har Stortingets direktør budsjett disponeringsmyndighet. Videre delegering av myndighet, ansvar og fullmakter gjøres i årlige disponeringsskriv fra direktøren til den enkelte avdeling i Stortingets administrasjon. Disponeringsskrivet inneholder blant annet økonomiske rammer og øvrige føringer og prioriteringer for avdelingen. Delegert budsjett disponeringsmyndighet kan igjen delegeres videre.¹¹

5.4 Rapportering og informasjonsrutiner

Det følger av bevilgningsreglementet § 9 annet ledd at Stortinget skal gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

Informasjonsplikten mellom Storting og regjering er regulert i Grunnloven § 82. Det er ikke noen tilsvarende regel for forholdet mellom Stortinget og presidentskapet. I denne revisjonen legges det til grunn at de alminnelige prinsippene om god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling gjelder for Stortinget. Det innebærer at alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saker skal legges fram, og at uriktige eller villedende opplysninger ikke skal fremlegges for Stortinget. Saker som presidentskapet legger fram for Stortinget skal underbygges på en slik måte at Stortinget kan foreta en forsvarlig og selvstendig behandling av den. Stortinget skal ha informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtak som fattes. Revisjonen legger til grunn at presidentskapet gir korrekt og rettidig informasjon til Stortinget i plenum og underretter om forhold av betydning.

Det framgår av *Reglementet for økonomistyring i staten* § 4 c at virksomhetene skal sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag. I henhold til *Bestemmelsene om økonomistyring i staten* pkt. 2.3.3 og *Økonomiregelverk for Stortingets administrasjon* skal Stortingets administrasjon utarbeide årsrapport til presidentskapet. Årsrapporten skal blant annet inneholde direktørens vurderinger av vesentlige forhold ved årsregnskapet, jf. bestemmelsene pkt. 3.4.3.1. Revisjonen legger videre til grunn at Stortingets administrasjon, i henhold til bestemmelsene pkt. 2.3.2, skal informere presidentskapet om vesentlige avvik i forhold til vedtatte planer straks den får kjennskap til slike avvik.

5.5 Gjennomføring av statlig byggeprosjekter

I *Hovedinstruks for virksomhetsstyring* i Stortingets administrasjon framgår det at administrasjonen skal ha en internkontroll som ivaretar kravene i kapittel 2.4 og 2.5 i økonomiregelverket. Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler og den skal kunne dokumenteres. Det følger av *Reglementet for økonomistyring i staten* § 14 at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at beløpsmessige rammer ikke overskrides. *Reglementet for økonomistyring i staten* § 4 c angir at den interne styringen skal være innrettet slik at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene. Det følger av *Bestemmelsene for økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8 at ved store anskaffelser, både ved de samlede utgiftene og den tiden det tar fra bestilling til ferdig leveranse, kreves rutiner og metoder for å sikre kontroll med fremdrift, kvalitet og utgifter. Det legges i revisjonen til grunn at byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. er et prosjekt som omfattes av bestemmelsen. Det medfølger krav til prosjektgjennomføring for å sikre at Stortinget som byggherre, leverer i henhold til avtalte forventninger, mål og krav.

Ved store anskaffelser der kostnadene påløper over tid, skal det også utarbeides et eget regnskap (prosjektregnskap). Revisjonen legger til grunn at Stortingets administrasjon i henhold til økonomireglementet, fører prosjektregnskap og jevnlig utarbeider oppstillinger som viser forventede resterende utgifter til ferdigstillelse mot budsjett og bevilgning.

¹¹ *Hovedinstruks for virksomhetsstyring* i Stortingets administrasjon, punkt 1.4.1 og 2.3. Vedtatt 18. desember 2013.

Krav til utredning

Det er et grunnleggende ulovfestet krav til offentlige organer om å treffe avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling.¹² Forsvarlighetskravet innebærer at de vurderingene som gjøres er forsvarlige; det vil si at organet vurderer ulike momenter og avveier disse mot hverandre på en forsvarlig måte. Det innebærer også å ha tilstrekkelig faglig kompetanse til å kunne utrede tilfredsstillende samt å utrede også de negative virkningene av et mulig valg.¹³ Revisjonen legger til grunn at Stortingets administrasjon følger ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling og sikrer gode og fullstendige beslutningsgrunnlag i alle ledd av saksbehandlingen, herunder opplyser saken godt. I et godt beslutningsgrunnlag skal blant annet målet med tiltaket fremgå, alternative tiltak identifiseres, utredes og virkningene av alternative tiltak vurderes. Videre må det gis en anbefaling av tiltak samt en vurdering av forutsetningene for vellykket gjennomføring av tiltaket.

Stortingets administrasjon skal følge kravene i *Bestemmelser om økonomistyring i staten* pkt. 5.3.8. Det følger av pkt. 5.3.8 at ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg skal gjennomføres før prosjektene fremmes for Stortinget. Det gjelder alle statlige prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 mill. kroner i samlet kostnadsoverslag. Terskelverdien ble i 2011 økt fra 500 mill. kroner. Økning i terskelverdien skulle imidlertid ikke være til hinder for at kvalitetssikring kunne gjennomføres også for prosjekter med lavere kostnadsoverslag.¹⁴

Krav i plan- og bygningsloven

Det framgår av *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) § 20-2 at tiltak ikke kan utføres uten at søknad er sendt til kommunen på forhånd og kommunen deretter har gitt tillatelse. Nærmere regler og unntak følger av kapittel 20. Der det kreves dispensasjon, kan ikke tiltaket utføres før dette er søkt om og gitt. Det er hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-1 til å søke om dispensasjon fra vedtatt reguleringsplan.

Krav i sikringstiltak

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), forskriftene om sikkerhetsadministrasjon og objektsikkerhet har blant annet som formål å legge forholdene til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. I henhold til sikkerhetsloven § 17 skal utvelgelse av skjermingsverdige objekter skje på grunnlag av en skadevurdering. Skjermingsverdige objekter skal klassifiseres etter en vurdering slik det er beskrevet i sikkerhetsloven § 17 a¹⁵, og grunnsikringen skal oppfylle kravene innen den aktuelle klassifiseringsgrad, jf. sikkerhetsloven § 17 b. Sikkerhetstiltak som skal implementeres etter sikkerhetsloven § 17 b skal planlegges, gjennomføres og vedlikeholdes som permanent grunnsikring for objektene.¹⁶ Det skal dokumenteres at det er gjennomført tiltak som avbøter manglende robusthet i kritisk infrastruktur og funksjoner innenfor eget ansvarsområde.¹⁷ Som grunnlag for fastsettelse av sikkerhetstiltak skal objekter minst én gang i året evaluere den generelle sikkerhetstilstanden i virksomheten.¹⁸

Sikkerhetsloven og ovennevnte forskrifter gjelder ikke for Stortingets organer¹⁹, men av forarbeider til sikkerhetsloven framkommer at «dette naturligvis ikke [er] til hinder for at disse organer etter egen beslutning finner det hensiktsmessig å anvende reglene så langt de passer».²⁰

Dersom sikkerhetshensyn gjør det nødvendig, kan hvert departement innen sitt myndighetsområde beslutte at et tiltak som skal utføres i tilknytning til et byggverk eller objekt som er utpekt som skjermingsverdig i henhold til sikkerhetsloven § 17, helt eller delvis skal være unntatt fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.²¹

¹² Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen «Frihagens forvaltningsrett Bind I», 2003; Hans Petter Graver «Alminnelig forvaltningsrett», 2. utgave 2002 og Torstein Eckhoff og Eivind Smith «Forvaltningsrett», 10. utgave 2014.

¹³ Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen «Frihagens forvaltningsrett Bind I», 2003, s. 203.

¹⁴ Prop. 1S (2011-2012) Finansdepartementet s. 61.

¹⁵ Forskrift om objektsikkerhet § 2-2.

¹⁶ Forskrift om objektsikkerhet § 3-1.

¹⁷ Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap IV punkt 3.

¹⁸ *Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste* (sikkerhetsloven) § 4-4.

¹⁹ *Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste* (sikkerhetsloven) § 2, Forskrift om sikkerhetsadministrasjon § 1-1, Forskrift om objektsikkerhet § 1-1.

²⁰ Ot.prp. nr. 12 (1997-1998), jf. Ot.prp. nr. 49 (1996-1997) og Innst.O. nr. 20 (1997-98).

²¹ Plan- og bygningsloven § 20-8.

Krav til anskaffelser i statlige byggeprosjekter

Det følger av *Hovedinstruks for økonomiforvaltning i Stortinget* og *Hovedinstruks for virksomhetsstyring* at anskaffelser og økonomiforvaltning i sin alminnelighet skal skje i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Anskaffelsesregelverket omfatter lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrift om offentlige anskaffelser. Forskriften angir utdypende kriterier som skal være oppfylt ved ulike terskelverdier.

Etter fullmakt

Tora Struve Jarlsby
ekspedisjonssjef

Ola Hollum
avdelingsdirektør

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

Kopi til: STORTINGETS PRESIDENTSKAP

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781



Trykk: Flisa Trykkeri AS 2017



Riksrevisjonen
Storgata 16
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

37 564 597 2 090 45 332 889 821 527 4 707 -421 -8 572 87 4 543 651