

Dokument nr. 3:7

(2000–2001)

**Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende Statsbyggs
rehabilitering av Det Kongelige Slott, Regjeringens
representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i
Trondheim**

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:7 (2000–2001) Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim.

Riksrevisjonen, 14. februar 2001.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Departementets kommentarer	3
3.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer	3
3.2 Finansdepartementets kommentarer	4
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
4.1 Rehabiliteringen av Slottet	4
4.2 Rehabiliteringen av Parkveien 45 og Stiftsgården	5
5 Departementenes svar	5
5.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar	5
5.2 Finansdepartementets svar	6
6 Riksrevisjonens uttalelse	6
Vedlegg 1: Rapport	7
Vedlegg 2: Brev av 23. oktober 2000 fra Statsbygg til Arbeids- og administrasjonsdepartementet	65

Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim

1 INNLEDNING

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (1995–96) vedtok Stortinget kostnadsrammen for rehabiliteringsarbeidene ved Slottet. Det ble senere behov for tilleggsbevilgninger, som Stortinget vedtok gjennom behandlingen av St.prp. nr. 1 (1997–98), St.prp. nr. 65 (1997–98) og St.prp. nr. 67 (1998–99). Til sammen har Stortinget gjennom dette bevilget 357,3 mill. kroner til Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott (prosjekt nr. 93053). Kostnadsrammen for rehabiliteringsarbeidene ved Parkveien 45 ble vedtatt av Stortinget gjennom behandlingen av St.prp. nr. 58 (1995–96) og senere utvidet gjennom behandlingen av St.prp. nr. 1 (1997–98).

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere økonomiske og fremdriftsmessige forhold ved rehabiliteringen av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim, samt å belyse årsaker til avvik. I denne forbindelse er det lagt særlig vekt på å undersøke Statsbyggs prosjektstyring, Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AAD) styring av Statsbygg og de oppdragsgivende departementenes behandling av rehabiliteringsprosjektene.

Det oppdragsgivende departement har ansvaret for planleggingen fram til ferdig forprosjekt, herunder fastsettelse av romprogram og kostnadsramme. AAD har det politiske og konstitusjonelle ansvaret for Statsbyggs utøvelse av byggherrefunksjonen og er ansvarlig for feil og/eller svikt i Statsbyggs faglige arbeid. Statsbygg skal forestå planleggingsarbeidet etter oppdrag fra og i samråd med oppdragsgivende departement. Det er oppdragsgivende departement som har det endelige ansvaret for utformingen av prosjektet. Finansdepartementet (FIN) har et ansvar for godkjenning av kostnadsramme for prosjektet i Statsbyggs regi.

I byggefasen ligger ansvaret hos Statsbygg og AAD som overordnet departement for Statsbygg. Med utgangspunkt i økonomisk ramme og byggeprogram har Statsbygg ansvaret for å styre det enkel-

te prosjekt. Statsbygg skal følge opp at prosjektet til enhver tid ligger innenfor det øvre kostnadstak og at bevilgningene er tilstrekkelige. Statsbygg skal holde vedkommende fagdepartement og brukerinstitusjon informert om fremdriften av byggeprosjektene.

Riksrevisjonens rapport, som følger som trykt vedlegg, ble ved brev av 13. oktober 2000 forelagt AAD og FIN for uttalelse. Rapportens revisjonskriterier og faktadel var tidligere forelagt departementene. Departementene har i brev fra FIN av 31. oktober og fra AAD av 2. november 2000 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementenes merknader er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er i hovedsak gjennomført ved analyse av stortingsdokumenter, regelverk, relevant korrespondanse mellom de forskjellige aktørene i prosjektet, samt interne dokumenter i Statsbygg. I tillegg er det samlet inn data gjennom møter med AAD, FIN og Statsbygg.

Kostnadsrammen for Slottsprosjektet ble høsten 1995 fastsatt til 149 mill. kroner. I tillegg til kostnadsrammen ble det tatt med restbevilgninger fra 1993 og 1994 på 17,7 mill. kroner, samt en overføring på 4,0 mill. kroner fra Statsbyggs generelle reserve for byggeprosjekter, slik at det totalt var 170,7 mill. kroner til disposisjon for prosjektet. For rehabiliteringsarbeidene ved Parkveien 45 var den opprinnelige kostnadsrammen på 17,0 mill. kroner. Når det gjelder Stiftsgården, ble det ikke utarbeidet noen samlet kostnadsramme for rehabiliteringsarbeidene.

Rehabiliteringen av Slottet hadde fram til 1. september 1999 kostet 355,1 mill. kroner. Dette innebærer en kostnadsoverskridelse på 184,4 mill. kroner, som Statsbygg blant annet har forklart med økte entreprisekostnader på 63,4 mill. kroner, økte prosjekterings- og administrasjonskostnader på 63,0 mill. kroner og kostnader på 37,0 mill. kroner knyttet til økt omfang på prosjektet. Riksrevisjonens un-

dersøkelse viser i tillegg at arbeider som er beregnet til 156,8 mill. kroner ble tatt ut av prosjektet. Det totale økonomiske avviket for rehabiliteringen av Slottet blir dermed 341,2 mill. kroner, og dette utgjør 200 % i forhold til de 170,7 mill. kroner som opprinnelig var til disposisjon for prosjektet. Ved rehabiliteringsarbeidene ved Parkveien 45 var overskridelsene på 8,8 mill. kroner (52 %) i forhold til opprinnelig kostnadsramme. På bakgrunn av mangler i kostnadsanslagene og regnskapene for arbeidene ved Stiftsgården har det ikke vært mulig å fastslå om det var kostnadsoverskridelser i de delprosjektene som beskrives i ferdigmeldingen for disse rehabiliteringsarbeidene.

Rehabiliteringen av Slottet

Undersøkelsen viser at kostnadsoverskridelsene i stor grad skyldes at FIN, AAD og Statsbygg undervurderte usikkerheten i prosjektet og organiserte prosjektet slik at det ble en stor grad av parallellitet i programmering, prosjektering og bygging.

Kostnadsrammen på 149 mill. kroner tok ikke i tilstrekkelig grad høyde for omfanget og kompleksiteten i de arbeider som skulle utføres. Undersøkelsen viser at Statsbygg og FIN høsten 1995 var kjent med at det var betydelig usikkerhet i prosjektet. Til tross for dette ble det ikke foretatt noen systematisk tilstandsanalyse eller risikoanalyse ved utarbeidelsen av kostnadsrammen høsten 1995. Verken entrepris-kostnadene i forprosjektet eller Statsbyggs forslag til kostnadsramme inneholdt avsetninger som skulle dekke den ekstraordinære usikkerheten i prosjektet.

Undersøkelsen viser at det ikke fantes noen reserve i den kostnadsrammen som FIN la fram for Stortinget i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (1995–96). Statsbygg la i brev av 28. september 1995 fram forslag om å øke kostnadsrammen for prosjektet med 50,2 mill. kroner. Dette inkluderte ikke kostnader til prisstigning, belyningsarbeider eller reserve. FIN foreslo i notat av 14. november 1995 å øke kostnadsrammen med ytterligere 13,8 mill. kroner. Dette dekket bare kostnadene til prisstigning på 5,3 mill. kroner og belyningsarbeider på 8,5 mill. kroner. Videre ble det budsjetterte beløp ført under post 46 på Statsbyggs budsjett, og denne posten er heller ikke med i beregningsgrunnlaget for bevilgningen til Statsbyggs felles reservepost for byggeprosjekter.

Som oppdragsgivende departement fram til 1. januar 1997 var FIN ansvarlig for planleggingen fram til og med forprosjektet og dermed også ansvarlig for den fastsatte kostnadsrammen. Undersøkelsen viser imidlertid vesentlige svakheter i Statsbyggs faglige arbeid når det gjelder utarbeidelsen av forslaget til kostnadsramme.

FINs beskrivelse av Statsbyggs ansvar og mandat i brev til Statsbygg av 15. februar 1996 tok ikke hensyn til at Slottet skulle fastlegge alle vesentlige premisser for rehabiliteringsarbeidene, samt at Riks-

antikvaren hadde myndighet til å fastsette premisse- ne for ivaretagelse av de antikvariske aspektene ved rehabiliteringen. FIN tok i dette brevet heller ikke hensyn til at det var behov for en samordning og avklaring mellom rehabiliteringsprosjektet og inventarprosjektet, selv om dette behovet var kjent gjennom behandling i kontaktgruppen. Beskrivelsen i FINs brev av Statsbyggs ansvar og myndighet var således i liten grad egnet til å avklare ansvars- og myndighetsforholdene i prosjektet.

Oppdragsgivende departements styring av rehabiliteringsarbeidene ved Slottet forutsatte omfattende informasjon fra Statsbygg underveis i prosjektet. På tross av både hyppigere og mer omfattende rapportering enn normalt, fikk verken FIN eller AAD tilstrekkelig informasjon om usikkerheten i prosjektet. Undersøkelsen viser f.eks. at Statsbygg ikke på et tidlig nok tidspunkt gav informasjon om usikkerhetsmomentene knyttet til fremdrift og økonomi, og at Statsbygg i stor grad tallfestet konsekvensene av usikkerhetsmomentene først etter hvert som prosjektet ble påført merkostnader eller forsinkelser.

Ved gjennomføringen av prosjektet ble det i mange tilfeller utarbeidet nye premisser etter at entreprisene var kontrahert og byggearbeidene satt i gang. For enkelte entrepriser ble omfanget av merarbeider dermed uvanlig stort. Dette medførte at flere entrepriser, etter reforhandling, ble honorert etter medgått tid. Også prosjekteringsarbeidene ble etter reforhandling honorert etter medgått tid. Endringene i premissene bidro til en omstendelig beslutningsprosess med mye «dobbel» prosjektering, og dette var en viktig årsak til at de endelige prosjekterings- og administrasjonskostnadene ble 63,0 mill. kroner (190 %) høyere enn opprinnelig forutsatt. Totalt kan økte kostnader på 142,8 mill. kroner tilskrives økte utbetalinger til prosjekteringen og til syv entrepriser som ble avregnet etter medgått tid.

Generelt sett viser undersøkelsen at det ble utarbeidet nye premisser for rehabiliteringen av Slottet gjennom store deler av prosjektet. Dette bidro til å undergrave forprosjektet som referanseramme for rehabiliteringsarbeidene. Utarbeidelsen av premisse- ne og prosjekteringen pågikk i stor grad samtidig med byggearbeidene. Det ble ikke sørget for tilstrekkelig avstand i tid mellom programmering, prosjektering og byggearbeid før arbeidet med Kongeboligen ble stanset høsten 1998.

Statsbygg gjorde i 1996 ved flere anledninger FIN oppmerksom på at nye premisser og parallell programmering, prosjektering og bygging bidro til å svekke etatens styringsmuligheter i prosjektet. I statusrapport nr. 4, datert 6. november 1996, gav Statsbygg bl.a. uttrykk for at styringsfunksjonen ikke var tilstrekkelig til å videreføre prosjektet innenfor de økonomiske rammer som var gitt og den eksisterende prosjektorganisering. På dette tidspunkt rapporterte Statsbygg om en overskridelse på 23 mill. kroner.

De ovennevnte forhold medførte en midlertidig stans i arbeidene. Med bakgrunn i et avtaleutkast fra FIN av 10. desember 1996 ble det 18. desember 1996 inngått en avtale mellom Det Kongelige Slott og Statsbygg om videre gjennomføring av rehabiliteringen. Avtalen innebar at kostnadsrammen på 149 mill. kroner fortsatt skulle være styrende for prosjektet, samtidig som det fortsatt skulle utarbeides nye premisser parallelt med byggearbeidene. Statsbygg hevdet i brev til FIN av 12. desember 1996 at deres forutsetninger ikke i tilstrekkelig grad var reflektert i FINs utkast til avtale, da utkastet ifølge Statsbygg medførte en adskillelse av ansvar og myndighet som ikke samsvarte med Statsbyggs administrative bestemmelser. Statsbygg uttrykte videre bekymring for økonomistyringen i prosjektet. Undersøkelsen viser at FIN ikke tok hensyn til Statsbyggs faglige vurderinger ved utformingen av avtalen av 18. desember 1996. Før funksjonen som oppdragsgivende departement ble overført til AAD ved årsskiftet 1996/97, burde FIN ha påsett at oppgaven med å utarbeide ny kostnadsramme var påbegynt, og at prosjektet var underlagt tilfredsstillende styring.

Da AAD overtok ansvaret som oppdragsgivende departement fra 1. januar 1997, var departementet informert om Statsbyggs innvendinger mot avtalen av 18. desember 1996. Bl.a. uttrykte Statsbygg i notat av 6. desember 1996 til AAD at Statsbygg oppfattet det som at ansvaret og myndigheten i prosjektet var adskilt, og at Statsbygg i praksis hadde det hele og fulle økonomiansvaret uten å ha tilsvarende beslutningsmyndighet. Kopi av Statsbyggs ovennevnte brev til FIN av 12. desember 1996 ble også oversendt til departementet. Statsbyggs tolkning av avtalen av 18. desember 1996 var kjent for AAD allerede på avtaletidspunktet og ikke først sommeren 1998, slik departementet hevdet i brev til Statsbygg av 16. juli 1998. AAD må derfor ta ansvaret for at de uavklarte forholdene som fulgte av avtalen vedvarte helt fram til de gjenstående arbeidene ved Slottet ble overført til Slottsforvaltningen 1. september 1999. AAD burde som oppdragsgivende departement iverksatt tiltak for å sikre at de reviderte kostnadsrammene fra høsten 1997 og våren 1998 ble mer realistiske.

Som en følge av at arbeidene ble gjennomført med stor grad av parallellitet mellom programmering, prosjektering og bygging oppstod det et uklart skille mellom oppdragsgivende departements ansvar for planleggingen og Statsbyggs faglige ansvar for byggearbeidene.

Rehabiliteringen av Parkveien 45 og Stiftsgården

Undersøkelsen viser at kostnadsoverskridelsene på til sammen 8,8 mill. kroner (52 %) på arbeidene ved Parkveien 45 bl.a. kan tilskrives utvidelser i prosjektet, økte administrasjonskostnader og at Statsbygg

undervurderte prosjektets kompleksitet, kvalitetskrav, antikvariske krav og prisstigning, samt at det oppstod kostnader ved forsinkelser. Den opprinnelige kostnadsrammen hadde heller ikke den nødvendige forankring i de arbeider som skulle utføres. Det ble bl.a. ikke foretatt noen helhetlig tilstandsanalyse og ikke tatt tilstrekkelig hensyn til den særskilte usikkerheten i prosjektet.

Når det gjelder rehabiliteringen av Stiftsgården, viser undersøkelsen at det er usikkerhet knyttet til hvor store beløp som totalt er brukt til investeringer og vedlikehold på Stiftsgården i perioden 1991–1997. På bakgrunn av de regnskapsoversikter Riksrevisjonen har mottatt, er disse utgiftene beregnet til ca. 15,5 mill. kroner. Statsbygg Midt-Norge hadde ikke tilstrekkelig oversikt vedrørende arbeidene ved Stiftsgården, og det var derfor vanskelig for Statsbygg å fremskaffe en del av den dokumentasjonen Riksrevisjonen etterspurte.

3 DEPARTEMENTENES KOMMENTARER

3.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer

I sine kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse viser AAD til at det overtok oppdragsgiveransvaret for Slottsprosjektet fra 1. januar 1997 og fra første stund la avtalen av 18. desember 1996 mellom Statsbygg og Det Kongelige Slott til grunn for sin prosjektstyring. AAD understreker at Slottsprosjektet var et prosjekt av meget spesiell karakter, med et høyt innslag av teknisk, byggfaglig og håndverksmessig kompleksitet, tunge antikvariske hensyn og sterk brukermedvirkning. AAD opplyser at departementet våren og sommeren 1997 var meget opptatt av å skaffe fram det totale kostnadsbildet for prosjektet og ikke minst kvalitetssikre Statsbyggs sluttprognose. AAD mener at det i ettertid kan diskuteres om departementet gjennom sin innsats gjorde nok for å skaffe tilstrekkelig avstand mellom prosjektering og bygging, og om prosjektet burde vært stanset for å oppnå dette.

Når det gjelder Riksrevisjonens påpekning av manglende realisme i de reviderte kostnadsrammene fra høsten 1997 og våren 1998, understreker departementet at det ikke på noe tidspunkt ble satt i gang arbeider som gikk utover de rammer Stortinget hadde godkjent. Departementet erkjenner imidlertid at det til tider var et problem å få definert eksakt innholdet i de enkelte arbeider, og at det derfor kunne oppstå behov for uforutsette justeringer i vedtatte kostnadsrammer.

Avtalen av 18. desember 1996 mellom Statsbygg og Det Kongelige Slott gav etter AADs oppfatning ingen indikasjoner på at ikke de ordinære betingelser for økonomiforvaltning og prosjektstyring i staten skulle gjelde også for dette prosjektet. AAD mener

derfor at brevet av 16. juli 1998 til Statsbygg gir et korrekt bilde av situasjonen slik den ble oppfattet i departementet fra overtakelsen av prosjektansvaret ved årsskiftet 1996/97, og fram til sommeren 1998. På bakgrunn av de uklårheter som da ble avdekket med hensyn til forståelsen av bl.a. premissene for styringen av prosjektet, ble disse nærmere presisert i brevet.

Når det gjelder rapportens vurderinger av de to øvrige rehabiliteringsprosjektene, Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim, har AAD ingen merknader.

3.2 Finansdepartementets kommentarer

I sine kommentarer til Riksrevisjonens undersøkelse viser FIN til at departementet var oppdragsgivende departement fram til januar 1997 og således var ansvarlig for utarbeidelsen av kostnadsrammen på 149 mill. kroner. FIN opplyser at departementet ved fastsettelsen av kostnadsrammen baserte seg på Statsbyggs faglige vurderinger og kostnadsestimat. Departementet anfører at det ikke har, og heller ikke bør ha, fagkompetanse på bygge-/rehabiliteringsprosjekter. I ettertid ser FIN at det burde vært foretatt en nærmere ekstern kvalitetssikring av Statsbyggs kostnadsestimat.

Departementet viser til Riksrevisjonens rapport hvor det heter at det ikke fantes noen reell reserve i kostnadsrammen som ble lagt fram for Stortinget i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (1995–96). Departementet viser til at det i notat av 14. november 1995 fremgår at det var avsatt en mindre reserve.

FIN henviser til rapportens vurderinger hvor det heter at departementet i sitt brev av 15. februar 1996 til Statsbygg ikke tok hensyn til at Slottet skulle fastlegge alle vesentlige premisser for rehabiliteringsarbeidene. FIN viser her til side to i brevet, hvor departementet mener det fremgår klart at hensynet til brukerne skal ivaretas innenfor byggeprogrammets kostnadsmessige ramme. I brevet heter det:

«Statsbygg har ansvaret for å trekke Slottsforvaltningen og Riksantikvaren inn i arbeidet for å ivareta hensynet til Slottsforvaltningens eksisterende og framtidige funksjoner og antikvariske hensyn på en best mulig måte. Statsbygg har ansvar for å ivareta brukerhensyn på en tilfredsstillende måte innenfor byggeprogrammets kostnadsmessige ramme.»

FIN gir uttrykk for at det vanskelig kan legges til grunn en annen forståelse enn at fastsatt kostnadsramme var styrende, og at brukernes behov skulle ivaretas så langt det lot seg gjøre innenfor denne kostnadsrammen.

Videre viser FIN til rapportens vurderinger hvor det heter at departementet i sitt brev av 15. februar 1996 ikke tok hensyn til at det var behov for en samordning og avklaring mellom rehabiliteringsprosjektet og inventarprosjektet. Departementet påpeker at

inventarprosjektet på dette tidspunkt fremdeles var i planleggingsfasen og viser til brev av 26. oktober 1995 fra Slottsforvalteren til FIN der det heter:

«Det skal utarbeides program og planer for anskaffelser, gjenbruk av eksisterende inventar og utstyr, møblering og utsmykning. Dette programmet vil så danne grunnlag for utarbeidelse av budsjett for anskaffelsene.»

I brev av 8. mars 1996 fra Hoffet til FIN ble det oversendt budsjettsøknad for gjennomføring av inventarprosjektet ved Det Kongelige Slott. I budsjettsøknaden gjøres det rede for inventarprosjektets avgrensning mot byggeprosjektet. FIN peker på at inventarprosjektet og rehabiliteringsprosjektet var to adskilte prosjekter og at det kan synes som om Riksrevisjonen har blandet sammen inventarprosjektet og Slottets arbeid for å ivareta brukerhensyn i byggeprogrammet.

FIN viser så til rapportens vurderinger om at departementet burde ha påsett at prosjektet var underlagt tilfredsstillende styring før funksjonen som oppdragsgivende departement ble overført til AAD ved årsskiftet 1996/97. FIN opplyser at det på bakgrunn av rapporter fra Statsbygg høsten 1996 ble klart for departementet at Statsbygg fortsatt hadde problemer med å styre prosjektet, og at det var risiko for en kostnadsoverskridelse. FIN stanset derfor delprosjekt 4. Departementet sier at administrerende direktør i Statsbygg og Hoffsjefen ble bedt om i felleskap å nedfelle skriftlig en organisering av arbeidet som sikret Statsbyggs styringsmulighet, samtidig som brukerhensyn og antikvariske hensyn ble ivare tatt. Hensikten var å etablere en forsvarlig felles plattform mellom Statsbygg og Hoffet for det videre arbeidet. En endelig avtale mellom Hoffsjefen og Statsbygg ble undertegnet 18. desember 1996. Departementet påpeker at det i avtalen går klart fram at vedtatte rammer skulle være styrende, og at brukerhensyn skulle være retningsgivende. I avtalen ble det understreket at mandat og retningslinjer for Statsbygg, gitt i brev av 15. februar 1996 fra FIN, var gjeldende. FIN mener at avtalen av 18. desember 1996 var et viktig tiltak for å legge forholdene til rette for en tilfredsstillende styring av prosjektet. Departementet la vekt på at denne avklaringen skjedde før ansvaret som oppdragsgivende departement ble overført til AAD. I ettertid ser FIN at avtalen ikke var et tilstrekkelig virkemiddel for å oppnå en tilfredsstillende styring av prosjektet.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

4.1 Rehabiliteringen av Slottet

Riksrevisjonen vil peke på at Slottsprosjektet var et prosjekt av meget spesiell karakter, med et høyt innslag av teknisk, byggfaglig og håndverksmessig kompleksitet, tunge antikvariske hensyn og sterk

brukermedvirkning. Disse forholdene var kjent for Statsbygg, FIN og AAD. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvorfor den usikkerheten disse forholdene medførte ikke fikk tilstrekkelige konsekvenser for budsjettering, organisering og departementenes styring av prosjektet.

Det synes å være enighet mellom FIN og Riksrevisjonen om at ansvaret for utarbeidelsen av kostnadsrammen på 149 mill. kroner tilligger FIN som oppdragsgivende departement på det aktuelle tidspunkt, og at FIN burde sørget for en nærmere kvalitetssikring av Statsbyggs kostnadsestimat.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det ble utarbeidet nye premisser parallelt med byggarbeidene allerede kort tid etter at forprosjektet var godkjent høsten 1995, og at dette vedvarte gjennom store deler av prosjektet. Dette bidro til å undergrave forprosjektet som referanseramme for rehabiliteringsarbeidene og vanskeliggjorde økonomistyringen i prosjektet. Riksrevisjonen viser til at det verken i FINs beskrivelse av Statsbyggs ansvar og mandat i brev av 15. februar 1996 eller i avtalen mellom Det Kongelige Slott og Statsbygg av 18. desember 1996 ble tatt tilstrekkelig hensyn til kompleksiteten i prosjektet. Avtalen innebar at kostnadsrammen fra høsten 1995 fortsatt skulle være styrende for prosjektet. Riksrevisjonen stiller derfor spørsmål om hensynet til realistisk budsjettering ble lagt til grunn av FIN, både ved oppstart av prosjektet og i særlig grad i forbindelse med avtalen som ble inngått i desember 1996.

AAD gir i sine kommentarer uttrykk for at avtalen av 18. desember 1996 mellom Det Kongelige Slott og Statsbygg ikke gav indikasjoner på at ordinære betingelser for økonomiforvaltning og prosjektstyring i staten ikke skulle gjelde for rehabiliteringen av Slottet. Riksrevisjonens rapport dokumenterer at AAD ble gjort kjent med Statsbyggs innvendinger til avtalen allerede i desember 1996. Riksrevisjonen mener derfor at AAD må ta ansvaret for at de uavklarte forholdene, som fulgte av avtalen, vedvarte helt fram til ansvaret for de gjenstående arbeidene ved Slottet ble overført til Slottsforvaltningen 1. september 1999. Riksrevisjonen vil peke på at det ikke ble sørget for tilstrekkelig avstand i tid mellom programmering, prosjektering og bygging. Riksrevisjonen har merket seg at AAD i ettertid mener at det kan diskuteres om departementet gjennom sin innsats gjorde nok for å skaffe tilstrekkelig avstand mellom prosjektering og bygging, og om prosjektet burde vært stanset for å oppnå dette.

Riksrevisjonen er enig med FIN i at inventarprosjektet og rehabiliteringsprosjektet var to adskilte prosjekter, men vil samtidig bemerke at planleggingen av inventarprosjektet hadde sterk påvirkning på byggeprosjektet, først og fremst ved at planleggingsarbeidet resulterte i nye premisser for byggeprosjektet.

AAD har understreket at det ikke på noe tids-

punkt ble satt i gang arbeider som gikk utover de rammer Stortinget hadde godkjent. Riksrevisjonen er enig i dette, men vil påpeke at en betydelig del av de arbeider som lå til grunn for Stortingets bevilgninger ikke ble gjennomført.

4.2 Rehabiliteringen av Parkveien 45 og Stiftsgården

Riksrevisjonen konstaterer at Statsbygg også for rehabiliteringen av Parkveien 45 undervurderte prosjektets kompleksitet, kvalitetskrav, antikvariske krav og prisstigning. I tillegg ble prosjektet påført ekstra kostnader ved forsinkelser, og samlet førte dette til betydelige kostnadsoverskridelser. Undersøkelsen viser også at den opprinnelige kostnadsrammen ikke hadde den nødvendige forankring i de arbeider som skulle utføres. Blant annet var det ikke foretatt noen helhetlig tilstandsanalyse og heller ikke tatt tilstrekkelig hensyn til den særskilte usikkerheten i prosjektet.

Riksrevisjonens undersøkelse av rehabiliteringsarbeidene ved Stiftsgården viser at det er usikkerhet knyttet til hvor store beløp som totalt er brukt til investeringer og vedlikehold i perioden 1991–1997. På bakgrunn av de regnskapsoversikter Riksrevisjonen har mottatt er likevel utgiftene anslått til ca. 15,5 mill. kroner. Etter Riksrevisjonens mening er det uheldig at Statsbygg ikke hadde tilstrekkelig oversikt vedrørende rehabiliteringsarbeidene ved Stiftsgården.

5 DEPARTEMENTENES SVAR

5.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet som i brev av 15. januar 2001 har svart:

«Det vises til Riksrevisjonens brev av 19. desember 2000, vedlagt utkast til dokument til Stortinget om ovennevnte rehabiliteringsprosjekter. Rapport om saken har tidligere vært forelagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) til gjennomsyn og evt merknader, og departementet viser i den forbindelse til sitt brev av 2. november 2000.

Når det gjelder Riksrevisjonens bemerkninger i dokumentutkastet under pkt 4.1 og 4.2, vedrørende AADs rolle og ansvar i prosjektene, er imidlertid departementet fortsatt av den oppfatning at avtalen av 18. desember 1996 mellom Det Kongelige Slott og Statsbygg forutsatte at de ordinære betingelser for økonomiforvaltning og prosjektstyring i staten skulle gjelde også for dette prosjektet. Som tidligere meddelt Riksrevisjonen mener AAD at brevet til Statsbygg av 16. juli 1998 gir et korrekt bilde av situasjonen slik den var oppfattet i departementet fra over-

takelsen av prosjektansvaret ved årsskiftet 1996/97, og frem til sommeren 1998. Departementet kan ikke se at Riksrevisjonen i dokumentet har frembrakt nye opplysninger som gir grunnlag for å endre denne oppfatningen.

Når det gjelder rapportens vurderinger av de to øvrige rehabiliteringsprosjektene, Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim, har AAD som tidligere ingen merknader. Statsbygg har i egen henvendelse til AAD vist til sitt svarbrev til Riksrevisjonen av 23.10.2000, og forutsetter at dette brevet følger som vedlegg når dokumentet oversendes Stortinget. Finansdepartementets (FIN) uttalelse til dokumentet for de forhold som angår det departementet, følger som vedlegg til dette brev.»

5.2 Finansdepartementets svar

I brev av 19. desember 2000 til AAD bad Riksrevisjonen AAD innhente kommentarer fra FIN dersom departementet fant det nødvendig for å avgi svar. FIN har i brev av 9. januar 2001 til AAD svart:

«Det vises til Riksrevisjonens brev av 19. desember 2000, vedlagt utkast til dokument til Stortinget om ovennevnte sak.

Riksrevisjonen stiller i ovennevnte brev spørsmål om hvorfor usikkerheten knyttet til prosjektet ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til i budsjettering, organisering og styring av prosjektet. Riksrevisjonen anfører videre at det synes å være enighet mellom Finansdepartementet og Riksrevisjonen om at Finansdepartementet burde sørget for en nærmere kvalitetssikring av Statsbyggs kostnadsestimat.

Som nevnt i Finansdepartementets brev av 31.10.2000 baserte Finansdepartementet seg på Statsbyggs faglige vurderinger og kostnadsestimater. Finansdepartementet har ikke og bør ikke ha, fagkompetanse på bygge-/rehabiliteringsprosjekter. Ved utarbeidelsen av kostnadsrammen høsten 1995 forelå det for øvrig ikke indikasjoner på at prosjektet hadde en slik usikkerhet som senere er avdekket.

Riksrevisjonens uttaler videre at det verken i Finansdepartementets beskrivelse av Statsbyggs ansvar og mandat i brev av 15. februar 1996 eller i avtalen mellom Det Kongelige Slott og Statsbygg av 18. desember 1996, ble tatt tilstrekkelig hensyn til kompleksiteten i prosjektet.

Som nevnt i Finansdepartementets brev av 31.10.2000 var hensikten med avtalen av 18. desember 1996 å etablere en felles plattform mellom Statsbygg og Hoffet. På grunnlag av brev av 15. februar

1996 og avtalen av 18. desember 1996 kan det ikke legges til grunn en annen forståelse av avtalen enn at den fastsatte kostnadsrammen skulle være styrende og at brukernes behov skulle, så langt det lot seg gjøre, ivaretas innenfor denne kostnadsrammen.

Det vises forøvrig til Finansdepartementets brev av 31.10.2000.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at det totale økonomiske avviket for rehabiliteringen av Det Kongelige Slott utgjør 341,2 mill. kroner eller 200 % i forhold til de 170,7 mill. kroner som opprinnelig var til disposisjon for prosjektet. Rehabiliteringsarbeidene i Parkveien 45 hadde en overskridelse på 8,8 mill. kroner (52 %) i forhold til opprinnelig kostnadsramme. Det har ikke vært mulig å fastslå om det var kostnadsoverskridelser for arbeidene ved Stiftsgården, bl.a. fordi det ikke ble utarbeidet kostnadsanslag for alle arbeidene.

Riksrevisjonen vil peke på at Slottsprosjektet var et prosjekt av meget spesiell karakter, med et høyt innslag av teknisk, byggfaglig og håndverksmessig kompleksitet, tunge antikvariske hensyn og sterk brukervedvirkning. Disse forholdene var kjent allerede på planleggingsstadiet, men ble ikke i tilstrekkelig grad hensyntatt ved utarbeidelsen av kostnadsrammen. Riksrevisjonen vil presisere at oppdragsgivende departementet har ansvaret for kostnadsrammen og kvalitetssikringen av denne. Det er Riksrevisjonens oppfatning at kostnadsoverskridelsene i prosjektet i stor grad skyldes at Statsbygg, FIN og AAD undervurderte usikkerheten i prosjektet og organiserte prosjektet slik at det ble en stor grad av parallelitet i programmering, prosjektering og bygging. Riksrevisjonen finner det kritikkverdig at usikkerheten i prosjektet ikke fikk tilstrekkelige konsekvenser for budsjettering, organisering og departementenes styring av prosjektet. Også kostnadsoverskridelsene ved rehabiliteringen av Parkveien 45 kan tilbakeføres til mangelfull planlegging og prosjektstyring.

Riksrevisjonen har for øvrig merket seg at det på flere områder er ulike oppfatninger om hvordan ansvaret i Slottsprosjektet burde fordeles mellom Statsbygg, AAD og FIN. Denne usikkerheten og uenigheten om ansvarsfordelingen bidro til at verken Statsbygg, FIN eller AAD iverksatte de nødvendige tiltak for å sikre tilstrekkelig styring av prosjektet.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 23. januar 2001

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg 1

Rapport

Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim

Innhold

	Side
Sammendrag	11
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn	13
1.2 Formål og problemstillinger	14
2 Metode	15
3 Revisjonskriterier	17
3.1 Organisering og ansvar	17
3.1.1 Overordnet ansvarsfordeling	17
3.1.2 Kommunikasjon og samarbeid	18
3.1.3 Prosjektdefinisjon og prosjektavgrensning	19
3.1.4 Faseinndeling og ansvarsfordeling i de ulike faser	19
3.2 Planlegging og gjennomføring	20
3.2.1 Forundersøkelser og usikkerhetsanalyser	21
3.2.2 Kontrahering	21
3.2.3 Kostnads- og fremdriftsstyring	22
3.2.4 Endringshåndtering	22
3.2.5 Resultatmål og reservepost	22
4 Faktabeskrivelse – overordnet styring	24
4.1 AADs etatsstyring av Statsbygg	24
4.2 Finansdepartementets godkjenning av k-rammer	24
5 Faktabeskrivelse – Slottsprosjektet	26
5.1 Kostnadsrammer og bevilgninger	26
5.2 Organisering, styring og ansvar	27
5.2.1 De ulike aktørenes ansvar og myndighet	27
5.2.2 De ulike møtenes status og funksjon	29
5.2.3 Prosjektdefinisjon, faseinndeling og avgrensning	30
5.2.4 Endringer i prosjektets opprinnelige premisser	34
5.2.5 Ny administrasjonsordning fra 18. desember 1996	35
5.2.6 Kontrahering	37
5.3 Økonomi, usikkerhet og fremdrift	38
5.3.1 Utarbeidelse av kostnadsramme	38
5.3.2 Kontroll, rapportering og oppfølging	39
5.3.3 Fremdriftsmessige avvik	44
5.3.4 Økonomiske avvik	44
6 Faktabeskrivelse – Parkveien 45	47
6.1 Bakgrunn	47
6.2 Fremdriftsmessige og økonomiske avvik	47
6.3 Organisering, styring og ansvar	51
6.3.1 Organisering i forhold til oppdragsgiver og brukere	51
6.3.2 Riksantikvarens rolle i prosjektet	51
6.3.3 Prosjektstyring	51
7 Faktabeskrivelse – Stiftsgården	53
7.1 Bakgrunn	53
7.2 Finansiering – økonomisk oversikt	53

7.2.1	Budsjetter og faktiske kostnader	53
7.2.2	Finansieringen	54
7.3	Organisering og styring	57
7.3.1	Organiseringen internt i Statsbygg	57
7.3.2	Forholdet til brukerne og riksantikvaren	57
7.3.3	Prosjektstyring	58
8	Vurderinger	59
8.1	Rehabiliteringen av Slottet	59
8.2	Parkveien 45.....	61
8.3	Stiftsgården	61
	Vedlegg: Litteratur- og dokumentoversikt	62

Sammendrag

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere økonomiske og fremdriftsmessige forhold ved rehabiliteringen av Det Kongelige Slott (DKS), Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45, Oslo og Stiftsgården i Trondheim, samt å belyse årsaker til avvik.

Riksrevisjonens undersøkelse anslår det totale økonomiske avviket for rehabiliteringen av Slottet til 341,2 mill. kroner. Dette utgjør 200 % i forhold til den opprinnelige styringsrammen på 170,7 mill. kroner. Anslaget bygger på en kostnadsoverskridelse på 184,4 mill. kroner, samt at kostnadene ved de arbeidene som ble tatt ut av prosjektet er beregnet til 156,8 mill. kroner. Ved rehabiliteringsarbeidene ved Regjeringens representasjonsbolig var kostnadsoverskridelsene på 8,8 mill. kroner (52 %). På bakgrunn av mangler i kostnadsanslagene og regnskaperne for arbeidene ved Stiftsgården har det ikke vært mulig å fastslå om det var kostnadsoverskridelser i de delprosjektene som beskrives i ferdigmeldingen for disse rehabiliteringsarbeidene.

Undersøkelsen viser at kostnadsoverskridelsene ved rehabiliteringen av Slottet i stor grad kan tilskrives at Finansdepartementet (FIN), Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Statsbygg undervurderte usikkerheten i prosjektet og organiserte prosjektet slik at det ble en stor grad av parallellitet i prosjektering og bygging. Kostnadsrammen på 149 mill. kroner tok ikke i tilstrekkelig grad høyde for omfanget og kompleksiteten i de arbeider som skulle utføres. Selv om Statsbygg og FIN høsten 1995 var kjent med at det var betydelig usikkerhet i prosjektet, ble det ikke foretatt noen systematisk tilstandsanalyse eller risikoanalyse ved utarbeidelsen av kostnadsrammen fra høsten 1995. Usikkerheten var således ikke forsøkt tallfestet, og verken entrepris-kostnadene i forprosjektet eller Statsbyggs forslag til kostnadsramme inneholdt usikkerhetsavsetninger som skulle dekke den ekstraordinære usikkerheten i prosjektet. Undersøkelsen viser videre at det ikke fantes noen reell reserve i den kostnadsrammen som ble lagt fram for Stortinget i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (1995–96). Som oppdragsgivende departement fram til 1. januar 1997 var FIN ansvarlig for planleggingen fram til forprosjektet, og FIN må bære hovedansvaret for planleggingen og utarbeidelsen av kostnadsrammen. Samtidig avdekker undersøkelsen vesentlige svakheter i Statsbyggs faglige arbeid når

det gjelder utarbeidelse av forslag til kostnadsramme. Det kan også stilles spørsmål ved om Statsbygg gav tilstrekkelig informasjon til oppdragsgivende departement om usikkerheten i prosjektet.

I november 1996 rapporterte Statsbygg om styringsmessige og organisatoriske problemer, samt en overskridelse på 23 mill. kroner. Med bakgrunn i et avtaleutkast fra FIN av 10. desember 1996, ble det 18. desember 1996 inngått en avtale mellom DKS og Statsbygg om videre gjennomføring av rehabiliteringsprosjektet. Avtalen innebar at kostnadsrammen på 149 mill. kroner fortsatt skulle være styrende for prosjektet, samtidig som det fortsatt skulle utarbeides nye premisser parallelt med byggearbeidene. Undersøkelsen viser at FIN ikke tok hensyn til Statsbyggs faglige vurderinger ved utformingen av avtalen. FIN må derfor ta ansvaret for at referanserammen for prosjektet ikke ble avklart, at prosjektet ble videreført med en arbeidsform preget av parallellitet i programmering, prosjektering og bygging og at det ikke ble iverksatt tiltak for å skaffe budsjettmessig dekning. FIN må også ta ansvaret for at disse forholdene ikke var tilstrekkelig avklart før funksjonen som oppdragsgivende departement ble overført til AAD.

AAD som oppdragsgivende departement fra 1. januar 1997 sørget ikke for at det ble tilstrekkelig avstand i tid mellom prosjekteringsarbeidene og byggearbeidene før arbeidene med Kongeboligen ble stanset høsten 1998. Videre sørget AAD heller ikke for at de reviderte kostnadsrammene fra høsten 1997 og våren 1998 var realistiske. AAD er også ansvarlig for at de uavklarte forholdene som fulgte av avtalen av 18. desember 1996 vedvarte helt fram til ansvaret for de gjenstående arbeidene ved Slottet ble overført til Slottsforvaltningen 1. september 1999.

Undersøkelsen viser at kostnadsoverskridelsene på arbeidene ved Parkveien 45 bl.a. kan tilskrives utvidelser i prosjektet, økte administrasjonskostnader og at Statsbygg undervurderte prosjektets kompleksitet, kvalitetskrav, antikvariske krav og prisstigning, samt at det oppstod kostnader ved forsinkelser. Den opprinnelige kostnadsrammen hadde ikke den nødvendige forankring i de arbeider som skulle utføres. Det ble ikke foretatt noen helhetlig tilstandsanalyse og ikke tatt tilstrekkelig hensyn til den særskilte usikkerheten i prosjektet.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er usikkerhet knyttet til hvor store beløp som totalt er brukt til investeringer og vedlikehold på Stiftsgården i perioden 1991–1997. Statsbygg Midt-Norge hadde

ikke tilstrekkelig oversikt over dokumentasjonen vedrørende arbeidene ved Stiftsgården, og det var derfor vanskelig for Statsbygg å fremskaffe en del av den dokumentasjonen Riksrevisjonen etterspurte.

1 Innledning

1.1 BAKGRUNN

Statsbygg er byggherre på vegne av et oppdragsgivende departement i en rekke bygge- og rehabiliteringsprosjekter. Alle byggesaker initieres av det oppdragsgivende departement, og dette departementet fremmer byggesaken med nødvendig bistand fra Statsbygg (romprogram og kostnadsramme), tilpasset det ordinære tidsløp som regjeringen/Finansdepartementet (FIN) har lagt for budsjettprosessen i det enkelte år. I tillegg til det oppdragsgivende departement og Statsbygg, er Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) involvert som Statsbyggs overordnede departement, og FIN har et spesielt ansvar for godkjenning av romprogram og kostnadsramme.

Videre er brukerne av bygget involvert, og Statsbygg engasjerer prosjekteringsgruppe, byggeledelse og entreprenører til den operative utførelsen av prosjektet. I mange rehabiliteringsprosjekter vil også Riksantikvaren være involvert. Administrativt fredede bygninger forutsettes behandlet som om de var fredet etter kulturminneloven. Vedlikeholdet av disse bygningene skal så langt som mulig skje i samsvar med opprinnelig teknikk, utførelse og materialbruk. Dette innebærer at alle bygningsmessige endringer, som går videre enn vanlig vedlikehold skal godkjennes av Riksantikvaren.

Det ble i 1998 rettet et spesielt søkelys mot Statsbyggs rehabiliteringsarbeider ved Det Kongelige Slott. Det ble særlig fokusert på kostnadsoverskridelser og forsinkelser. Statsbyggs prosjekt nr. 93053 Rehabilitering av Det Kongelige Slott inklusive Kongebolig, er hovedobjektet for Riksrevisjonens analyse. Det fokuseres i hovedsak på utviklingen i prosjektet fra forprosjektet og kostnadsrammen på 149 mill. kroner forelå høsten 1995 og fram til ansvaret for ferdigstillingen av Kongeboligen ble overført fra Statsbygg til Slottsforvaltningen 1. september 1999.

I tillegg omfatter analysen rehabiliteringsarbeidene ved Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 i Oslo og ved Stiftsgården i Trondheim.

Ved årsskiftet 1999/2000 skjedde det en omstilling av Statsbygg, jf. St.prp. nr. 84 (1998–99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS. De konkurranseutsatte byggene under Statsbyggs forvaltning ble da skilt ut i et eget stats-

aksjeselskap. Den resterende eiendomsmassen har forblitt i forvaltningsbedriften Statsbygg. Ifølge St.prp. nr. 1 (1999–2000) for AAD skal Statsbygg gjennomgå en omfattende intern omstrukturering med hovedvekt på en mer kundeorientert organisering, der virksomhetens rolle som rådgiver overfor departementene skal prioriteres. Statsbygg vil også i fremtiden være byggherre for de bygg staten selv velger å stå som eier av.

Gjeldende instruks for Statsbygg er gitt ved Kronprinsregentens resolusjon av 28. november 1975, og er ikke ajourført for de endringer som er vedtatt gjennom regjeringens og Stortingets behandling av husleieordningen. Instruksen vil imidlertid bli revidert i forbindelse med det arbeidet som pågår i forhold til fremtidig strategi og organisering av Statsbygg.¹

På grunnlag av Dokument nr. 7 (1972–73) og Innst. S. nr. 277 (1976–77) fra utenriks- og konstitusjonskomiteen uttalte Stortinget 27. mai 1977 bl.a. at «Regjeringen sørger for at det blir klargjort hvordan ansvaret for virksomheten i Statens bygge- og eiendomsdirektorat skal fordeles på Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) og de enkelte departementer hvis bevilgning ligger til grunn for et byggearbeid.» I Dokument nr. 1 (1979–80) tok Riksrevisjonen opp med FAD hva regjeringen hadde gjort for å klargjøre disse ansvarsforholdene. I Innst. S. nr. 138 (1979–80) uttalte administrasjonskomiteen at det var behov for en ytterligere avklaring av det konstitusjonelle ansvaret som påhviler statsråden for FAD og de andre statsråder når det gjelder bevilgninger til byggearbeider under de enkelte departementer. På denne bakgrunn sendte Statsministerens kontor den 25. mai 1981 et brev til departementene som omhandler ansvarsfordelingen mellom det oppdragsgivende departement, AAD og FIN i forbindelse med bygg og anlegg som utføres i regi av Statsbygg. I kontroll- og konstitusjonskomiteens åpne høring om Dokument nr. 3:11 (1997–98) Riksrevisjonens undersøkelse av Sosial- og helsedepartementets oppfølging av de helsepolitiske forutsetninger for byggingen av nytt Rikshospital og Dokument nr. 3:7 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av styring og oppfølging av prosjektet Nytt Rikshos-

¹ Styring av statlige investeringer, Finans- og tolldepartementet, 10. februar 1999:48

pital ble det på nytt satt fokus på ansvarsfordelingen mellom departementene, og arbeids- og administrasjonsministeren signaliserte at det vil bli foretatt en gjennomgang av denne ansvarsfordelingen.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet

Formålet med analysen har vært å vurdere økonomiske og fremdriftsmessige forhold ved rehabiliteringen av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim, samt å belyse årsaker til avvik. I denne forbindelse er det lagt særlig vekt på å undersøke Statsbyggs prosjektstyring, AADs styring av Statsbygg, FINs rolle som kostnadsrammedepartement og de oppdragsgivende departementenes behandling av rehabiliteringsprosjektene.

Problemstillinger

På bakgrunn av formål og mål er det fokusert på følgende problemstillinger i de tre undersøkte rehabiliteringsprosjektene:

- Hvordan ble prosjektene organisert og hvordan var ansvar og myndighet fordelt mellom aktørene?
- Hvordan ble prosjektene planlagt og gjennomført?
- Hvordan har oppdragsgivende departement utøvet sin rolle?
- Hvor store var de fremdriftsmessige og økonomiske avvikene?
- Hvordan ble usikkerheten håndtert?

Videre er det fokusert på følgende generelle problemstillinger:

- Hvordan utøver AAD rollen som Statsbyggs overordnede departement?
- Hvordan utøver FIN rollen som kostnadsrammedepartement?

2 Metode

Statsbyggs prosjekt nr. 93053 Rehabilitering av Det Kongelige Slott (DKS) inklusive Kongebolig, er utgangspunktet for denne analysen. I tillegg omfatter analysen rehabiliteringsarbeidene ved Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 i Oslo og ved Stiftsgården i Trondheim. Prosjektene er hentet ut fra de prosjekter som i Statsbyggs planer for 1996, 1997 og 1998 er oppført som rehabiliteringsprosjekter. Det er lagt vekt på å finne to rehabiliteringsprosjekter av samme kategori som Slottsprosjektet.

Utvelgelsen har skjedd som et skjønnsmessig utvalg ut fra følgende kriterier:

- Rehabiliteringsarbeider (m/restaurering og ombygging, uten innslag av store nybygg)
- Gamle bygninger bygget før 1900 (med problemstillinger bl.a. knyttet til antikvarisk verdi, økt funksjonalitet og brannsikkerhet)
- Bygningene skal være mest mulig likeartede med Slottet når det gjelder bruksområder, hvilket bl.a. innebærer at de brukes i representasjonsøyemed.

Rehabiliteringsarbeidene ved DKS er de klart mest omfattende av de tre prosjektene. Både på grunn av dette og fordi Slottsprosjektet har vært gjenstand for spesiell oppmerksomhet, er det i undersøkelsen lagt mer vekt på dette prosjektet enn de to øvrige rehabiliteringsprosjektene.

Datainnsamlingen for utledning av fakta og revisjonskriterier har skjedd ved gjennomgang av dokumenter og informasjon mottatt i møter. Gjennomgangen av dokumenter har omfattet stortingsdokumenter, tildelingsbrev, instruks for Statsbygg, Statsbyggs Administrative Bestemmelser og øvrige retningslinjer for Statsbygg, samt rapporter fra prosjektet «Styring av statlige investeringer».² I den utstrekning rapportene fra prosjektet «Styring av statlige investeringer» er benyttet som kilde for revisjonskriteriene, er dette på de områder der rapportene beskriver de retningslinjer og rutiner som var gjeldende da de aktuelle prosjektene ble gjennomført. Revisjonskriteriene beskriver de regler, retningslinjer og rutiner som gjaldt i samme tidsrom og beskriver ikke senere endringer.

I forbindelse med det enkelte rehabiliteringsprosjekt har dokumentgjennomgangen omfattet statusrapporter, referater fra ulike møter, prosjektbeskrivelser, plandokumenter, beslutningsgrunnlag, budsjetter, regnskaper, kostnadsestimater og øvrige rapporter, brev, notater, rapporter fra Statsbyggs internrevisjon og andre dokumenter hos Statsbygg og AAD.

I rapportens faktadel gis det en nærmere beskrivelse av økonomiske og fremdriftsmessige avvik i Slottsprosjektet og i rehabiliteringsarbeidene ved Parkveien 45. Beskrivelsen av Slottsprosjektet bygger på en systematisk og detaljert gjennomgang av budsjett, forprosjekt og kostnadsramme sammenholdt med en tilsvarende gjennomgang av de faktisk utførte arbeider innenfor de forskjellige delprosjektene. I denne sammenheng hadde Riksrevisjonen i perioden 11. august 1999 til 11. oktober 1999 møter med Statsbygg for å fremskaffe utfyllende informasjon. Dette arbeidet resulterte i et arbeidsnotat som ble oversendt Statsbygg for bekreftelse 25. november 1999. Samme dag ble et arbeidsnotat om utarbeidelsen av kostnadsrammen fra høsten 1995 oversendt Statsbygg og FIN for bekreftelse. FIN og Statsbygg gav sine kommentarer til arbeidsnotatene i brev av henholdsvis 10. desember 1999 og 17. desember 1999. Disse arbeidsnotatene danner grunnlaget for beskrivelsen i kap. 5.3.1, 5.3.3 og 5.3.4.

Videre er det samlet inn opplysninger i møter med Statsbygg 6. mai 1999 og 19. november 1999, Statsbygg Midt-Norge 29. september 1999, AAD 11. oktober 1999 og FIN 2. november 1999. Referater fra disse møtene er sendt til Statsbygg og departementene for kommentarer. I to tilfeller, der departementenes kommentarer medførte vesentlige endringer i referatene, ble referatene omarbeidet og på nytt oversendt departementene. Den 10. januar og 24. januar 2000 ble det avholdt møter med Statsbygg om rehabiliteringen av Slottet. I etterkant av disse møtene utarbeidet Statsbygg skriftlig svar på Riksrevisjonens spørsmål. 17. februar 2000 ble det avholdt møte med Finansavdelingen i FIN om FINs rolle som kostnadsrammedepartement. Riksrevisjonens spørsmål var oversendt før møtet, og til møtet hadde FIN utarbeidet et notat med svar på Riksrevisjonens spørsmål.

Utkast til revisjonskriterier ble 9. mars 2000 oversendt AAD, FIN og Statsbygg for uttalelse. Ved brev av 3. april 2000, 4. april 2000 og 14. april 2000

² Rapportene «styring av statlige investeringer», Finansdepartementet 10. februar 1999 og «styring av statlige investeringsprosjekter – rapport fra arbeidsgruppen for AAD og Statsbygg», avgitt 17. august 1998

kom hhv. FIN, Statsbygg og AAD med skriftlige uttalelser til utkastet til revisjonskriterier. Det ble i tillegg avholdt et møte 14. april 2000 med AAD og Statsbygg om revisjonskriteriene.

Utkast til faktadel ble 21. august 2000 oversendt AAD og FIN for verifisering. Videre ble faktadelen sendt Statsbygg til orientering. AAD og FIN svarte begge ved brev av 18. september 2000.

3 Revisjonskriterier

3.1 ORGANISERING OG ANSVAR

3.1.1 Overordnet ansvarsfordeling

25. mai 1981 sendte Statsministerens kontor et brev til departementene som omhandler ansvarsfordelingen mellom det oppdragsgivende departement, Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Finansdepartementet (FIN) i forbindelse med bygg og anlegg som utføres i regi av Statsbygg (jf. kap. 1.1). Brevet fra Statsministerens kontor tar sikte på å klargjøre det konstitusjonelle ansvar som påhviler de berørte statsråder når Statsbygg fører opp bygg for et fagdepartement. Nedenfor gis en oversikt over hvordan dette ansvaret er beskrevet gjennom brevet fra Statsministerens kontor, instruksene for Statsbygg (fastsatt ved Kronprinsregentens resolusjon av 28. november 1975) og andre styringsdokumenter.

Statsbygg

Statsbygg skal ifølge bl.a. St. prp. nr. 1 (1996–97) for Administrasjonsdepartementet organisere, planlegge og gjennomføre byggeprosjekter innenfor vedtatte rammer for økonomi, tid og kvalitet. Videre fremgår det av bl.a. St. prp. nr. 1 (1998–99) for AAD at Statsbygg ivaretar funksjonen som byggherre i nybyggings-, ombyggings- og rehabiliteringsprosjekter på vegne av et oppdragsgivende departement. Ifølge § 3 i Statsbyggs instruks har Statsbygg ansvaret for at planlegging og gjennomføring av statens byggarbeider skjer på en rasjonell og økonomisk måte. Herunder har Statsbygg et faglig ansvar for bl.a. byggeprogram og kostnadsramme. Videre har Statsbygg ansvar for at arkitektoniske, tekniske, miljømessige og kulturhistoriske hensyn blir påaktet og at lover, forskrifter og regelverk overholdes. Statsbygg ivaretar byggherreansvaret ved å ha prosjektledelsen. Prosjektledelse er Statsbyggs kvalitetssikring av at de overordnede målene blir nådd, og en forutsetning for å kunne ta det fulle byggherreansvaret for prosjektet.³

Vedtaket om startbevilgning til et bestemt prosjekt gir fullmakt til å slutte de nødvendige kontrakter utover den gitte bevilgning innenfor rammen av det

oppgitte kostnadsoverslag. Stortinget kan gi fullmakt til at statens forretninger slutter nødvendige kontrakter til anlegg, bygg eller særlig innretning innenfor en fastsatt ramme, utover gitt bevilgning, uten at fullmakten er knyttet til bestemte prosjekter.⁴ Slik fullmakt er gitt til Statsbygg, som har adgang til å sette i gang prosjekter innenfor husleieordningen med en kostnadsramme på inntil 25 mill. kroner pr. prosjekt og 150 mill. kroner totalt i tilfeller hvor fagdepartementet selv har husleiemidler. Tilsvarende gjelder for kurantprosjekter, dvs. prosjekter der oppdragsgiver forplikter seg til å dekke husleien ved prosjektet innenfor budsjettammen.⁵

Fagdepartementet (oppdragsgivende departement)

Det oppdragsgivende departement har ansvaret for planleggingen fram til ferdig forprosjekt.⁶ Det overordnede ansvaret for en byggesak tilligger alltid fagdepartementet for den bruker som skal ta i bruk lokalene, fram til romprogram og kostnadsramme er fastsatt. Den utadrettede profileringen av et byggeprosjekt vil også i all hovedsak tilligge fagdepartementet. Det er først i forbindelse med fremleggelsen av St.prp. nr. 1, eventuelt en annen proposisjon, og følgelig etter at regjeringen har gitt klarsignal for forslag om startbevilgning, at ansvaret for byggesaken overføres fra fagdepartementet til AAD som overordnet departement til Statsbygg.⁷ Statsråden for det oppdragsgivende departement har konstitusjonelt ansvar for feil og forsømmelser som kan tilbakeføres til det oppdragsgivende departementets egen behandling av byggesaken, f.eks. prioritering av prosjektet, dets størrelse og kvalitative utforming. Dette ansvaret omfatter også kostnadsøkning som skyldes at departementet endrer kravet til standard, romvolum og andre brukerkrav.⁸ Melder Statsbygg fra til oppdragsgiveren om at det blir nødvendig med en

³ Evaluering av innføringen av husleieordningen i staten og omleggingen av Statsbygg til forvaltningsbedrift – intern rapport i AAD, 12. mars 1996, side 18

⁴ Bevilgningsreglementet, § 9 og § 6, 4. ledd

⁵ St prp nr. 1 (1999–2000) for AAD, romertallsvedtak V nr. 7 og 8

⁶ St prp nr. 63 (1990–91), side 7

⁷ Styring av statlige investeringsprosjekter, rapport fra arbeidsgruppen for AAD og Statsbygg, side 41

⁸ Brev fra Statsministerens kontor til departementene av 25. mai 1981 og Styring av statlige investeringer, Finans- og tolldepartementet, 10. februar 1999, side 32

tilleggsbevilgning, og det oppdragsgivende departementet unnlater å ta de nødvendige skritt for å skaffe budsjettmessig dekning, vil det konstitusjonelle ansvar gå over fra statsråden for AAD til statsråden for det oppdragsgivende departement.⁹

Av Bevilgningsreglementets § 4, 1. ledd er det utledet et prinsipp om realistisk budsjettering, hvilket innebærer at det ikke vil være riktig å budsjettere med høyere eller lavere beløp enn det som faktisk forventes utbetalt.¹⁰ Et hvert nytt byggeprosjekt skal omtales i oppdragsgivende departements budsjettproposisjon, med opplysning om formål og forutsatt aktivitetsnivå for den institusjon som skal inn i bygget.¹¹ Dersom det inntrer endringer i forhold til forutsetningene for et stortingsvedtak, og endringene medfører at det i departementet oppstår betydelig tvil om vedtaket kan eller bør gjennomføres, må spørsmålet om å endre vedtaket eller fravike forutsetningene forelegges Stortinget.¹²

Arbeids- og administrasjonsdepartementet som Statsbyggs overordnede departement

Det er arbeids- og administrasjonsministeren som har det politiske og konstitusjonelle ansvar for Statsbyggs utøvelse av byggherrefunksjonen på statens vegne. Således har arbeids- og administrasjonsministeren ansvaret for feil eller svikt i Statsbyggs faglige arbeid, herunder anbudsprosedyre, kontraktsinngåelse og gjennomføring av fastsatte planer innenfor det bevilgede beløp, beslutning om å disponere reservebevilgning, samt for det forhold at det bevilgede beløp ikke strekker til på grunn av lønns- og prisstigning.¹³

Kravene i økonomiregelverket innebærer at AAD skal etablere ordninger som gir kontroll med at underliggende virksomheter utfører sine oppgaver i overensstemmelse med de mål og retningslinjer som er angitt i tildelingsbrevet og i gjeldende lover, regler og instruksjoner og at de har organisert og utfører sin økonomiforvaltning på en betryggende måte. For å gjennomføre slik kontroll, må departementet forsikre seg om at det er etablert forsvarlige interne kontrollrutiner for alle sider ved økonomiforvaltningen, at rutinene og systemene er hensiktsmessige og at de fungerer som forutsatt. For å kunne utøve denne rollen, må departementet etablere rutiner og systemer som sikrer at det har tilstrekkelig innsikt og

kompetanse til å følge opp underliggende virksomheter. Departementet må følge opp den løpende aktiviteten med fokus på sikring av produktivitet og kvalitet innenfor tildelt budsjettramme. Videre må man klargjøre hvordan styring og oppfølging skal skje og hvordan virksomheten skal dokumentere sine resultater og utvikle hensiktsmessige styrings- og rapporteringssystemer.¹⁴

Finansdepartementet som kostnadsrammedepartement

Av instruks for Statsbygg, § 5 fremgår det at Statsbygg skal forelegge romprogram og senere byggeprogram med forslag til kostnadsramme for FIN til godkjenning.

I brev av 25. mai 1981 fra Statsministerens kontor til departementene påpekes det at FIN, gjennom sin godkjenning av kostnadsrammen og de forutsetninger som departementet kan knytte til sin avgjørelse, har vesentlig innflytelse på utformingene og gjennomføringen av det enkelte byggeprosjekt, og at finansministeren har et konstitusjonelt ansvar for feil eller forsømmelser som kan tilbakeføres til FINs egen behandling av byggesaken.

3.1.2 Kommunikasjon og samarbeid

I instruks for Statsbygg, § 4 heter det: «For å få i stand et effektivt samarbeid under hele prosjekteringstiden, [...] opprettes for hvert prosjekt en fast kontaktgruppe med representanter fra vedkommende oppdragsgivende departement og brukerinstitusjon under ledelse av direktoratet. Det forutsettes et nært samarbeid under byggesakens utvikling og representantene forutsettes å møte med fullmakt til å gi uttrykk for sin etats syn på de spørsmål som det skal tas stilling til». Instruksens § 5 fastslår at det skal føres protokoll «ved den avsluttende behandling av romprogram, forprosjekt og endelig prosjekt i kontaktgruppen» og at utskrift av protokollen skal sendes oppdragsgivende departement og brukerinstitusjon. Statsbygg skal «holde vedkommende fagdepartement og brukerinstitusjon informert om fremdriften av byggeprosjektene. Direktoratet skal straks varsle disse dersom problemer oppstår eller forutsetninger som ligger til grunn for prosjektet ikke synes å holde, slik at de kan treffe tiltak for å revurdere og eventuelt endre forutsetninger og planer innenfor den fastsatte kostnadsramme».¹⁵ All kommunikasjon i prosjektet bør så langt det er mulig dokumenteres gjennom brev, notater, referater mv.¹⁶

Byggherrefunksjonen inklusive prosjektledelse ivaretas av Statsbyggs egne ansatte.¹⁷ Innen Stats-

⁹ Brev fra Statsministerens kontor til departementene av 25. mai 1981

¹⁰ Finansdepartementets kommentarer til bevilgningsreglementet og Styring av statlige investeringer, Finans- og tolldepartementet, 10. februar 1999, side 33

¹¹ St. prp. nr. 63 (1990–91), side 22

¹² Økonomireglementet, § 5.2

¹³ St. prp. nr. 63 (1990–91):7; jf. brev fra Statsministerens kontor til departementene av 25. mai 1981 og Styring av statlige investeringer, Finans- og tolldepartementet, 10. februar 1999, side 32

¹⁴ Økonomireglementet, § 20.1 og De funksjonelle Økonomireglementet, kapittel 1

¹⁵ Instruks for Statens bygge- og eiendomsdirektorat (Kronprinsreg. res. av 28.11.1975), § 5

¹⁶ Statsbygg, Prosjektdivisjonens instruks, 12–11

¹⁷ St. prp. nr. 1 (1996–97) Administrasjonsdepartementet:111

bygg etableres det en prosjektgruppe (SPG) som blir ledet av prosjektleder (PL). PL innhenter tilbud/tilbud på rådgivningstjenester på bakgrunn av godkjent byggeprogram og kostnadsramme. Rådgivningstjenester omfatter prosjekteringsgruppeleder (PGL) og prosjekteringsgruppe (PG) bestående av arkitekt og rådgivende ingeniører. PL har ansvaret for prosjektets organisering, ledelse, fremdrift, overholdelse av kostnadsramme og kvalitet. PL skal ha den daglige ledelsen av prosjektet, og påse at det etableres et konstruktivt samarbeid i prosjektet. PL skal påse at alle parter i prosjektet får og gir den informasjon som er nødvendig. Alle endringer skal godkjennes av PL. Endringer av tidligere godkjente vesentlige forutsetninger for prosjektet skal behandles i kontaktgruppen.¹⁸

Brukerne organiserer seg i en brukergruppe (BG) og velger leder (BGL). BGL er Statsbyggs kontaktperson. PGL skal holde BGL informert om prosjektets utvikling og fremdrift.¹⁹ Det stilles krav om at det blir trukket et klart skille mellom brukerinteressene på den ene side og det styringsmessige ansvar en byggherre har på den annen side.²⁰ Det må være en tett dialog mellom bruker og prosjekterende om detaljer, mest i prosjekteringsstiden, men også underveis i byggeprosessen.²¹

3.1.3 Prosjektdefinisjon og prosjektavgrønsing

Et prosjekt er karakterisert ved at det skal frembringe et veldefinert resultat innenfor en gitt tids- og kostnadsramme. Prosjekter er altså avgrønsset i sin karakter. Målsettingen er utgangspunkt for både planlegging, gjennomføring og evaluering av et prosjekt. Det er derfor avgjørende at målet er formulert så presist som mulig. Også formålet med sluttproduktet og forventningene til sluttproduktet, tids- og kostnadsramme må være klart definert.²²

Budsjettmessig postering av bevilgninger til rehabiliteringsarbeider

Rehabiliteringsarbeider vil som regel omfatte mange forskjellige typer arbeid, bl.a. ombygginger, vedlikehold, utskiftning av tekniske anlegg og generell modernisering. Av denne grunn vil det kunne være flere aktuelle budsjettposter for bevilgninger til rehabiliteringsarbeider.

Bevilgninger til løpende og teknisk vedlikehold, samt utskiftninger av tekniske anlegg på de bygnin-

ger som forvaltes av Statsbygg posteres på kap 2445, underpost 24.2 Driftsutgifter. Bevilgninger til mindre ombygginger, utvidelser, installering av tekniske anlegg og brukertilpasninger posteres på kap 2445, post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold. Bevilgninger til vedlikeholds- og ombyggingsarbeider med investeringsmessig karakter, f.eks. store utbedringer som innebærer en vesentlig forhøyelse av eiendommens verdi posteres på kap 2445, post 46 Ombygginger, utvidelser og ekstraordinært vedlikehold.²³

Dersom det i forbindelse med rehabiliteringsarbeider også anskaffes inventar/utstyr skal dette posteres på underpost 11–1 Maskiner, inventar utstyr, men dersom det gjelder store innkjøp av engangskarakter skal det posteres under post 45 Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold.²⁴

Stortingets bevilgningsvedtak er knyttet til beløpet under den enkelte post. Postspesifikasjonen er derfor meget viktig.²⁵ Når det gjelder rehabiliteringsarbeider kan det være avgrønsingsproblemer mellom de ovennevnte postene, både når det gjelder postering av de ulike typer rehabiliteringsarbeid og i grensesnittet mellom rehabiliteringsarbeider og inventar/utstyr. Oppdragsgivende departement er ansvarlig for at korrekt postering blir foretatt.

3.1.4 Faseinndeling og ansvarsfordeling i de ulike faser

En helt grunnleggende forutsetning for effektivt å kunne styre et prosjekt er at man er klar over hvilken fase man til enhver tid befinner seg i, og derfor bør det benyttes relevante prosjektstyringsverktøy som klargjør dette. Fasene utgjør en metodisk sekvensiell inndeling av prosjektenes livsløp. Hver faseovergang må dokumenteres, og det må ikke være anledning til å begynne på aktiviteter i neste fase før de arbeider som disse aktivitetene skal bygge på, er fullført.²⁶ Statsbyggs prosjekter deles inn i følgende faser:

Programmeringsfase

- *Utredningsfase:* Behovsanalyse og prioritering i brukeretat og oppdragsgivende departement.
- *Utarbeidelse av romprogram:* Omfatter en beskrivelse av prosjektet i hovedtrekk og en opplysning av nettoarealer for de ulike funksjoner. I denne fasen opprettes kontaktgruppe for prosjektet.

¹⁸ Styring av statlige investeringsprosjekter, rapport fra arbeidsgruppen for AAD og Statsbygg, side 13 og Statsbygg, Prosjektdivisjonens instruks, 12–12

¹⁹ Statsbygg, Prosjektdivisjonens instruks, 22–13, 32–13, 62–13

²⁰ NOU 1991:5 Modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen, side 14

²¹ Styring av statlige investeringsprosjekter, rapport fra arbeidsgruppen for AAD og Statsbygg, side 33

²² Styring av statlige investeringer, Finans- og tolldepartementet, 10. februar 1999, side 22, 70, 105–107

²³ St.prp.nr. 1 (1999–2000) for Arbeids- og administrasjonsdepartementet

²⁴ Pkt 10.4.3 i Regelsamling fastsatt av Finansdepartementet 7. september 1993

²⁵ Kommentarer til bevilgningsreglementet, pkt 5.3 Inndeling i poster

²⁶ Styring av statlige investeringer, Finans- og tolldepartementet, 10. februar 1999, side 65–68

- *Utarbeidelse av byggeprogram.* Statsbygg utarbeider forslag til byggeprogram, som presiserer alle de tekniske, funksjonelle og arkitektoniske kravene som stilles til nybygget eller ombyggingen. Dette er et grunnlag for utarbeidelse av kostnadsrammen, og det er et kontraktsdokument, dvs. arbeidsgrunnlaget for prosjekteringsgruppen og grunnlaget for kvalitetsstyringen av prosjektet. Kostnadsrammen beregnes ut fra erfaringsdata og innhentede priser.

Prosjekteringsfase

- *Utarbeidelse av skisseprosjekt*
- *Utarbeidelse av forprosjekt.* Med grunnlag i godkjent skisseprosjekt med kommentarer, føres prosjektet videre i forprosjekt. Her fastlegges planløsning, tekniske og arkitektoniske hovedprinsipper og entreprisoppdeling. Med grunnlag i godkjent forprosjekt, vil søknad om rammetilatelsete bli sendt kommunen. Forprosjekt danner det endelige grunnlag for utarbeidelse av anbuds- eller tilbudsmateriale med produksjonstegninger.
- *Utarbeidelse av detaljprosjekt.* Detaljprosjekt utgjør, sammen med anbuds- og kontraktsbestemmelser, det fullstendige grunnlag for anbuds-/tilbudsinnhenting fra utførende entreprenører.

Byggefase

- *Kontrahering:* På grunnlag av innkomne tilbud utarbeides det en samlet kostnadsberegning. Ved forslag om å øke kostnadsrammen må godkjenning fra oppdragsgivende departement foreligge før kontrahering.
- *Bygging:* Omfatter den konkrete gjennomføring av prosjektet og slutter med ferdigbesiktigelse og overtagelsesforretning.
- *Avslutning:* Ferdigmelding, overlevering til oppdragsgivende departement og bruker, garantiforpliktelser.

Statsbygg prosjekterer ikke byggene selv, men engasjerer en ekstern prosjekteringsgruppe bestående av arkitekt og rådgivende ingeniører i byggeteknikk, elektroteknikk, VVS og eventuelt spesialfag. På grunnlag av godkjent skisseprosjekt utarbeider prosjekteringsgruppen forprosjektet. Statsbygg gjennomgår og kvalitetssikrer forprosjektet med hovedvekt på kostnader, areal, løsninger og programkontroll.²⁷

Proessen i en byggesak innebærer stor innflytelse fra brukerens side i de innledende fasene av byggeprosjektet. Brukernes handlefrihet avtar sterkt jo lenger ut i prosjekteringsfasen en kommer. Når en byggebevilgning er stilt til disposisjon for Stats-

bygg, er Statsbygg ansvarlig for anbudsprosedyre, kontraktsinngåelse og gjennomføring av fastsatte planer innenfor det bevilgede beløp. Statsbygg plikter å melde fra til oppdragsgiveren hvis det under fremdriften viser seg at det bevilgede beløp ikke strekker til. Slik melding forutsettes gitt på et tidspunkt hvor det ikke er inngått kontrakter eller igangsatt arbeider som i realiteten binder prosjektet til et kostnadsnivå som det ikke er gitt dekning for i bevilgning eller bevilgningsfullmakt. Statsbygg har altså et hovedansvar for gjennomføringen av byggeprosjektet fra det øyeblikk det foreligger et godkjent byggeprogram med en tilhørende kostnadsramme og til bygget overleveres eier etter ferdigstilling, dvs. i selve prosjekterings- og byggefasen.²⁸

3.2 PLANLEGGING OG GJENNOMFØRING

Statsbygg skal ifølge Instruks for Statens bygge- og eiendomsdirektorat, § 2 c forestå planleggingsarbeider etter oppdrag fra og i samråd med oppdragsgivende departement og utarbeide kostnadsoverslag og forslag til årlige byggebevilgninger. Det oppdragsgivende departementet gir Statsbygg i oppdrag å utarbeide byggeprogram basert på eventuell behovs- og funksjonsanalyse og romprogram (ramme-program). Det oppdragsgivende departementet skal godkjenne byggeprogrammet før oversendelse av byggeprogram og kostnadsramme til FIN.²⁹ Det oppdragsgivende departementet godkjenner prosjektet etter skisseprosjekt, forprosjekt og ved eventuelle endringer i detaljprosjekt.

I planleggingsfasen av et prosjekt skal Statsbygg gi bruker og oppdragsgivende departement et best mulig beslutningsgrunnlag gjennom å synliggjøre ulike alternativer og kostnader før rammene fastsettes. Bruker og oppdragsgivende departement skal også få grundig informasjon om den videre prosess. Brukeretatens og det oppdragsgivende departements ønsker og økonomiske evne skal være avgjørende for hvilke løsninger som tilbys.³⁰ På grunnlag av byggeprogrammet utarbeider Statsbygg forslag til kostnadsramme for prosjektet som skal godkjennes av oppdragsgivende departement og bruker i kontaktgruppemøte og av FIN.³¹ Kostnadsrammen beregnes ut fra erfaringsdata og innhentede priser. Kalkulerte kostnader ved forprosjekt bør ligge godt innenfor kostnadsrammen, da det erfaringsmessig er

²⁸ Brev fra Statsministerens kontor til departementene av 25. mai 1981, samt Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning (interne rapporter i AAD), Delutredning om byggherrefunksjonen, side 4

²⁹ Evaluering av innføringen av husleieordningen i staten og omleggingen av Statsbygg til forvaltningsbedrift – intern rapport i AAD, side 19 – 20

³⁰ St.prp. nr. 1 (1997–98) PSD, side 102

³¹ Evaluering av innføringen av husleieordningen i staten og omleggingen av Statsbygg til forvaltningsbedrift – intern rapport i AAD side 20 – 21

²⁷ Styring av statlige investeringsprosjekter, rapport fra arbeidsgruppen for AAD og Statsbygg, side 15 og 27

en del uforutsette forhold som uteglemmes i kalkulasjonen. Spesielt viktig er dette for ombyggings- og rehabiliteringsprosjekter og andre spesielle prosjekter.³² Målet med byggeprogrammet og kostnadsramme er å fremlegge en gjennomarbeidet prosjektbeskrivelse for beslutende myndighet. Godkjent byggeprogram med kostnadsramme skal være styringsdokument og referanse for alle involverte mht. beslutninger, kvalitetssikring og kostnadskontroll ved gjennomføring av prosjektet.³³

Etter at kostnadsrammen er fastsatt, forestår Statsbygg den videre planlegging og gjennomføring av byggesaken.³⁴ Ifølge instruks for Statsbygg, § 2 d skal Statsbygg forestå gjennomføringen av vedtatte prosjekter på vegne av og i samråd med oppdragsgivende departement innenfor rammen av kostnadsoverslag og bevilgninger.

3.2.1 Forundersøkelser og usikkerhetsanalyser

Norges Byggforskningsinstitutt anbefaler at alle større rehabiliteringsarbeider på gamle bygningskonstruksjoner starter med en tilstandsanalyse av bygningen. Registreringen må foregå systematisk etter en plan som er utarbeidet på forhånd, og det er en forutsetning at registreringen dokumenteres. Analysen må være gjennomført av personer som har tilstrekkelig kompetanse innen de aktuelle fagområdene. Skjulte skader oppdages bare ved nærmere undersøkelser på de riktige stedene, og dette betyr at man alltid må regne med en viss usikkerhet ved registrering og tolkning av resultatene. Tilstandsanalysen skal være gjennomført etter de retningslinjene som er gitt i forslag til Norsk Standard for «teknisk analyse av bygninger og anlegg». En grunnleggende regel er at utbedring av skader aldri bør finne sted før skadeårsaken er kartlagt. Vurdering av nødvendige utbedrings- og vedlikeholdsarbeider er knyttet til tilstanden og bør gjøres av de samme personene som har foretatt registreringen. Registrert tilstand kontrolleres mot forhåndsdefinerte krav som f.eks. forskriftskrav, egne kvalitetskrav, funksjonskrav, estetiske krav eller brukerkrav. Vurderingene må baseres på faglige kunnskaper, erfaringer og sunn fornuft.³⁵

Den som utfører en tilstandsanalyse må også vurdere svikt og risiko for skulde feil og mangler. Med skjulte feil og mangler menes forhold som ikke er synlige i form av symptomer, men som likevel kan forårsake skader. Dette kan forekomme i tilfeller der det er bygningsdeler eller komponenter som av forskjellige årsaker ikke kan undersøkes fullstendig.

Eksempler er råte i innmurte bjelke- eller sperreender. Slike forhold må alltid angis og bør følges opp med tilleggsundersøkelser hvis mulig.³⁶

Usikkerhet kan generelt forstås som et informasjonsgap; mellom det som er nødvendig for å ta en sikker beslutning og den faktisk tilgjengelige informasjon. Dette gapet vil typisk reduseres over tid inntil det er nede på null ved ferdigstillingen. Usikkerheten i prosjektet vil bl.a. avhenge av organisasjon, egenkompetanse, bygningens fysiske beskaffenhet, markedssituasjonen, leverandørvalg, kontraktsvalg og teknologi.

I rapporten «Styring av statlige investeringer» påpekes viktigheten av at det foretas usikkerhetsanalyser og at disse i tilstrekkelig grad oppdateres gjennom prosjektets ulike faser. Analysene må gjøres i henhold til alminnelig anerkjente prinsipper. Videre påpekes behovet for å ta særskilte hensyn til usikkerhet for de store og spesielle prosjektene under Statsbygg.

3.2.2 Kontrahering

I forbindelse med planleggingen og gjennomføringen av byggeprosjekter kontraherer Statsbygg en rekke konsulenttjenester og bygg- og anleggsarbeider. Statsbygg må for alle kontrakter forholde seg til og ta utgangspunkt i det formelle rammeverket for statlige anskaffelser. Regelverket er nedfelt i lov av 27. november 1992, nr. 116 om offentlige anskaffelser mv. med tilhørende forskrifter, samt i Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet (REFSA) av 17. mars 1978 med senere endringer.

For kjøp av konsulenttjenester gjelder forskrift om tildeling av kontrakter om offentlig tjenestekjøp, dersom summen av tjenestekjøp i prosjektet er anslått å overstige terskelverdien på 1,15 mill. kroner (ekskl. mva.).³⁷ Hovedregelen her er at kjøp av tjenester skal skje etter anbudskonkurranse. For tildeling av kontrakter om offentlig tjenestekjøp der summen av tjenestekjøp i prosjektet ikke er anslått å overstige denne terskelverdien vil forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten gjelde. Disse forskriftenes § 4 sier at for konsulentarbeider (tilknyttet bygg- og anleggsarbeider) anvendes normalt ikke anbudskonkurranse. Anbuds konkurranse kan likevel anvendes for konsulentoppdrag som kan beskrives tilstrekkelig entydig.

For byggearbeider gjelder forskrift om tildeling av kontrakter om offentlige bygge- og anleggskontrakter dersom summen av byggearbeid i prosjektet er anslått å overstige terskelverdien på 41,75 mill. kroner (ekskl. mva.).³⁸ Hovedregelen her er at kon-

³² Styring av statlige investeringsprosjekter, rapport fra arbeidsgruppen for AAD og Statsbygg, side 15 og 27

³³ Statsbygg, Administrative bestemmelser, 3.12

³⁴ Instruks for Statens bygge- og eiendomsdirektorat (Kronprinsreg. res. av 28.11.1975), § 5

³⁵ Norsk byggforskningsinstitutt, Rehabilitering av gamle bygårder, prosjektrapport 181 – 1995

³⁶ Norsk byggforskningsinstitutt, Rehabilitering av gamle bygårder, prosjektrapport 181 – 1995

³⁷ Gjeldende terskelverdi pr. 1. oktober 2000, jf. Forskrift av 1. juli 1994 nr. 540 om gjennomføring av EØS-avtalens vedlegg XVI punkt 5b om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp, § 5.

trahering av byggearbeider skal skje etter anbuds-konkurranse (i EØS-området). Når summen av byggearbeid i et prosjekt ikke er anslått å overstige denne terskelverdien, gjelder de norske forskrifter for kontrahering av bygge- og anleggsarbeider til staten. Hovedregelen her er åpen anbudskonkurranse.³⁹

Når det gjelder bygninger som brukes i offentlig representasjonsøyemed og/eller som bolig for offentlige personer vil det ofte måtte stilles spesielle krav til bygningenes sikkerhet. De sikkerhetsmessige aspektene må også ivaretas i forbindelse med planlegging og gjennomføring av byggearbeider ved disse bygningene. § 12, 1. ledd, bokstav d) i Forskrifter for kontrahering av bygg- og anleggsarbeider til staten gir anledning til å anvende begrenset anbudskonkurranse når opplysninger om det arbeid som skal utføres må holdes hemmelig av sikkerhetsmessige grunner.

3.2.3 Kostnads- og fremdriftsstyring

Med utgangspunkt i økonomisk ramme og byggeprogram har Statsbygg ansvaret for å styre det enkelte prosjekt. Statsbygg skal følge opp at prosjektet til enhver tid ligger innenfor det øvre kostnadstak og at bevilgningene er tilstrekkelige.⁴⁰ I Statsbyggs prosjekter skal det utføres avviksanalyser i forhold til økonomi og fremdrift. Målet med avviksanalysene er å beskrive, forklare, samle og systematisere avvik slik at det dels blir mulig å sette inn nødvendige mottiltak straks og dels å bidra til at det blir mindre avvik senere.⁴¹

Det bør etableres prosjektstyringssystemer som gir løpende oversikt over fremdrift på alle nivåer i planverket. Videre bør det være etablert informasjons- og kommunikasjonsrutiner som sikrer at aktører i alle ledd til rett tid får tilstrekkelig, relevant og korrekt grunnlagsinformasjon for sine beslutninger. Det bør videre være etablert systemer for å iverksette eventuelle korrektive tiltak til rett tid og på riktig nivå i organisasjonen. Dessuten er det viktig at det gjennomføres løpende kontroller for å forsikre seg om at de administrative og tekniske systemene som er etablert for å styre prosjektet blir fulgt.

3.2.4 Endringshåndtering

Siden kostnadsramme og byggetid fastsettes før planlegging av selve bygget er påbegynt, vil det i noen tilfeller være nødvendig med justeringer under planleggings- og byggeperioden.⁴² I prinsippet skal

planløsninger og hovedprinsipper være låst ved forprosjekt. Ofte vil en bruker ha ønske om endringer sent i prosjekteringsfasen eller i byggefasen. Jo senere i prosessen endringen kommer, jo større er konsekvensene med hensyn til fremdrift, omprosjektering og byggekostnader. Ønske om endringer skal i prinsippet legges fram av brukerutvalget overfor Statsbygg ved prosjektleder.⁴³

I byggefasen skal det oppdragsgivende departementet ta stilling til alle endringer i prosjektet (f.eks. nye brukerkrav) som kan føre til økning i kostnader, areal eller tidsbruk.⁴⁴ Programendringer og avvik i forhold til godkjent kostnadsramme skal legges fram for kontaktgruppen. Programendringer som medfører tillegg skal ikke legges inn i prosjektet med mindre det er bevilget ekstra midler. Kvartalsrapportene skal vise prosjektets økonomiske status, rapportere om utviklingen og gi prognoser i byggefasen, samt resultat ved avsluttet byggeregnskap. Kostnadstall i forbindelse med prosjekter er basert på NS 3451 Bygningsdelstabell og NS 3453 Spesifikasjon av kostnader i byggeprosjekt.⁴⁵

Det bør utarbeides klare retningslinjer for hvordan forslag til endringer skal behandles. Siden endrede forutsetninger kan få store ringvirkninger, bør det gå klart fram hvem som har fullmakt til å godkjenne endringer. Det bør også være etablert prosjektstyringssystemer som gir oversikt over endringene og konsekvensene av disse.

3.2.5 Resultatmål og reservepost

Av St.prp. nr. 1 (1999–2000) for AAD fremkommer det at AAD har satt som resultatmål for Statsbyggs prosjekter at det skal foretas en riktig styring innenfor kostnadsrammen, og at resultatindikatoren er sluttkostnad på nybygg i prosent av kostnadsramme. Resultatkravet er at sluttkostnaden for den totale masse ferdigstilte bygg ikke skal overstige kostnadsrammen med mer enn 2,5 %. Det legges ikke inn noen sikkerhetsmargin for uforutsette kostnader i Statsbyggs kostnadsrammer. I stedet bevilges det hvert år midler på en samlet reservepost for alle Statsbyggs prosjekter. Størrelsen på bevilgningen er basert på at det hvert år settes av en gitt prosentandel av kostnadsrammen for alle prosjekter som sluttbevilles i budsjetterminen. Det disponible beløp på reservebevilgningen skal, hvor det er absolutt nødvendig, dekke mindre overskridelser i forhold til prosjektens kostnadsrammer. Reserveposten skal ikke

³⁸ Gjeldende terskelverdi pr. 1. oktober 2000, jf. Forskrift av 4. desember 1992 nr. 909 om gjennomføring av EØS-avtalen vedlegg XVI punkt 2 om tildeling av offentlige bygge- og anleggskontrakter, § 4.

³⁹ Forskriftenes § 11

⁴⁰ Statsbygg, Prosjektdivisjonens instruks, 34–11

⁴¹ Statsbygg, AB 4.10

⁴² St.prp. nr. 1 (1998–99) Arbeids- og administrasjonsdepartementet, side 105

⁴³ Styring av statlige investeringsprosjekter, rapport fra arbeidsgruppen for AAD og Statsbygg, side 33

⁴⁴ Evaluering av innføringen av husleieordningen i staten og omleggingen av Statsbygg til forvaltningsbedrift – intern rapport i AAD, side 19

⁴⁵ Statsbygg, Prosjektdivisjonens instruks, 14–12, 14–15 og 54–11

brukes til å dekke kostnadsoverskridelser på grunn av programøkninger, ekstra brukerønsker og lignende. Utover dette finnes det ingen klare retningslinjer for når Statsbygg skal søke om økning av kostnadsrammen i stedet for å bruke av reserveposten. Ordningen ble innført tidlig på 1980-tallet. Prosent-satsen på 2,5 % var basert på en vurdering av at den

generelle usikkerheten ved kostnadskalkylen på kostnadsrammestadiet var omtrent 5 %, som ble til-lagt kostnadsrammen for hvert enkelt byggeprosjekt tidligere. Ut fra dette skulle en samlet reservepost på 2,5 % for alle prosjekter være nok. I 1995 var avset-ningen 1,5 %, øvrige år har den vært 2,5 %.⁴⁶

⁴⁶ Styring av statlige investeringsprosjekter, rapport fra arbeids-gruppen for AAD og Statsbygg, side 35

4 Faktabeskrivelse – overordnet styring

En viktig del av styringen av Statsbyggs byggeprosjekter skjer på overordnet nivå. Den overordnede styringen skjer både gjennom Arbeids- og administrasjonsdepartementets (AAD) etatsstyring av Statsbygg og gjennom Finansdepartementets (FIN) godkjenning av kostnadsrammene i Statsbyggs byggeprosjekter. Nedenfor gis en beskrivelse av hvordan AAD og FIN utfører disse funksjonene.

4.1 AADS ETATSSTYRING AV STATSBYGG

AAD har i møte med Riksrevisjonen opplyst at departementets etatsstyring av Statsbygg er basert på etatstyringsmøter og avviksrapportering i forhold til tildelingsbrevene. AAD legger opp til å utøve strategisk styring av underliggende virksomheter, og AAD styrer Statsbygg som bedrift strategisk med vekt på system- og internkontroll. Departementet har opplyst at det fortrinnsvis går inn i virksomheten på et overordnet og aggregert nivå, og systemet bygger på en utstrakt delegering av ansvar og fullmakter. Departementet har lagt opp til at detaljstyring bør forekomme bare unntaksvis, og da først og fremst i de prosjekter som på vesentlige punkter avviker fra normal fremdrift og kostnad.⁴⁷

Rehabiliteringsarbeidene ved Det Kongelige Slott har vært et prosjekt som på vesentlige punkter har avveket fra normal fremdrift og kostnad, og som AAD derfor har fulgt opp i større grad enn det som er vanlig. Rehabiliteringsarbeidene ved regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og ved Stiftsgården i Trondheim har derimot ikke vært gjenstand for noen direkte oppfølging fra AAD.⁴⁸

På bakgrunn av rapport fra prosjektet «Styring av statlige investeringer» ble det i forbindelse med omorganiseringen av Statsbygg også gjennomført endringer i retningslinjene for prosjektorganiseringen. Dette omfatter bl.a. nye krav til usikkerhetsanalyser og at kostnadsrammen skal legges fram for Stortinget først etter forprosjekt. I tillegg stiller re-

gjeringsen med virkning fra 1. januar 2000 krav om ekstern kvalitetssikring av alle investeringsprosjekter med kostnadsoverslag på over 500 mill. kroner før prosjektene fremmes for Stortinget.

4.2 FINANSDEPARTEMENTETS GODKJENNING AV K-RAMMER

Grunnlaget for FINs vurdering av kostnadsrammen er søknad om godkjenning av kostnadsrammen som utarbeides av og oversendes FIN fra Statsbygg. Søknaden gir informasjon om bl.a. innholdet, utformingen, kostnadene ved prosjektet. I møte med Riksrevisjonen opplyste FIN at det ikke finnes noen faste retningslinjer for hvilken direkte kontakt det skal være mellom FIN på den ene siden og fagdepartementet eller Statsbygg på den andre siden i forbindelse med behandlingen av søknad om godkjenning av kostnadsrammer. FIN opplyste at departementet ved behov kan be Statsbygg om skriftlige utdypninger av momenter i søknaden. Møter og samtaler mellom partene vil også bli holdt ved behov. Det er normalt flere tilfeller av slik kontakt ved store prosjekter enn ved mindre prosjekter. Det kan også være aktuelt å be fagdepartementet om opplysninger.⁴⁹

Ifølge FIN innebærer dets rolle som kostnadsrammedepartement for byggesaker at departementet har et ansvar for å gjøre en rimelighetsvurdering av et byggeprosjekts standard og omfang. Denne vurderingen foretas før prosjektet, eller en utvidelse av prosjektet, eventuelt legges fram for regjeringen for beslutning om prosjektet skal gis finansiering over statsbudsjettet. Det legges i vurderingen vekt på sammenligning med tilsvarende prosjekter og erfaringstall der slike er relevante. Rollen som kostnadsrammedepartement innebærer ifølge departementet ikke et ansvar for å gjøre byggfaglige vurderinger eller å utføre kostnad-/nytteanalyser eller risikoanalyser av prosjektene. FIN har i møte med Riksrevisjonen opplyst at det i enkelte prosjekter likevel anser det som nødvendig å foreta vurderinger på et overordnet nivå av risiko- og usikkerhetsfaktorer, men departementet har ingen interne retningslinjer for når dette skal skje. Ved departementets behandling

⁴⁷ Opplyst i tildelingsbrevet for 1999, i møte mellom AAD og Riksrevisjonen 11. oktober 1999 og/eller i brev av 16. desember 1999 fra AAD til Riksrevisjonen

⁴⁸ Opplyst i tildelingsbrevet for 1999, i møte mellom AAD og Riksrevisjonen 11. oktober 1999 og/eller i brev av 16. desember 1999 fra AAD til Riksrevisjonen

⁴⁹ Notat av 17. februar 2000 fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen

av kostnadsrammen foretas det en vurdering av byggets standard og omfang sett i forhold til kostnadene og formålet med prosjektet. I ordinære prosjekter vurderer FIN i hovedsak om elementer av prosjektet er sentrale for det endelige resultat med henblikk på funksjonalitet og kostnad.⁵⁰ Det legges stor vekt på sammenligning med tilsvarende prosjekter og erfaringstall (brutto-/nettofaktor, pris pr. m² osv.).⁵¹ I en del prosjekter tar FIN kontakt med Statsbygg og anmoder om at etaten vurderer om det er mulig å gjennomføre prosjektet innenfor en lavere kostnadsramme.⁵² Departementet selv har imidlertid ikke byggefaglige forutsetninger til å kunne vurdere om romprogrammet vil la seg gjennomføre innenfor den kostnads- og tidsramme som er opplyst.⁵³

Godkjenning av kostnadsrammen innebærer ikke et klarsignal til å igangsette det aktuelle prosjektet.⁵⁴ Den endelige godkjenning av kostnadsrammen foretas av Stortinget. Når kostnadsrammen er godkjent

av Stortinget, er utgangspunktet at forvaltningen ikke kan utvide kostnadsrammen. FIN kan imidlertid godkjenne økning av kostnadsrammen innenfor visse grenser. FIN godkjenner nå bare kostnadsrammer for bygg utenfor husleieordningen og prosjekter hvor fagdepartementene ikke kan dekke husleie innenfor uendrede budsjettammer. FIN behandler også kostnadsrammer for prosjekter over 100 mill. kroner, selv om fagdepartementet kan dekke husleien innenfor uendrede budsjettammer, og i prosjekter av spesiell politisk interesse. Prosjekter som kan iverksettes innenfor Statsbyggs fullmakter (årlige romertallsvedtak fra Stortinget), skal ikke lenger forelegges FIN for godkjenning.⁵⁵ På bakgrunn av disse begrensningene har ikke kostnadsrammen for rehabiliteringen av Stiftsgården og regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 vært gjenstand for godkjenning av FIN.

⁵⁰ Notat av 17. februar 2000 fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen og opplysninger gitt av Finansdepartementet i møte med Riksrevisjonen 17. februar 2000

⁵¹ Styring av statlige investeringsprosjekter, rapport fra arbeidsgruppen for AAD og Statsbygg, side 40

⁵² Opplyst av Finansdepartementet i møte med Riksrevisjonen 17. februar 2000

⁵³ Notat av 17. februar 2000 fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen

⁵⁴ Notat av 17. februar 2000 fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen

⁵⁵ Styring av statlige investeringsprosjekter, rapport fra arbeidsgruppen for AAD og Statsbygg, side 40

5 Faktabeskrivelse – slottsprosjektet

5.1 KOSTNADSRAMMER OG BEVILGNINGER

Tidligere bevilgninger til vedlikehold/rehabilitering av Slottet

I perioden 1990–1994 ble det bevilget til sammen ca. 102,3 mill. kroner over Statsbyggs budsjett, post 46.5 Ekstraordinært vedlikehold, og 8,4 mill. kroner over Slottsforvaltningens budsjett til arbeider ved de kongelige eiendommer. I tillegg ble slike arbeider for 11,2 mill. kroner finansiert over Statsbyggs reservepost i perioden. I 1995 ble ytterligere 0,2 mill. kroner finansiert over Statsbyggs reservepost for å dekke overskridelser ved arbeider på Gardevaktstuen. Til sammen utgjør dette 122,1 mill. kroner. Av dette er 24,2 mill. kroner benyttet til sikringsarbeider ved de kongelige residenser og Mågerø, 9,3 mill. kroner til rehabilitering og tilbygg av Gardevaktstuen og 88,6 mill. kroner til rehabilitering av fasade, tak, tekniske installasjoner og ominnredning av loft ved Slottet.⁵⁶

Utvikling i kostnadsramme for prosjekt 93053

I 1993 ble de gjenstående arbeidene på Slottet samlet i ett prosjekt, kalt prosjekt nr. 93053. Det ble utarbeidet en «Helhetsplan for Det Kongelige Slott» og en «Hoveddisposisjon» for arbeidene, og med utgangspunkt i disse dokumentene ble det utarbeidet et byggeprogram og et forslag til kostnadsramme for rehabilitering og ombygging på Slottet. I forbindelse med statsbudsjettet for 1995 ble det vedtatt et byggeprogram med en samlet kostnadsramme på 85 mill. kroner fordelt over perioden 1995–97. Kostnader til inventar og merkostnader knyttet til Slottets drift var ikke inkludert i kostnadsrammen. I tillegg til kostnadsrammen ble prosjektet tilført 20,8 mill. kroner fra bevilgningen for 1994. Det gav en total styringsramme for prosjektet på 105,8 mill. kroner.

I løpet av mai og juni 1995 laget prosjekteringsgruppens arkitekt i samarbeid med DDMM Kongen og Dronningen og Statsbyggs ledelse et utkast til forprosjekt. Prosjekteringsgruppens forprosjekt forelå 8. august 1995. Gjennom dette arbeidet ble det klarlagt at det var behov for utarbeidelse av en ny

kostnadsramme. Et nytt og utvidet byggeprogram for arbeidene ble vedtatt høsten 1995 med en samlet kostnadsramme på 149 mill. kroner.⁵⁷ Ifølge brev av 28. september 1995 fra Statsbygg til Finansdepartementet (FIN) omfattet det nye prosjektet løsninger og tiltak for en fullt rehabilitert bygning der så vel funksjonelle som antikvariske hensyn ble ivaretatt på en god måte. Dette innebar at forprosjektet kostnadsmessig og i en forskjøvet fremtidsplan skulle ta opp i seg de restaureringsarbeider som tidligere var foreslått gjennomført som et senere prosjekt, og dette må sees i sammenheng med Riksantikvarens aktive medvirkning i planleggingsprosessen og hans ønske om samtidighet i utførelsen av disse arbeidene. Brukerutstyr og fremtidig prisstigning var imidlertid ikke inkludert.

I beregningen av prosjektets styringsramme ble det kalkulert med restbevilgninger fra 1993 og 1994 på 17,7 mill. kroner. Sammen med en overføring fra reserven på 4,0 mill. kroner som Statsbygg hevder var godkjent tidligere, gir det et totalt tillegg til kostnadsrammen på 21,7 mill. kroner. Styringsrammen for prosjektet ble på denne måten fastsatt til 170,7 mill. kroner i Statsbyggs statusrapport nr. 1 (datert 14. mars 1996) for arbeidene ved Slottet.

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (1997–98) for Planleggings- og samordningsdepartementet (PSD)⁵⁸ ble kostnadsrammen for rehabilitering og ombygging av DKS utvidet med 123,3 mill. kroner fra 149,0 mill. kroner til 272,3 mill. kroner. Av økningen ble 17,0 mill. kroner forutsatt dekket innenfor Statsbyggs budsjett. Styringsrammen for prosjektet var med dette kommet opp i 294 mill. kroner. Behovet for økt kostnadsramme ble knyttet til ordinær prisstigning (11,4 mill. kroner), økt omfang og endrede premisser (16,4 mill. kroner), økte prosjekteringskostnader (39,9 mill. kroner), råteskader (13,1 mill. kroner), ekstraordinær prisstigning grunnet høye markedspriser og behov for spesiell kompetanse og høyt kvalifiserte fagarbeidere på flere områder (28 mill. kroner), innredninger som ble overført byggebudsjettet etter en grenseoppgang i forhold til innredningsbudsjettet (4,5 mill. kroner) og en prosjektreserve (10 mill. kroner).

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 65

⁵⁶ St prp nr. 1 (1998–99) for AAD:121

⁵⁷ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (1995–96)

⁵⁸ Jf. B.innst. S. nr. 2 (1997–1998)

(1997–98)⁵⁹ ble kostnadsrammen for rehabilitering og ombygging av DKS utvidet med 40,0 mill. kroner fra 272,3 mill. kroner til 312,3 mill. kroner. Økningen ble i sin helhet forutsatt dekket innenfor Statsbyggs budsjett. Styringsrammen for prosjektet var med dette kommet opp i 334 mill. kroner. Behovet for tilleggsbevilgningen ble begrunnet ut fra at rehabiliteringen av Slottet var et omfattende og teknisk komplisert prosjekt. Dette medførte kostnader utover det forutsatte pga. råteskader, prisstigning, utvidelser av prosjektets omfang og kompliserte bygningstekniske arbeider.

Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 67 (1998–99)⁶⁰ ble kostnadsrammen for rehabilitering og ombygging av DKS utvidet med 45,0 mill. kroner fra 312,3 mill. kroner til 357,3 mill. kroner. Styringsrammen for prosjektet var med dette kommet opp i 379 mill. kroner. Av bevilgningen på 45 mill. kroner ble 23,3 mill. kroner disponert av Statsbygg. Det resterende beløp disponeres av Slottsforvaltningen etter at ansvaret for ferdigstillelse av Kongeboligen ble overført fra Statsbygg til Slottsforvaltningen 1. september 1999.

Fra 1995 til 1997 ble til sammen 120 mill. kroner bevilget til prosjektet over post 46 Ombygginger, utvidelser og ekstraordinært vedlikehold på Statsbyggs budsjett. I 1998 ble 135,3 mill. kroner bevilget over post 45 Større nyanskaffelser og vedlikehold. I tillegg ble utgifter for til sammen 57 mill. kroner forutsatt dekket over Statsbyggs reguleringsfond⁶¹ som kan benyttes til å dekke avvik i investeringsbudsjettet, postene 30–91 med inntil 175 mill. kroner.⁶² I 1999 ble det bevilget 45 mill. kroner til prosjektet over post 31 Videreføring av byggeprosjekter.

5.2 ORGANISERING, STYRING OG ANSVAR

Organiseringen i prosjektet følger i hovedsak av Statsbyggs instruks, beslutninger fattet i 1993 av Det Kongelige Slott (DKS), FIN og Statsbygg⁶³, «Statsbyggs mandat for gjennomføring av rehabilitering av Slottet»⁶⁴ og «Avtale mellom Det Kongelige Slott og Statsbygg om videre gjennomføring av rehabiliteringsprosjektet», inngått 18. desember 1996.

⁵⁹ Jf. Innst. S. nr. 252 (1997–1998)

⁶⁰ Jf. Innst. S. nr. 236 (1998–1999)

⁶¹ Brev fra Statsbygg til PSD av 6. oktober 1997 og brev fra Statsbygg til AAD av 28. april 1998

⁶² St.prp. nr. 1 (1998–99) for AAD, romertallsvedtak V, pkt. 4

⁶³ Beskrevet i referat fra særmøte 30. april 1993, notat av 23. august 1993 fra adm.dir. i Statsbygg til prosjektleder og referat fra kontaktgruppemøte 22. september 1993

⁶⁴ Fastsatt ved brev fra FIN til Statsbygg av 15. februar 1996

5.2.1 De ulike aktørenes ansvar og myndighet Oppdragsgivende departement

Rollen som oppdragsgivende departement har vært knyttet til etatsstyringsansvaret for Slottsforvaltningen. Oppdraget med å gjennomføre rehabiliterings- og ombyggingsarbeidet på Slottet ble gitt Statsbygg av FIN som overordnet fagdepartement for Slottsforvaltningen. I kraft av å være oppdragsgivende departement gjorde FIN i brev av 15. februar 1996 rede for Statsbyggs ansvar og mandat, jf. beskrivelsen av Statsbyggs ansvar nedenfor.

Etatsstyringsansvaret for Slottsforvaltningen ble overført fra Administrasjonsavdelingen i FIN til Administrasjonsdepartementet (AD) med virkning fra 1. januar 1997.⁶⁵ Internt i AD ble dette ansvaret tillagt Statsforvaltningsavdelingen, Seksjon for statlige fellestjenester.

Brukere

I notat av 9. mars 1993 fra adm. dir. i Statsbygg, sendt Hoffsjefen og Slottsforvalteren til orientering; heter det at «Kommunikasjonen med Kongen og Dronningen vil primært skje i særmøter, hvor arkitekt, prosjektleder og hoffsjef vil delta. Det er viktig at man i disse sammøtene kan få en åpen dialog, hvor ideer og innspill blir tatt vare på som grunnlag for prosjektering og konsekvensvurdering i prosjekteringsgruppens etterfølgende arbeid. Deretter legges planer og beskrivelse fram for Kongen og Dronningen for formell godkjenning, enten i etterfølgende særmøte eller via hoffsjefen når det er hensiktsmessig utenom møtene.»

I et internt notat av 23. august 1993 fra adm. dir. i Statsbygg til prosjektleder fremgår det at H.M. Kongen skulle fastlegge alle vesentlige premisser for prosjektet og for øvrig formelt godkjenne disposisjonsplan med byggeprogram og kostnadsramme, forprosjekt, detaljprosjekt og prioriteringer og tidsplan for gjennomføring av arbeidene. H.M. Kongen skulle selv delta i beslutningsprosessen direkte og ønsket ikke å la seg representere av andre. Av referat fra kontaktgruppemøte 22. september 1993 fremgår det at H.M. Kongen skulle ha godkjenningmyndighet i prosjektet. I avtalen inngått mellom DKS og Statsbygg av 18. desember 1996 het det bl.a. at «Det Kongelige Slott er en særegen bygning som krever særskilte løsninger med særskilt vekt på brukerhensyn, og hvor DDMM Kongen og Dronningens smak skal være retningsgivende.»

Det ble etablert en Brukergruppe (BG), som skulle være en intern arbeidsgruppe på Slottet, underlagt H.M. Kongens overordnede ledelse. I notat fra særmøte nr. 1 på Slottet 30. april 1993 het det at BG skulle være særlig aktiv i programmeringsfasen.

⁶⁵ Kgl. res. av 6. september 1996 og St. prp. nr. 1 (1996–97) for Administrasjonsdepartementet, side 27

Det ble oppnevnt en Brukergruppeleder (BGL) for behovs- og analysearbeidet. I prosjekteringsfasen skulle denne være bindeledd til Statsbygg og de prosjekterende i den grad slik kontakt ikke ble ivaretatt ved direkte kommunikasjon med DDMM Kongen og Dronningen.

Statsbygg

I brev av 15. februar 1996 til Statsbygg gjorde FIN rede for Statsbyggs ansvar og mandat i forbindelse med rehabiliteringen av Slottet. FIN påpekte Statsbyggs ansvar for å gjennomføre rehabiliteringen i samsvar med vedtatt byggeprogram og samlet kostnadsramme. Departementet presiserte at Statsbygg hadde ansvar for kostnads- og fremdriftsstyringen i prosjektet og forutsatte at Statsbygg umiddelbart ville melde fra til departementet dersom forutsetningene etter Statsbyggs oppfatning ikke var oppfylt. FIN gav uttrykk for at departementet var innstilt på å vurdere å stille prosjektet i bero dersom Statsbygg ikke kunne forsikre departementet om at man hadde betryggende kostnads- og fremdriftsstyring. FIN poengterte videre at Statsbyggs operative ansvar for å gjennomføre byggeprogrammet innebar at arbeidene skulle gjennomføres med den funksjonalitet og arealdisponering som var nedfelt i forprosjektet, innenfor den tidsramme som var forutsatt (dvs. innen 1. april 1998) og innenfor vedtatt kostnadsramme på 149 mill. kroner. Statsbygg ble gitt ansvar for å trekke Slottsforvaltningen og Riksantikvaren inn i arbeidet for å ivareta hensynet til Slottsforvaltningens eksisterende og fremtidige funksjoner og antikvariske hensyn på en best mulig måte. Statsbygg hadde også ansvar for å ivareta brukerhensyn på en tilfredsstillende måte innenfor byggeprogrammets kostnadsmessige ramme.

Videre gav FIN bestemmelser om Statsbyggs rapportering. Statsbygg skulle hver annen måned i brevs form rapportere til FIN om fremdriften og kostnadsutviklingen i prosjektet. Rapportene skulle være godkjent og underskrevet av adm. dir. i Statsbygg. Kopi av rapportene skulle sendes til AD, Slottsforvalteren og Hoffsjefen. Dersom det skulle oppstå spesielle forhold som påvirket kostnadene, funksjonalitet og arealdisponering, skulle Statsbygg straks informere FIN, og bidra til å tilrettelegge saken for avklaring. I rapportene skulle det gjøres kort rede for gjennomførte og gjenstående arbeider i hvert av delprosjektene. Videre skulle rapportene inneholde en vurdering i forhold til planlagt fremdrift både totalt og for hvert av delprosjektene i byggeprogrammet. Det skulle gis forklaringer på avvik i forhold til tidsplanen i byggeprogrammet, samtidig som forventet/revidert fremdrift skulle fremgå. Det skulle også gis en samlet økonomisk oversikt både totalt og fordelt på delprosjekter og reserveavsetning (og etter behov de viktigste kostnadsbærere innenfor

hvert delprosjekt). Oversikten burde kommenteres, eventuelle «risiki» måtte angis og kostnadsavvik forklares. Rapportene burde i hovedsak ha samme innholdsstruktur for hver periode, slik at en kunne sammenholde utviklingen over tid. Det skulle avholdes rutinemessige møter mellom Statsbygg og FIN, der formålet var å gi kommentarer til og avklare spørsmål i rapportene.⁶⁶

Prosjektgruppen (PG) var en tverrfaglig sammensatt gruppe i Statsbygg med kompetanse innen prosjektledelse, administrasjon/budsjettarbeid, arkitektur, bygningsøkonomi, byggeteknikk, elektroteknikk og VVS-teknikk. Gruppen skulle i samsvar med retningslinjer gitt for de enkelte fagområder utarbeide byggeprogram og forslag til kostnadsramme, samt medvirke til at prosjektet ble utviklet og gjennomført i samsvar med vedtatte forutsetninger.

I det løpende arbeidet og samvirket med brukerne opererte prosjektleder med innleid assisterende prosjektleder og prosjekteringskoordinator. Assisterende prosjektleder ble engasjert i august 1995, og prosjekteringskoordinator ble engasjert 22. februar 1996. Sistnevntes arbeid skulle bestå i å sørge for rettidig toveiskommunikasjon mellom prosjekteringsgruppen og DKS' brukergruppe, løpende kontroll med prosjekteringsgruppens ressursbruk og løpende orientering til Statsbygg. Prosjekteringskoordinatoren skulle være prosjektlederens medhjelper i prosjektstyringen.⁶⁷

Riksantikvaren

Slottet har vært oppført blant statens såkalt listeførte bygninger siden 1920-årene og faller derfor innunder Riksantikvarens ansvarsområde som statens rådgiver i antikvariske spørsmål. I forbindelse med arbeidene behandles derfor Slottet som fredet etter lov om kulturminner.⁶⁸ I avtalen som ble inngått mellom DKS og Statsbygg 18. desember 1996 heter det at de konkrete løsninger forutsettes å ligge innenfor Riksantikvarens krav. Av referat fra særmøte nr. 11, 22. august 1994, fremgår det at Riksantikvaren hadde det formelle og reelle faglige ansvaret for antikvariske premisser og godkjenning. Før byggearbeidene ble igangsatt skulle hvert delprosjekt være godkjent av Riksantikvaren.

Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) ble engasjert til registrering av romutforming og møblering av de fleste interiørene på Slottet for at dette skulle være tilstrekkelig dokumentert og som grunnlag for planlegging av rehabiliteringen. NIKU er en egen stiftelse som ble opprettet ved at Riksantikvarens restaureringsatelier ble skilt ut i forbindelse med en omorganisering av Riksantikvaren.

⁶⁶ Brev av 15. februar 1996 fra Finansdepartementet til Statsbygg

⁶⁷ Brev fra Statsbygg til Erstad og Lekven av 22. februar 1996

⁶⁸ Det Kongelige Slott, Helhetspremisser, datert 13.12.95

Prosjekteringsgruppe

Prosjekteringsgruppen var en gruppe av eksterne planleggere som ble engasjert av Statsbygg for å utføre prosjekteringsarbeidet iht. Statsbyggs Administrative Bestemmelser og Norsk Standard 3403. Prosjekteringsgruppen hadde som formelt ansvar å prosjektere de komplette løsninger innenfor de premisser som er gitt i lover og forskrifter, og premisser gitt av oppdragsgiver og bruker. Prosjekteringsgruppelederen hadde som oppgave å koordinere de forskjellige fag og firmaer slik at løsningene ble samordnet og helhetlige, samt overvåke fremdrift og økonomi. I rehabiliteringen av Slottet var samme firma og person engasjert som både arkitekt og prosjekteringsgruppeleder.

Arbeidsgrupper

Som en konsekvens av avtalen mellom DKS og Statsbygg av 18. desember 1996 ble det opprettet syv arbeidsgrupper som skulle utarbeide forslag til løsninger for Kongeboligen, Kongens adkomst, offisielle rom, gjesterom, servicerom, hoffsonen og tekniske anlegg. I særmøte 7. mars 1997 ble det opprettet en arbeidsgruppe for belysning. Fra 1. juli 1997 ble arbeidsgruppene omorganisert til tre arbeidsgrupper. I august/september 1997 ble det opprettet en arbeidsgruppe for restarbeidene i delprosjekt 3.

5.2.2 De ulike møtenes status og funksjon

Kontaktgruppemøte/møte i samordningsutvalget

Kontaktgruppen (KG) for rehabiliteringsarbeidene ved Slottet skulle, ifølge referat fra særmøte nr. 1, 30. april 1993, være et overordnet informasjons- og samarbeidsorgan med representanter fra DKS, FIN og Statsbygg som skulle ta stilling til byggesaken ved følgende faser:

- Prosjektadministrasjon / disposisjonsplan / forslag til kostnadsramme
- Skisseprosjekt/forprosjekt og eventuelt detaljprosjekt (etter behov)
- Følge prosjektets fremdrift ved møter og skriftlige rapporter.

I perioden fra 22. september 1993 til 12. juni 1996 ble det holdt til sammen åtte møter i kontaktgruppen. Hoffsjefen, adm. dir. i Statsbygg, prosjektleder og én representant fra FIN deltok fast på møtene. Etter hvert ble representanter for AD og Statsministerens kontor invitert til møtene med status som observatører. I tillegg var Slottsforvalteren og Riksantikvaren til stede på ett møte hver. Kontaktgruppen ble ledet av adm.dir. i Statsbygg.

I avtalen mellom Slottet og Statsbygg av 18. desember 1996 ble det i punkt 10 bestemt at det skulle «avholdes månedlige møter mellom Hoffforvaltning,

Statsbygg og ansvarlig departement». Disse møtene ble formalisert gjennom etablering av et samordningsutvalg (SU), som erstattet den tidligere kontaktgruppen. På konstituerende møte 26. februar 1997 ble retningslinjer og mandat for utvalget vedtatt. I mandatet fremgår det bl.a.:

- Utvalget skulle gjennom kontroll med og innsyn i alle vesentlige sider ved rehabiliteringsprosessen sørge for at arbeidet ble gjennomført innenfor de fastsatte rammer for mål, fremdrift og kostnader.
- PSD skulle ha formannskapet i SU og innkalle til møtene.
- PSD skulle føre referat fra møtene.
- Utvalget skulle ivareta koordineringen av alle forhold av betydning for fremdrift og kostnader for prosjektet og være et samarbeidsforum for departementet, brukeretat og direktoratet i spørsmål knyttet til prosjektet. Partene skulle ha gjensidig informasjonsplikt/-rett mht. viktige sider ved prosjektet.
- Statsbygg skulle utarbeide statusmateriale og bidra til å forberede møtene.
- Status for framdrift og kostnadsutvikling i prosjektet skulle være fast punkt på dagsorden for møtene.
- De tidligere fastsatte rapporteringsrutiner og krav til spesifikasjon av rapportenes innhold som gjaldt i forhold til FIN som ansvarlig departementet skulle videreføres uendret i forbindelse med at Slottsforvaltningen ble overført til PSD. Prosjektrapporten annenhver måned skulle være grunnlag for utvalgets gjennomgåelse av prosjektets status for fremdrift og kostnadsutvikling. I øvrige møter skulle Statsbygg fremlegge en forenklet statusrapport for prosjektet.

I perioden fram til 23. mars 1999 ble det avholdt 19 møter i samordningsutvalget. To til fire representanter fra PSD/AAD, Hoffsjefen, Slottsforvalteren, adm.dir. i Statsbygg, prosjektlederen og ytterligere en representant fra Statsbygg deltok gjennomgående på møtene. Møtene ble ledet av departementsråden i PSD/AAD.

Særmøtene

I notat fra særmøte nr. 1 på Slottet 30. april 1993 ble disse møtene beskrevet som spesielle diskusjons- og avklaringsmøter med DDMM Kongen og Dronningen om det prosjektadministrative opplegg, valg av arkitekt, behov-/funksjonsanalyse m/disposisjonsplan og forslag til arkitektoniske løsninger, samt andre aktuelle drøftingstemaer for å sikre at totalsultatet ble i overensstemmelse med DDMM Kongen og Dronningens ønsker.

Fra 30. april 1993 til 3. juni 1998 ble det holdt 62 særmøter. Deltakere på møtene var gjennomgående

H.M. Kongen, H.M. Dronningen, Hoffsjefen, Slottsforvalter, adm.dir. i Statsbygg, prosjektleder og prosjektets arkitekt. Fram til oktober 1996 var DKS også representert ved Hoffmarskalk og Hoffintendant. Av referat fra sær møte nr. 11, 22. august 1994, fremgår det at Riksantikvaren kunne være representert i sær møtet, og etter dette var en representant for Riksantikvaren gjennomgående til stede i møtene. Fra september 1995 til februar 1996 deltok prosjektleder for inventarprosjektet og en av Slottets rådgivere i møtene. Slottets rådgivere var også til stede i møtene i perioden juni – oktober 1996. Fra januar 1996 deltok assisterende prosjektleder i møtene som referent.

Sær møtet var et forum for beslutninger. I brev fra Statsbygg til DKS av 16. februar 1996 ble det på-

pekt at Statsbygg hadde valgt å legge prosjektets fasegodkjenninger til sær møtene. Normalt har kontaktgruppen denne godkjenningsfunksjonen av byggefasene. Etter at sær møtene ble innstilt høsten 1998, ble beslutninger fattet i samordningsutvalgets møter.

Øvrige møter

Tabell 1 gir en oversikt over de øvrige møter som fant sted i forbindelse med rehabiliteringen av Slottet, i hvilket tidsrom de fant sted, hvilke aktører som deltok og hva som var formålet med det enkelte møtet.

Tabell 1 Oversikt over møter vedrørende rehabiliteringen av Det Kongelige Slott

Møte	Tidsrom	Formål	Deltakere
Planleggingsmøter	jan. 1996 – des. 1996	Avlaste sær møtene, forberede praktiske løsninger for sær møte	DKS, Riksantikvaren, Statsbygg
Prosjekteringsmøter	nov. 1994 – nov. 1996 32 møter	Behandlet forslag til løsninger og organisatoriske forhold som kostnader, fremdrift, etc.	PG, Hoffsjefen, Slottsforvalteren, Riksantikvaren, prosjektleder, byggeleder
Avklaringsmøter og boligmøter	nov. 1994 – nov. 1996 73 avklaringsmøter 14 boligmøter	Gjennomgå og avklare brukerfunksjoner og tekniske løsninger på en rekke områder	Avhengig av hvilke saker som skulle behandles
Prosjektleder-møter	jan. 1997 –	Avklare hvilke løsninger som skulle legges fram for sær møtene	Prosjektleder, Hoffsjefen, Riksantikvaren, prosjektleder for inventarprosjektet
Arbeidsgruppe-møter	jan. 1997 –	Utarbeide gjenstående forslag til løsninger	DKS, Riksantikvaren, PG, Statsbygg
Koordineringsmøter	1997 –	Koordinering av prosjekteringen og behandle interne kontraktspørsmål	Statsbygg, PG, Byggeleder
Byggemøter	Hele byggeperioden	Avklare forhold og spørsmål knyttet til den løpende produksjon på byggeplassen	DKS, PG, Riksantikvaren, Statsbygg, byggeleder, entreprenørene
Fremdriftsmøter	Hele byggeperioden	Behandlet spørsmål om den løpende fremdrift og koordinering av arbeidene mellom entreprenørene	Byggeleder, entreprenørene

5.2.3 Prosjektdefinisjon, faseinndeling og avgrensning

Prosjektdefinisjon

Etter at arbeidene på Slottet i 1993 ble samlet i ett prosjekt, ble det i samarbeid mellom DKS og Stats-

bygg utarbeidet en «Helhetsplan for Det Kongelige Slott» og en «Hoveddisposisjon» for arbeidene. Siktemålet med arbeidene var å samle og strukturere Slottets interne funksjoner på en god måte og å gjennomføre begrensede, spesifiserte arbeider, inklusive ny konge bolig, derimot ikke å sette i stand hele Slot-

tet.⁶⁹ Hoveddisposisjon for rehabilitering av Slottet, datert 8. juni 1994, reflekterte bl.a. hvilke funksjoner som måtte ivaretas, og dette omfattet i første rekke⁷⁰:

- Tilretteleggelsen av en representativ og moderne leilighet for Kongeparet, med verdig adkomst og enkle forbindelser til representasjonsrommene på Slottet.
- Rom for audiensvirksomhet og mottagelser i henhold til moderne krav og behov.
- Samling av funksjoner som før rehabiliteringen lå spredt. Dette gjaldt spesielt de administrative funksjoner og en mer direkte kommunikasjon mellom Kongepar og stab.
- Fornyelse av kjøkken-, anretning- og lagerfunksjoner, med tidsmessig utstyr og utforming, i tråd med gjeldende forskrifter.
- Hensiktsmessige vertikale og horisontale forbindelser.
- Gjesteleiligheter som ivaretar brannkrav og tilfredsstillende sanitærforhold. Gjesteleilighetene samles i den grad det er mulig.

I tillegg skulle rehabiliteringen sikre at Slottet

tilfredsstilte gjeldende krav til brann sikkerhet, det skulle utføres arbeider med å legge inn mekanisk ventilasjon og avtrekk i anviste rom og arbeidene med å legge inn et moderne elektrisk anlegg skulle fullføres. Utsiftingen av det elektriske anlegget medførte at rehabiliteringsarbeidene ville berøre alle rom på Slottet. I forprosjektet av 8. august 1995 og Helhetspremissene av 13. desember 1995 ble det i tillegg lagt opp til at det skulle anlegges leiligheter for de kongelige (arveleiligheter) i nordre sidefløy. I hoveddisposisjonen og helhetspremissene ble det også lagt en rekke arkitektoniske premisser for rehabiliteringsarbeidene.

Organisering i delprosjekter

Rehabiliteringsarbeidene ble delt inn i fem delprosjekter. Begrunnelsen for inndelingen i delprosjekter var bl.a. at bygningen skulle være i drift i byggetiden. Delprosjekt 1 omfattet utvendige fasadearbeider og inngikk i et tidligere utført prosjekt. De øvrige delprosjektene inngikk i prosjekt nr. 93053, jf. tabell 2.

Tabell 2 Prosjekt nr. 93053; Inndeling i delprosjekter

Prosjekt 93053 DKS – Rehabilitering og innredning av Kongebolig	
Delprosjekt	Arbeider
2	Nordre hovedfløy, underetasje: Hovedkjøkken, kantine, lager, nytt nødstrømsaggregat med mer
3	Nordre hovedfløy, øvrige etasjer: Arbeidsværelser for kronprins, prinsesse, bibliotek, møterom, protokollrom, store festsal, garderober, anretning, gjesterom. Del av stallbygning i Parkveien: Vaskeri, verksteder og bygn.drift, garasjer.
4	Søndre del av hovedfløy, midtparti og søndre sidefløy: Vestibyle, statsrådsal, fyrsteleiligheter og gjesteleilighet. Lille festsal, daglig spisestue, arbeidsværelser og audiensrom for DDMM, Kongebolig, inklusive service- og lagerlokaler, Kongens entre, daglig adkomst og ekspedisjon, hoffadministrasjon og slottsforvaltning, Anretninger og garderober.
5 A	Nordre sidefløy: Slottskapellet og store spisesal.
5 B	Kronprinsens og Prinsessens leiligheter, politiskortens lokaler og lysekroner i store festsal

Delprosjekt 2 omfattet modernisering av hovedkjøkken og var i hovedsak fullført i februar 1995, dvs. før kostnadsrammen på 149 mill. kroner ble fastsatt.

Faseinndeling

Utredning, programmering og forprosjektering

Den 16. juli 1993 forelå forslag til helhetsplan for DKS. Dette dokumentet ble utarbeidet på bakgrunn av bl.a. plansamtaler med Kongeparet, Slottsforvalterens skisse til disposisjonsplan og «Generalplan for Det Kongelige Slott» av 27. mai 1993, utarbeidet av hoffadministrasjonen og Statsbygg.

Statsbyggs hoveddisposisjonsplan/byggeprogram for prosjektet forelå 8. juni 1994. På bakgrunn av byggeprogrammet ble det utarbeidet en kostnads-

⁶⁹ Opplysninger hentet fra Statsbyggs internrevisjons rapport, del 1, side 15

⁷⁰ Hoveddisposisjon av 8. juni 1994 og Helhetspremissen av 13. desember 1995

ramme på 85 mill. kroner, som ble godkjent høsten 1994.

På bakgrunn av beslutninger som ble tatt i sær- møter fram til 20. juni 1995 utarbeidet prosjek- ringsgruppen forprosjekt av 8. august 1995. Forpro- sjektet ble godkjent i sær- møtet 5. september 1995 (delprosjekt 3) og i sær- møtet 11. desember 1995 (delprosjekt 4 og 5).

Detaljprosjektering, kontrahering og bygging

Figur 1 og 2 gir en oversikt over detaljprosjektering, kontrahering og utførelse i delprosjektene.

ID	Aktivitetsnavn	1996				1997				1998				1999			
		3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4		
1	Delprosjekt 4 - Hoffson	[Bar chart showing activity from Q3 1996 to Q4 1998]															
2	Detaljprosjektering	[Bar chart showing activity from Q3 1996 to Q4 1996]															
3	Kontrahering	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q3 1997]															
4	Rivningsarbeider	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q3 1997]															
5	Byggearbeider	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q4 1997]															
6	Delprosjekt 4 - Hovedinngang/vestibyle	[Bar chart showing activity from Q3 1996 to Q4 1997]															
7	Detaljprosjektering	[Bar chart showing activity from Q3 1996 to Q4 1997]															
8	Kontrahering	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q3 1997]															
9	Rivningsarbeider	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q3 1997]															
10	Byggearbeider	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q4 1997]															
11	Delprosjekt 4 - 1. og 2. etasje	[Bar chart showing activity from Q3 1996 to Q4 1998]															
12	Detaljprosjektering	[Bar chart showing activity from Q3 1996 to Q4 1997]															
13	Kontrahering	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q3 1997]															
14	Rivningsarbeider	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q3 1997]															
15	Byggearbeider	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q4 1997]															
16	Delprosjekt 4 - Gjestesonen	[Bar chart showing activity from Q3 1996 to Q4 1998]															
17	Detaljprosjektering	[Bar chart showing activity from Q3 1996 to Q4 1998]															
18	Kontrahering	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q3 1997]															
19	Rivningsarbeider	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q4 1997]															
20	Byggearbeider	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q4 1997]															
21	Delprosjekt 4 - Kongeboligen	[Bar chart showing activity from Q3 1996 to Q4 1998]															
22	Detaljprosjektering	[Bar chart showing activity from Q3 1996 to Q4 1998]															
23	Kontrahering	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q3 1997]															
24	Rivningsarbeider	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q4 1997]															
25	Byggearbeider	[Bar chart showing activity from Q2 1997 to Q4 1997]															

Figur 1 Oversikt over detaljprosjektering, kontrahering, rivningsarbeider og byggearbeider i Delprosjekt 4

ID	Aktivitetsnavn	1996				1997				1998				1999			
		3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4		
1	Delprosjekt 3	██████████															
2	Detaljprosjektering	██████████															
3	Kontrahering			██													
4	Rivningsarbeider			██													
5	Byggearbeider			██████													
6	Restarbeider - Delprosjekt 3									██████████							
7	Detaljprosjektering									██████							
8	Rivningsarbeider									██							
9	Byggearbeider									██████							
10	Delprosjekt 5A									██████████							
11	Detaljprosjektering									██████							
12	Kontrahering									█							
13	Rivningsarbeider									██							
14	Byggearbeider									████							

Figur 2 Oversikt over detaljprosjektering, kontrahering, rivningsarbeider og byggearbeider i Delprosjekt 3 med restarbeider og Delprosjekt 5 A

I figurene rommer linjene for detaljprosjektering både selve detaljprosjektet og detaljbeslutninger som ble foretatt senere i prosjektet.

Figur 1 og 2 viser at detaljprosjekteringen i flere tilfeller pågikk etter at entreprisene var kontrahert og at arbeidene i de ulike delprosjektene ble gjennomført med stor grad av parallellitet mellom detaljbeslutninger og byggearbeider.

Innholdsmessig og organisatorisk avgrensning mot inventarprosjektet

I Statsbyggs brev til FIN av 23. august 1994 ble det forutsatt at utgifter til møbler og annet inventar holdes utenfor kostnadsrammen for rehabiliteringsprosjektet, og det ble forespeilet et fremlegg av en egen kostnadsramme for disse arbeidene på et senere tidspunkt. I brev til AD av 12. juni 1995 bad Statsbygg om departementets medvirkning til en fornyet vurdering av ansvaret for brukerutstyr, og Statsbygg gav uttrykk for at det ville være hensiktsmessig å overføre ansvaret for brukerutstyret til Slottsforvalteren. I brev av 21. juni 1995 til FIN støttet AD Statsbyggs oppfatning om «at utgifter til inventar ligger utenfor budsjettet for selve byggeoperasjonene ved Slottet, og at det bør være opp til brukeren å utarbeide forslag til inventarplan og -budsjett». På denne bakgrunn anbefalte AD at FIN igangsatte arbeidet med å avklare brukerens utstyrbehov gjennom kontakt med Slottet og Statsministerens kontor,

og å sørge for å få fastlagt budsjett for inventaran-skaffelser.

Av referat fra kontaktgruppens møte 29. juni 1995 fremgår det at inventarprosjektet ville bli administrert av DKS. For å få til en god tilpasning mellom byggeprosjektet og utstyrprosjektet ble det i samme møte tatt sikte på å legge fram et forslag til samlet kostnadsramme i mars 1996, med tanke på innarbeidelse i statsbudsjettet for 1997. Det fremgår av Statsbyggs brev til FIN av 28. september 1995, der Statsbygg la fram forslag til kostnadsramme for rehabiliteringsprosjektet (jf. kap. 5.3.1), at innredning og brukerutstyr ikke var inkludert i rehabiliteringsarbeidene, og at DKS ville fremme forslag om budsjett for dette i mars 1996. Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 1 (1996–97) ble det godkjent en samlet kostnadsramme for inventarprosjektet på 35,6 mill. kroner. Bevilgningene ble fordelt over årene 1996–98. Ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 65 (1997–98) ble kostnadsrammen for inventarprosjektet utvidet med 1,5 mill. kroner.

Høsten 1995 opprettet DKS en egen prosjektgruppe som skulle ha ansvaret for å utrede investeringsbehovet knyttet til inventar og innredninger. Som undergrupper under inventarprosjektet ble det etablert en brukergruppe og en premissgruppe. Brukergruppen fikk ansvaret for brukermidvirkning i programfasen, mens premissgruppens mandat var å oppsummere de funksjonelle premisser og å utvikle estetiske premisser som grunnlag for interiørarkitek-

tens prosjektarbeid.⁷¹ Statsbyggs deltakelse i inventargruppens arbeid var begrenset til å informere og utdype forutsetninger som lå i forprosjektet, bl.a. til å skille fast byggestyr fra brukerutstyr/inventar. Riksantikvaren deltok som observatør i inventargruppen, med en representant som var lønnet over Statsbyggs budsjett for byggeprosjektet.⁷²

I brev fra arkitektfirmaet Narud-Stokke-Wiig AS til Statsbygg av 20. oktober 1995 ble det pekt på at den foreslåtte organiseringen av inventarprosjektet ville ha innvirkning på det pågående arbeidet i prosjekteringsgruppen (jf. beskrivelsen av dennes mandat i pkt. 5.2.1) og i stor grad overlappet de arbeider som prosjekteringsgruppen allerede var engasjert til å utføre. I brevet anføres det videre: «Opplegget skaper derfor forvirring både i forhold til de pågående arbeider og vil i tillegg kunne føre til et betydelig merarbeid for prosjekteringsgruppen. Her vises spesielt til punkter om prosjektavgrensning, premissgruppens mandat og prosjektprogrammet».

I statusrapport nr. 7, datert 30. juni 1997, ble det opplyst at det var avdekket innredningselementer (for 5 mill. kroner) som verken var inkludert i innredningsprosjektet eller i rehabiliteringsprosjektet. I referat fra samordningsutvalgets møte 7. oktober 1997 fremgår det at byggebudsjettets avgrensning mot innredningsbudsjettet ennå ikke var helt klarlagt, og at DKS og Statsbygg skulle diskutere dette nærmere.

5.2.4 Endringer i prosjektets opprinnelige premisser

Inventargruppens mandat var primært knyttet til inventar og utstyr, men gruppen gav tidlig uttrykk for at inventar og utstyr måtte inngå i en helhetsvurdering som også omfattet den bygningsmessige utforming av det enkelte rom. I et notat fra inventarprosjektets leder av 21. september 1995 påpekes behovet for å redigere programmet for prosjektet som helhet, slik at funksjonskrav og estetiske krav formulert eller oppsummert av DKS også skulle gjelde for de bygningsmessige arbeidene. I en beskrivelse av premissgruppens arbeidsform, datert 19. oktober 1995 ble det pekt på at det fra DKS' side var et sterkt ønske om en justering av forprosjektet på enkelte, nærmere angitte punkter og en reell medvirkning i valg av farger og materialer. I notat av 6. november 1995 pekte prosjektleder for inventarprosjektet på at de estetiske premissene for delprosjekt 3 ikke var fremlagt i en samlet dokumentasjon, og at det heller ikke var fremlagt beskrivelser og detaljplaner som kunne gi grunnlag for kommentarer fra DKS' side eller for premissgruppens arbeid med innredningsplanene.

Inventarprosjektet fikk etter hvert utvidet sitt mandat til å levere premisser for all gjenstående restaurering.⁷³ På bakgrunn av behovet for å foreta en helhetlig vurdering av de arbeider som skulle utføres i rehabiliteringsprosjektet og inventarprosjektet ble det utarbeidet et generelt hovedpremissdokument, de såkalte Helhetspremissene av 13. desember 1995. Helhetspremissene var et forsøk på å forankre utviklingen i et omforent dokument.

2. februar 1996 hadde DKS utarbeidet et dokument der arbeidene i delprosjekt 2, 3, 4 og 5 ble delt inn i 20 soner. Soneinndelingen skulle danne grunnlag for soneplaner med angivelse av innredning, overflatebehandling, belysning, møblering og gardiner/tepper.

Vinteren og våren 1996 la Slottet fram premisser for følgende soner i delprosjekt 3 og 4:

- Gjestesonen: Premisser forelå 13. januar 1996.
- Kongeleiligheten: Premisser forelå 15. januar 1996. Utfyllende premisser forelå 6. juni 1996 (Vinterhagen). Premissene innebar betydelige endringer i forhold til forprosjekt.
- Garderobesonen: Premisser forelå 31. januar 1996.
- Statsrådsonen: Premisser forelå 17. februar 1996.
- Kronprinsparets audienssone: Premisser forelå 22. februar 1996.
- Prinsessesonen: Premisser forelå 26. februar 1996.
- Kongeparets entresone: Premisser forelå 26. februar 1996. Utfyllende premisser forelå 3. juni 1996 (Kongetrappen) og 18. juni 1996 (Premisser for uteområdet). Premissene innebar endringer og nye arbeider i forhold til forprosjekt.
- Vestibylen: Premisser forelå 3. juni 1996
- Fyrstesonen: 18. juni 1996 forelå premisser for fyrstebad. Premisser for fyrstebad gjaldt også for bad i Kongeparets audienssone og Gjestesonen.

Statsbygg gav i ulike sammenhenger uttrykk for at det fikk konsekvenser for arbeidet i rehabiliteringsprosjektet når inventargruppen utarbeidet nye premisser. I brev av 16. februar 1996 til DKS v/hoffsjefen gav Statsbygg uttrykk for at de nye premissene rokket ved de basisforutsetninger som hadde vært nedfelt i prosjektet helt fra starten av. Statsbygg mente også at godkjenningsprosedyrene i rehabiliteringsprosjektet ble mer kompliserte⁷⁴ og at prosjekteringsarbeidet ble mer omfattende.⁷⁵ De nye premissene påvirket fremdriften i delprosjekt 3 og medførte generelt økt detaljeringsgrad.⁷⁶

⁷³ Brev av 16. februar 1996 fra Statsbygg til Det Kongelige Slott v/hoffsjefen

⁷⁴ Notat fra Statsbygg til AD av 2. januar 1996

⁷⁵ Brev fra Statsbygg til DKS av 16. februar 1996

⁷⁶ Brev fra Statsbygg til FIN av 30. april 1996

⁷¹ Notat av 21. september 1995 fra HolteProsjekt

⁷² Brev av 30. april 1996 fra Statsbygg til Finansdepartementet

10. juni 1996 ble det holdt et møte mellom DKS og Statsbygg for å avklare grensesnittet mellom rehabiliteringsprosjektet og inventarprosjektet mht. prosjektansvar og økonomiansvar for deler av den faste innredningen. I etterkant av møtet utarbeidet Slottets rådgiver i inventarprosjektet et forslag⁷⁷ om at DKS skulle gi premisser (designansvar) og at Statsbygg skulle ha ansvaret for arbeidstegninger, tekniske spesifikasjoner og gjennomføringen (utførende ansvar). For Kongeleiligheten ønsket DKS å ha både designansvar og utførende ansvar. I brev av 12. august 1996 til DKS anførte Statsbygg at Slottets rådgiver i inventarprosjektet med dette beskrev «en betydelig overføring av prosjekteringsansvaret for arkitektytelser til DKS i byggeprosjektet». Videre hevdet Statsbygg at designansvar og utførende ansvar ikke kan deles og at Statsbygg var tildelt dette ansvaret av oppdragsgiveren FIN. Det ble pekt på at designansvaret og budsjettansvaret omfattet bygnings faste innredning.

I brev fra DKS av 9. september 1996 mottok Statsbygg de retningslinjer som Slottet anså burde legges til grunn for utformingen av de forskjellige elementer som inngikk i rehabiliteringen. Retningslinjene innebar at man i rehabiliteringsarbeidene skulle ta hensyn til Slottets opprinnelige formspråk.

Premissgivingen vanskeliggjorde prosjektstyringen og skapte uklare forhold for Statsbygg og førte til at Statsbygg høsten 1996 måtte rapportere om begynnende overskridelser. Overskridelsene skyldtes «dobbel» prosjektering, idet «de utdelte premisser har måttet rettes opp for å gjøre løsningene teknisk gjennomførbare innenfor godkjent kostnadsramme, ved siden av å måtte fremme de tilpassede endringene til godkjenning hos bruker på nytt».⁷⁸

I notat fra Statsbygg til AD av 6. desember 1996 ble det påpekt at referansegrunnlaget for rehabiliteringsarbeidene ved DKS burde ha vært forprosjektet, men at dette grunnlaget var omarbeidet og ville bli ytterligere endret i tråd med de ønsker, krav og synspunkter som Slottets rådgiver i inventarprosjektet måtte ha. Adm.dir. i Statsbygg mente at referansegrunnlaget i prosjektet med dette var fjernet, og at kostnadsstyringen var umuliggjort.

5.2.5 Ny administrasjonsordning fra 18. desember 1996

I statusrapport nr. 4, datert 6. november 1996, gav Statsbygg uttrykk for at styringsfunksjonen ikke var tilstrekkelig til å videreføre prosjektet innenfor de økonomiske rammer som var gitt og den prosjektorganisering som hadde utviklet seg over tid. Ifølge

FIN så departementet på denne bakgrunn behov for å oppklare eventuelle uklare ansvarsforhold i prosjektet.⁷⁹ De ovennevnte forhold medførte en midlertidig stans i arbeidene fra 20. november 1996.

I notat fra Statsbygg til AD av 6. desember 1996 uttrykte Statsbygg bekymring over at de forsinkelser som hadde oppstått ble forsøkt løst ved samtidig planlegging, prosjektering og bygging. Videre fremgår det av notatet at Statsbygg oppfattet det som at ansvaret og myndigheten i prosjektet var adskilt, og at Statsbygg i praksis hadde det hele og fulle økonomiansvaret uten å ha tilsvarende beslutningsmyndighet. I et notat som var vedlagt brev til DKS av 5. desember 1996 forutsatte Statsbygg at DKS måtte akseptere at Statsbygg hadde fullt byggherremandat/ansvar i henhold til Statsbyggs instruks. Dersom det ikke ble oppnådd enighet mellom Statsbygg og Hoffsjefen om dette innen 15. desember 1996 ønsket Statsbygg å tre ut av byggherrollen og overlate denne til Hoffsjefen eller andre som FIN måtte be- myndige.

Etter et møte med FIN den 4. desember 1996, tolket Statsbygg FIN dithen at Statsbygg også skulle stå for den videre gjennomføring av prosjektet og være ansvarlig for utførelsen teknisk og økonomisk, og at Statsbygg på selvstendig grunnlag ikke kunne velge å tre ut av prosjektet.⁸⁰

I brev fra Statsbygg til FIN av 12. desember 1996 fremgår det at FINs utkast til arbeidsgrunnlag for videre gjennomføring av prosjektet ble mottatt 10. desember 1996, og at det var Statsbyggs oppfatning at deres forutsetninger ikke i tilstrekkelig grad var reflektert i dette utkastet. Utkastet gav, etter Statsbyggs mening, anvisning på en atskillelse av henholdsvis ansvar og myndighet som ikke samsvar- te med Statsbyggs administrative bestemmelser. Statsbygg påpekte at gjennomføring innenfor gitte tids- og kostnadsrammer nødvendiggjorde en stor grad av ansvarlighet fra alle involverte i prosjektet. Statsbygg baserte seg på at dette var forstått og ville bli etterlevet i det videre arbeidet, og på den bakgrunn sa Statsbygg seg villig til å påta seg byggherrefunksjonen.

I brevet til FIN pekte Statsbygg også på at den prosess det var lagt opp til var basert på en meget ømfintlig balansegang og en stor grad av samtidighet i forholdet mellom planlegging, prosjektering og bygging. En slik prosess ville etter Statsbyggs oppfatning kreve en høy grad av beslutningseffektivitet og disiplin i forhold til de referansegrunnlag som ble besluttet underveis.

DKS og Statsbygg inngikk 18. desember 1996 en avtale som gav det formelle grunnlaget for en ny administrasjonsordning og for den videre gjennomføring av rehabiliteringsprosjektet. Ifølge avtalen skulle mandat og retningslinjer for Statsbygg, gitt i

⁷⁷ Notat om koordinering mellom Byggeprosjekt og Interiørprosjekt, 1. august 1996

⁷⁸ Notat fra adm dir i Statsbygg til statsråden i AD av 7. oktober 1996

⁷⁹ Brev fra FIN til Riksrevisjonen av 18. september 2000

⁸⁰ Notat av 6. desember 1996 fra Statsbygg til AD

brev av 15. februar 1996 fra FIN, fortsatt gjelde, og Statsbygg skulle ha byggherremandat/-ansvar i henhold til Statsbyggs instruks med utfyllende Administrative bestemmelser. I avtalen heter det også at Slottet er en særegen bygning som krever særskilte løsninger med særskilt vekt på brukerhensyn, og hvor DDMM Kongen og Dronningens smak skal være retningsgivende. De konkrete løsningene ble forutsatt å ligge innenfor Riksantikvarens krav, og Helhetspremissene av 13. desember 1995 skulle legges til grunn for arbeidene. Det skulle etableres arbeidsgrupper som skulle utarbeide forslag til gjenstående løsninger, og arbeidsgruppene oppgaver omfattet programmering, prosjektering og detaljering. Avtalen av 18. desember 1996 er i all hovedsak bygget på FINs utkast av 10. desember 1996. I brev til Statsbygg av 16. juli 1998 fremgår det at AAD la avtalen til grunn og fant den hensiktsmessig for styringsformål.

Statsbygg gav sommeren 1997 uttrykk for at gjennomføring av prosjektet innenfor kostnadsprognosen forutsatte at prosjektets administrasjonsmodell, med delt beslutningsmyndighet og kostnadsansvar, ikke ville medføre ytterligere endringer i omfang eller premisser enn det som allerede var kjent.⁸¹

I brev av 29. august 1997 til PSD gav Statsbygg uttrykk for at administrasjonsordningen i prosjektet hadde ført til at nye og til dels meget kompliserte premisser var kommet til underveis i det kontinuerlige programarbeid som løp parallelt med prosjektering og bygging. Statsbygg gav videre uttrykk for at administrasjonsordningen innebar en komplisert og omfattende beslutningsprosess, som viste seg å føre til betydelige forsinkelser, fordi vedtatte premisser hadde vært vanskelig å omsette til praktiske arbeidetegninger i tide, slik at arbeidene kunne utføres rasjonelt. Statsbygg fremhevet at endring i premisser og alternative utførelser ofte kan fremtre som lite kostnadskrevende i seg selv, men at stadige endringer, ofte på et sent tidspunkt, i realiteten førte til meget betydelige kostnader ved omprosjekteringer og forsinkelser for entreprenørene.

På bakgrunn av erfaringene fra delprosjekt 4 ble det i samordningsutvalgets møter 27. august 1997 og 20. november 1997 gitt uttrykk for at byggearbeidene i delprosjekt 5 ikke skulle igangsettes før programmering og prosjektering var ferdig.

I brev av 16. juli 1998 til Statsbygg tok AAD bl.a. opp spørsmål knyttet til administrasjonsordningen. Departementet mente at Statsbygg i ulike møter, bl.a. i samordningsutvalget den 2. juli 1998, hadde vist seg å ha «en helt spesiell forståelse» av innholdet i avtalen av 18. desember 1996, og at denne forståelsen fram til de nevnte møtene hadde vært ukjent for departementet. Ifølge departementet hadde Statsbygg i disse møtene hevdet at det skulle være enighet mellom Slottet, Statsbygg og departemen-

tet om at Slottets ønsker, Riksantikvarens vurderinger og hensyn til kvalitet skulle være styrende, uavhengig av budsjettammer. AAD fremhevet i brevet at dette var en forståelse som var grunnleggende i strid med departementets syn og også i strid med etablerte retningslinjer for økonomistyring i staten. Departementet pekte på at det i avtalen sies klart at regler for økonomiforvaltningen i staten skulle gjelde, at prosjektet skulle styres innenfor de rammer Stortinget har vedtatt, og at Statsbygg hadde ansvar for at prosjektet ble styrt og gjennomført i tråd med de økonomiske forutsetningene som ble listet opp i avtalen. AAD presiserte at avtalen ikke gav anledning til å fravike Statsbyggs rolle som byggherre, med de rettigheter og forpliktelser som normalt følger, og Statsbyggs økonomiske styringsrett for prosjektet innenfor fastlagte rammer for fremdrift og økonomi. Samarbeidet mellom Statsbygg, DKS og andre parter om funksjonelle løsninger, omfang og kvalitet i prosjektet skulle derfor være underordnet vedtatte planer for fremdrift og Stortingets godkjente kostnadsramme for prosjektet. I tilfeller av uenighet mellom partene om valg av løsninger som ville ha avgjørende betydning for fremdrift og økonomi, eller i tilfeller der Statsbygg mente at kostnadsrammen var truet, skulle dette forelegges AAD som sak. Denne presiseringen måtte også godkjennes av Slottet.

I brev av 23. juli 1998 til AAD gav Statsbygg uttrykk for at etaten, gjennom den administrasjonsmodellen som ble vedtatt, oppfattet det som at de totale styringsrettighetene som tilligger en byggherre var blitt fratatt etaten i dette prosjektet. I brevet gav Statsbygg også uttrykk for at det ikke hadde manglet på advarsler fra deres side om at prosjektet var vanskelig styrbart og ikke fulgte vanlig fremgangsmåte for et prosjekt i Statsbyggs regi. I brev av 31. august 1998 til AAD fremkommer det at Statsbygg ikke kunne love en høyere grad av kontroll med kostnadene innenfor den gjeldende administrasjonsordningen. Statsbygg mente også at prosjektet hadde en organisatorisk modell med for mange hierarkiske nivåer. Dersom denne administrasjonsordningen ble videreført, ønsket Statsbygg å bli fritatt fra videre prosjektledelse. Med den presisering og forståelse av innholdet i avtalen av 18. desember 1996 som AAD la til grunn i sitt brev av 16. juli 1998, oppfattet imidlertid Statsbygg det som at det var etablert en ny administrasjonsordning, og var på denne bakgrunn innstilt på å fortsette arbeidet og å påta seg det ansvaret byggherrerollen vanligvis innebærer. Statsbygg informerte også om at prosjektet i så tilfelle ville bli tilbakeført til Prosjektdivisjonen og gitt en ny prosjektledelse. Dette skjedde i september 1998.

I brevet av 31. august 1998 til AAD gav Statsbygg også uttrykk for at ordningen med parallell programmering, prosjektering og bygging var med på å gi en stor grad av usikkerhet i prosjektet og bidro som et kostnadsdrivende element. I St.prp. nr. 1

⁸¹ Vedlegg til brev fra Statsbygg til PSD av 4. juli 1997

(1998–99) for AAD pekes det på at denne ordningen også gjorde prosjektet til dels uoversiktlig.

I samordningsutvalgets møte 9. desember 1998 ble spørsmålet om administrasjonsmodellen behandlet. Partene var enige om at gjennomføringen av de gjenstående arbeidene betinget et smidig samarbeid mellom DKS og Statsbygg, basert på avtalen av 18. desember 1996. Departementet ville raskt ta opp med partene en mer konkretisert styringsmodell.

I pressemelding av 28. juni 1999 opplyste AAD at departementet hadde besluttet at Slottsforvaltningen skulle ha ansvaret for å slutføre Kongeleiligheten på Slottet, og at dette skjedde i forståelse med Slottet og Statsbygg. Statsbygg fikk ansvaret for å slutføre regnskapet for prosjektet fram til overføring av byggherreansvaret. Beslutningen ble meddelt Slottsforvalteren i brev fra AAD av 21. juli 1999, med kopi til Statsbygg og Hoffsjefen. I et vedlegg til brevet fremkommer organisasjonsplanen for restarbeidene, AADs forutsetninger for gjennomføringen av arbeidene og en oversikt over oppgavefordelingen og de ulike aktørenes roller i organisasjonsplanen. Ansvaret for ferdigstilling av Kongeleiligheten ble overført til Slottsforvaltningen 1. september 1999.⁸²

5.2.6 Kontrahering

Kontrahering av prosjekteringsgruppe og byggeledelse

På bakgrunn av Hoveddisposisjonen for rehabilitering av Slottet inngikk Statsbygg kontrakt med prosjekteringsgruppen 22. mars 1995. Prosjekteringsgruppen skulle honoreres etter avtalt fastpris. For tilleggsarbeider skulle prosjekteringsgruppen gi oppdragsgiver tilbud om fastprishonorar som svarte til det merarbeid tillegget påførte gruppen. Dersom partene ikke ble enige om en fast pris for tilleggsarbeidet, skulle honoreringen skje etter medgått tid til fastsatte satser. Som følge av at arbeidene med rehabilitering av Slottet ble utvidet i forbindelse med forprosjektet, ble det igangsatt arbeid med å fornye kontraktene med prosjekteringsgruppen. I kontaktgruppemøte 11. desember 1995 ble det opplyst at det ikke var oppnådd en avtale om honorar for det nye byggeprogrammet.

I brev av 15. februar 1996 til Narud-Stokke-Wiig AS gikk Statsbygg inn for at det videre engasjementet fra 1. januar 1996 ble honorert etter medgått tid. Det ble påpekt at Statsbygg måtte kontrollere gruppens produksjon fortløpende og se til at det riktige materialet ble levert etter fastlagt fremdriftsplan. Statsbygg opplyste at det i sær møte nr. 39 var gjort vedtak om å ansette en egen koordinator til dette arbeidet.

I statusrapport nr. 1 ble FIN informert om at den tidligere avtalen var basert på fast honorar, men at

Statsbygg, pga. prosjektets økte omfang og endringer i den administrative organiseringen, anbefalte honorering etter medgått tid for den nye avtalen. Statsbygg påpekte at tidsforbruket ville underlegges sterk styring av Statsbygg og at tidsforbruket skulle avtales fortløpende. Både i statusrapport nr. 2 og 3 ble det rapportert at forhandlingene om ny honoraravtale fortsatt pågikk. Forhandlingene ble karakterisert som meget kompliserte. Statsbygg og prosjekteringsgruppen kom ikke til endelig enighet om honoreringen før i mai 1998.⁸³

I januar 1997 ble det engasjert en egen arkitekt for Kongeboligen samtidig som prosjektleder og arkitekt for de øvrige arbeidene ble erstattet med en annen person fra det engasjerte firmaet.

Statsbygg inngikk kontrakt om byggeledelse den 9. november 1994. Byggeledelsen skulle honoreres etter avtalt fastpris. Kontrakten gav anledning til endringer, og honorarrammen har senere blitt utvidet.

Kontrahering av entrepriser

I brev av 27. november 1995 til Statsbygg gav DKS uttrykk for at arbeidene i forbindelse med rehabilitering og ombygging av Slottet medførte en rekke sikkerhetstiltak som var av en slik karakter at tildeling av byggekontrakter burde unntas fra EØS-avtalens bestemmelser om tildeling av offentlige bygge- og anleggskontrakter. Ved de tidligere prosjektene ved Slottet var det etter søknad gitt tillatelse til å benytte kontrahering eller direkte kjøp etter forhandlinger iht. «Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet» ved at det ble avholdt tilbudskonkurranse mellom et begrenset antall tilbydere, normalt minst tre.⁸⁴

I et notat fra prosjektleder til adm.dir. i Statsbygg av 28. november 1995 ble det søkt om tillatelse til å gjennomføre de resterende byggearbeidene på Slottet med begrenset tilbudskonkurranse mellom utvalgte entreprenører eller ved kontrahering etter forhandlinger. Denne tillatelsen ble gitt 29. november 1995. I et notat fra Statsbygg til AD av 2. januar 1996 fremkom det at åpne anbud ikke ble benyttet, men at det ble innhentet tilbud fra et begrenset antall firmaer.

Entreprenørene i prosjektet ble hovedsakelig kontrahert med utgangspunkt i konkurrerende tilbud. Tilbudsforespørselen var basert på tekniske beskrivelser fra prosjekteringsgruppen. Det ble tilstrebet et størst mulig antall tilbydere, minimum 3 stk. Det viste seg at mange ikke ønsket å gi tilbud, og ved flere entrepriser kom det inn ett eller to tilbud.⁸⁵

For entreprisene på rørlegger- og elektrikerarbeider ble det i tilknytning til anbudskonkurransen om delprosjekt 2 utarbeidet helhetlige enhetsprislistor

⁸² St.prp. nr. 1 (1999–2000) for AAD

⁸³ Brev av 8. juni 1998 fra Statsbygg til Narud-Stokke-Wiig AS

⁸⁴ Intern notat i Statsbygg av 28. november 1995

⁸⁵ Notat av 31. januar 2000 fra Statsbygg til Riksrevisjonen

og avregningsmodeller med opsjon for hele prosjektet. Det ble for delprosjekt 3 og 4 utarbeidet beskrivelser, og kontrakt ble forhandlet på basis av opprinnelig tilbud med indeksregulering. Begrunnelsen for dette var at ombyggingsarbeidene på Slottet ville kreve omlegging av hele nettet av infrastruktur, med et betydelig omfang av midlertidige koblinger og provisoriske anlegg. En svikt i disse anleggene med brann eller vannlekkasjer ville få dramatiske følger for Slottet. Statsbygg ønsket et helhetlig ansvar for disse anleggene for hele Slottet. I utgangspunktet var alle kontraktene med entreprenørene fastpriskontrakter. For enkelte entrepriser ble omfanget av merarbeidene uvanlig stort, bl.a. fordi beskrivelsesgrunnlaget som lå til grunn for kontraktene var for dårlig. Disse kontraktene ble reforhandlet og arbeidene honorert på grunnlag av påløpte timeverk. Dette omfattet de bygningsmessige arbeidene i delprosjekt 3 og 4, malerarbeider i offisielle rom og gjessterom i delprosjekt 4, snekkerarbeider i delprosjekt 4, reparasjon av stukkarbeider og rengjøringsarbeider.⁸⁶

5.3 ØKONOMI, USIKKERHET OG FREMDRIFT

5.3.1 Utarbeidelse av kostnadsramme⁸⁷

Statsbyggs arbeid med forslag til kostnadsramme på 149 mill. kroner høsten 1995

Kostnadsberegningen i forprosjektet av 8. august 1995 var basert på en gjennomgang av hvert enkelt rom fordelt på fagene bygg, VVS og elektro. Entrepriekostnadene for delprosjekt 3, 4 og 5 med stallbygning og råteskader på loft ble beregnet til 92,1 mill. kroner. I tillegg kom entreprisestkostnader for lysekroner på 6,8 mill. kroner og gjenstående arbeider i delprosjekt 2 på 0,6 mill. kroner. Totale entreprisestkostnader for de gjenstående arbeidene ble altså beregnet til 99,5 mill. kroner. I prosjekteringsgruppens entreprisestkostnader er mva. ikke medregnet.

Rådgiverne i Statsbyggs prosjektgruppe utarbeidet på bakgrunn av prosjekteringsgruppens entreprisestkostnader et forslag til kostnadsramme på 181,3 mill. kroner. I denne summen var kostnadene ved delprosjekt 2 og administrasjonskostnadene i delprosjekt 2 inkludert. Dette utgjorde 13,3 mill. kroner. Videre var det avsatt 8,5 mill. kroner til belysningsarbeider og 11,8 mill. kroner i reserve.

Økonomiavdelingen i Statsbygg foretok en kvalitetssikring av rådgivernes beregning og kom fram til et forslag på 214,3 mill. kroner, medregnet allerede påløpte kostnader på 13,3 mill. kroner til delpro-

sjekt 2 og administrasjonskostnader for delprosjekt 2. Økonomiavdelingens kostnadsberegning innebar en økning i de totale entreprisestkostnadene (inkl. mva.) på ca. 41 mill. kroner ift. rådgivernes forslag. Dette hadde sammenheng med at Økonomiavdelingen gjorde et påslag på prosjekteringsgruppens entreprisestkostnader på 20 %. I tillegg ble felleskostnadene, som omfattet diverse hjelpearbeid, rigggkostnader og lignende, økt med 16 mill. kroner, og anslaget for administrasjonskostnadene ble økt med nesten 12 mill. kroner. I Økonomiavdelingens kostnadsanslag var det imidlertid ingen generell reserve, og kostnader til belysningsarbeider var heller ikke inkludert. Totalt innebar derfor dette kostnadsanslaget en økning på 33 mill. kroner i forhold til rådgivernes anslag. Økonomiavdelingens anslag ble aldri realitetsbehandlet i Statsbyggs ledelse. Prosjektgruppen ønsket en styringsramme for de gjenstående arbeidene, dvs. delprosjekt 3 – 5. Det ble derfor tatt utgangspunkt i rammen på 168 mill. kroner, som fremkommer ved å trekke kostnadene knyttet til delprosjekt 2 fra rådgivernes ramme på 181,3 mill. kroner. I kontaktgruppemøte 30. august 1995 ble det opplyst at prosjektkostnadene var beregnet til 168 mill. kroner. Fra denne summen ble det siden trukket til sammen 20 mill. kroner (8,5 mill. kroner ved at belysning ble tatt ut av prosjektet og 11,5 mill. kroner i reserve). Dette gir en styringsramme på 148 mill. kroner.

I brev av 28. september 1995 til FIN foreslo Statsbygg en styringsramme på 148 mill. kroner, som innebar en økning på 50,2 mill. kroner ift. tidligere styringsramme når en i den opprinnelige styringsrammen trakk fra påløpte kostnader ved delprosjekt 2 på 13,3 mill. kroner og la til 5,3 mill. kroner pga. inflasjonsjustering for perioden mars 1994 – mars 1995.

På denne bakgrunn foreslo Statsbyggs at det ble gitt bevilgninger for 1995 – 1998 på til sammen 135,8 mill. kroner. Det er i ettertid avklart at bevilgningsforslaget skulle vært summen av tidligere godkjent kostnadsramme (85 mill. kroner) og forslag til økning av rammen (50,2 mill. kroner), altså 135,2 mill. kroner. Det er videre avklart at et tillegg for prisstigning på 5,3 mill. kroner ikke var inkludert i forslaget til økning av kostnadsrammen på 50,2 mill. kroner, selv om det fremgår av brevets ordlyd at det var Statsbyggs intensjon at dette tillegget skulle inkluderes. Dette betyr at Statsbyggs forslag til økning av kostnadsrammen på 50,2 mill. kroner verken inkluderte prisstigning, belysning eller reserve.

Forprosjektet, Statsbyggs interne dokumenter og Statsbyggs brev til FIN av 28. september 1995 viser ikke at det var tatt spesielle hensyn til usikkerheten i prosjektet ved utarbeidelsen av forslag til kostnadsramme.

⁸⁶ Notat av 31. januar 2000 fra Statsbygg til Riksrevisjonen

⁸⁷ Riksrevisjonens arbeidsnotat av 25. november 1999 om utarbeidelse av kostnadsrammen fra høsten 1995, jf. rapportens kapittel 2 Metode

FINs behandling av kostnadsramme på 149 mill. kroner høsten 1995

FIN behandlet rammeforslaget først i Administrasjonsavdelingen på vegne av departementet som «oppdragsgivende departementet» og så i Finansavdelingen på vegne av departementet som «kostnadsrammedepartementet».

Administrasjonsavdelingen forholdt seg til Statsbyggs bevilgningsforslag på 135,8 mill. kroner som kostnadsramme, og tok utgangspunkt i at tillegget for inflasjonsjustering for perioden mars 1994 – mars 1995 på 5,3 mill. kroner var inkludert i Stats-

byggs forslag til økning av kostnadsrammen. På grunn av uklarerheter knyttet til enkelte elementer i Statsbyggs beregning av kostnadsøkningen ble det foretatt enkelte justeringer i samråd med Statsbygg.⁸⁸ I tillegg foreslo FIN å ta kostnader til belysning og en reserve inn igjen i rammen, slik at den ble på 149 mill. kroner. I Administrasjonsavdelingens notat til Finansavdelingen av 14. november 1995 redegjøres det for økningen i kostnadsrammen fra 85 mill. kroner til 149 mill. kroner, altså en økning på 64 mill. kroner. Tabell 3 gir en oversikt over hvordan kostnadsøkningen ble fordelt i FINs forslag.

Tabell 3 FINs forslag til økning av kostnadsrammen

Utvidet funksjonalitet, brukerbehov og arbeidsmiljøtiltak	27,0 mill. kroner
Prisstigning påløpt etter budsjetteringstidspunktet	5,3 mill. kroner
Rigg/entreprisekostnader	5,0 mill. kroner
Antikvarisk registrering m.m.	4,0 mill. kroner
Økt administrasjon som følge av utvidet byggeprogram	5,9 mill. kroner
Belysningsarbeider	8,5 mill. kroner
Reserve	8,3 mill. kroner
Sum:	64,0 mill. kroner

FINs forslag til økning av kostnadsrammen er 13,8 mill. kroner høyere enn Statsbyggs forslag, og denne differansen er identisk med kostnadsøkningen som følger av å inkludere prisstigning og belysningsarbeider i forslaget. Av de elementene som er nevnt i tabellen var imidlertid verken prisstigning, belysning eller reserve med i Statsbyggs forslag. Dersom FINs forslag ikke innebærer at det også er tatt ut arbeider for 8,3 mill. av prosjektet, fantes det ingen reell reserve i FINs forslag.

Det ble bestemt at bevilgningene til prosjektet skulle føres under kap 2445, post 46 ekstraordinært vedlikehold. Prosjekter under post 46 tas ikke med i beregningsgrunnlaget for bevilgningen til Statsbyggs reserve, post 33.

Ved behandlingen av kostnadsrammen la FIN v/ Finansavdelingen Statsbyggs faglige vurderinger til grunn. Kostnadsrammen var ikke av en slik størrelse at Finansavdelingen mente det var grunnlag for særskilt behandling av saken. Man fant heller ikke grunn til å gå nærmere inn på en vurdering av hvordan prosjektet var avgrenset.⁸⁹ Endelig godkjenning av kostnadsrammen ble forelagt Statsbygg ved brev fra FIN av 20. november 1995.

5.3.2 Kontroll, rapportering og oppfølging

Analyse av usikkerhetsmomenter og rapportering om usikkerheten i prosjektet

I brev til PSD av 29. august 1997 erkjente Statsbygg at det opprinnelige kostnadsoverslag⁹⁰ for rehabiliteringen av Slottet på en klarere måte burde ha redegjort for de usikkerheter som prosjektet kunne innebære. Statsbygg har imidlertid under prosjektgjennomføringen rapportert om usikkerhet knyttet til prosjektets fremdrift og kostnadsutvikling. Bl.a. gav Statsbygg i ovennevnte brev uttrykk for at det ikke var mulig å gi en definitiv kostnadsramme for prosjektet, og kunne ikke garantere at reserven på 10 mill. kroner for usikkerhet som ble lagt inn i forslaget til revidert kostnadsramme på 272,3 mill. kroner høsten 1997 ville være tilstrekkelig til å fange opp uforutsette omstendigheter i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.

Sommeren og høsten 1997 foretok Statsbyggs byggøkonomiske seksjon sammen med byggeleder, prosjekteringsgruppen og de viktigste entreprenørene en gjennomgang av prosjektet for å klarlegge mulig usikkerhet og risiki i de enkelte entrepriser. Statsbygg tok her sikte på å ta høyde for den usikkerhet og risiko som kunne ligge i prosjektet, og la derfor inn betydelige risikotillegg i de mest usikre entrepri-

⁸⁸ Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen av 18. september 2000

⁸⁹ Notat av 17. februar 2000 fra FIN til Riksrevisjonen

⁹⁰ Det fremgår ikke av brevet om det siktes til kostnadsrammen på 85,0 mill. kroner eller på 149,0 mill. kroner

sene.⁹¹ Til samordningsmøte 16. april 1998 hadde Statsbygg i samarbeid med berørte arkitekter, konsulenter og entreprenører forberedt en detaljert gjennomgang av alle entrepriser i delprosjekt 4, basert på en vurdering av usikkerhet og forventede tillegg. Sammenstillingen av prognoser for hver entrepris viste en total økning på ca. 12,7 mill kroner ut over tidligere prognoser. I tillegg til sammenstillingen av forventede kostnader hadde Statsbygg satt opp en prognose for «worst case» kostnader med et tillegg på 28,7 mill kroner for å oppnå en sikrere margin i delprosjektet. Statsbygg innrømmer at «selv denne betraktningmåten ga ikke dekning for prosjektets videre utvikling i sluttfasen».⁹²

Statsbyggs risikovurderinger og rapportering om usikkerhet har i første rekke omhandlet følgende forhold:

- Råtesoppkader: Allerede i 1871 ble det registrert betydelige råteskader ved Slottet (Stortingsdokument nr. 56 og 66, 1871), og det ble gjennomført forsterkningsarbeider.⁹³ Våren 1994 foretok firmaet Mycoteam A/S forundersøkelser etter råtesopp på 12 steder. Det ble funnet råtesoppkader med større svekkelser i bjelker/sperer på syv steder, hvorav ulike skader med ekte hussopp på tre steder. I tillegg ble det oppdaget råtesoppkader på fire steder i innmurte bunnkarmen på noen av de rehabiliterte vinduene på sydflyen. Funnene ble rapportert på kontaktgruppemøte 14. juli 1994, der Statsbygg påpekte den tilhørende risikoen for skjulte kostnader. I statusrapport nr. 1 ble det påpekt at kostnadsrammen kun inkluderte et begrenset beløp for utbedringer av råteskader, og at de foreløpige undersøkelsene kunne tyde på at skadene hadde et langt større omfang enn forutsatt. De allerede avdekkede skadene kunne utbedres innenfor kostnadsrammen, og Statsbygg uttalte at det ville bli rapportert dersom skadene som ble avdekket senere gikk utover rammen. I de følgende statusrapporter ble det gitt redegjørelser for arbeidene med råteskader, og det ble rapportert at de kjente skadene ville medføre forsinkelser og merkostnader. I samordningsutvalgets møte 28. mai 1997 uttrykte AAD bekymring over størrelsesorden på utgifter for råteskader og andre forhold som var beskrevet i statusrapportene, men som ikke var inkludert i kostnadsprognosene. I statusrapport nr. 7 ble kostnadene for råteskader ut over allerede påløpte kostnader for første gang lagt inn i kostnadsprognosen. I brev av 29. august 1997 til PSD fremhevet Statsbygg at råteskader først ofte var blitt avdekket under selve rehabiliteringsprosessen, og at slike hindringer i entreprenørens arbeid derfor ikke var kalkulerbare på forhånd.
- Prisstigning/markedsforhold: I notat av 15. august 1995 fra Økonomiavdelingen til adm.dir. i Statsbygg påpekes det at prisene i markedet generelt er usikre på grunn av stor forventet aktivitet i byggebransjen i årene fremover. Usikkerhet knyttet til markedssituasjon ved mulig undervurdering av kostnadene knyttet til innkomne tilbud og kontrakter som ikke var kontraherte ble rapportert i statusrapport nr. 1, 6 og 13.
- Uforutsette forhold knyttet til bygningens fysiske beskaftenhet: I notat av 15. august 1995 fra Økonomiavdelingen til adm.dir. i Statsbygg påpekes det at man på det tidspunktet hadde lite kjennskap til hva som kunne ligge i veggene av rør, armeringer, stålbelegger, skjulte konstruksjoner etc, og at dette ville avdekkes først når arbeidet var påbegynt. I den sammenheng ble det påpekt at en god del forhold ville det ikke være mulig å prosjektere fullt ut, men måtte håndteres ved å «vise og peke» på stedet, når forholdene var avklart under arbeidet. Videre ble det påpekt at det måtte forventes en stans i byggearbeidene for registrering og vurdering av Riksantikvaren hver gang man «tilfeldig» avdekket forhold av antikvarisk verdi (skjulte gulvbelegg, tapeter, takmalerier, konstruksjoner etc.). Usikkerhet knyttet til at uforutsette forhold ville bli avdekket først etter at arbeidene på byggeplassen var igangsatt, ble rapportert i statusrapport nr. 6.
- Usikkerhet knyttet til kontrahering etter medgått tid: Problemer med å kontrollere de entrepriser som ble avregnet etter medgått tid ble rapportert i statusrapport nr. 6, samordningsutvalgets møter mai 1997 og statusrapport nr. 12. I statusrapport nr. 15 ble det opplyst at de kontrakter som tidligere hadde vist de største avvikene var reforhandlet til fast pris for de gjenstående arbeider.
- Forhold knyttet til at bygningen skulle være i vanlig drift: I notat av 15. august 1995 fra Økonomiavdelingen til administrerende direktør i Statsbygg påpekes det at man i perioder måtte forvente urasjonell fremdrift, f.eks. i forbindelse med Statsråd (stort sett forutsigbart), statsbesøk (ikke alltid forutsigbart) og større selskaper (ikke alltid forutsigbart). Det ble pekt på at slike forhold kunne komme i konflikt med kort prosjekterings- og byggetid.
- Statsbygg påpekte i statusrapport nr. 7 at forsinkelser ville medføre økte kostnader.
- Usikkerhet om utviklingen i prosjekteringshonorar ble rapportert i statusrapport nr. 1–7.
- Usikkerhet knyttet til lav effektivitet i de pågående byggearbeidene pga. problemer med å frembringe det nødvendige arbeidsunderlaget tidsnok ble rapportert i statusrapport nr. 6.
- Usikkerhet knyttet til kontraktssummer som følge av at prosjektering pågikk også etter at kontrakter var inngått, ble rapportert i brev av 29. august 1997.

⁹¹ Notat av 31. januar 2000 fra Statsbygg til Riksrevisjonen

⁹² Notat av 31. januar 2000 fra Statsbygg til Riksrevisjonen

⁹³ Statusrapport nr. 2, datert 30. april 1996

- Usikkerhet knyttet til avsluttende arbeider: Etter hvert som ulike arbeider nærmet seg avslutning opplyste Statsbygg at arbeidene, særlig i avslutningsfasen, viste seg å være mer tidkrevende enn tidligere antatt, og i statusrapport nr. 10 påpekte Statsbygg at dette kunne medføre ytterligere tillegg som det ville være vanskelig å angi størrelsen på.

Kontroll og rapportering av kostnads- og fremdriftsutviklingen

Generelt bygde Statsbyggs rapportering om fremdrift på byggeledelsens fremdriftsplaner, som i hele byggeprosessen ble satt opp med utgangspunkt i kjent omfang av arbeider og entreprenørens oppgaver og produksjonskapasitet.⁹⁴ På tilsvarende måte bygde rapporteringen om endringer i kostnadsprog-

noser for prosjektet på kjente forhold. F.eks. rapporterte Statsbygg i statusrapportene nr. 3–6 at prosjektets merutgifter ikke kunne dekkes inn ved besparelser med bibehold av de nødvendige funksjonskrav. Statsbygg rapporterte generelt om faktorene som medførte forsinkelser og kostnadsøkninger. Det ble ikke foretatt saksfremlegg til AAD knyttet til de utvidelser av prosjektet som bidro til å øke kostnadene. Årsaken til dette var bl.a. at hensynet til fremdriften i prosjektet umuliggjorde en slik fremgangsmåte og at hvert enkelt tilleggsønske som regel var av begrenset størrelse, slik at det sjelden dukket opp prinsipielle spørsmål hvor det var naturlig med en slik prøving.⁹⁵

Tabell 4 gir en oversikt over utviklingen i kostnadsprognosene som fremkommer av statusrapport nr. 1–17 og i kostnadsprognose pr. 30. august 1999 (KP).

Tabell 4 Utviklingen i kostnadsprognosene. Kostnader i millioner kroner.

Statusrapport	nr. 1	2	3	4	5	6
Dato	14. mars 1996	15. mai 1996	20. august 1996	6. nov. 1996	14. mars 1997	22. mai 1997
Delprosjekt 2	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Delprosjekt 3	26,5	27,5	30,9	33,9	34,9	34,9
Delprosjekt 4	77,9	77,9	83,9	80,0	80,8	81,2
Delprosjekt 5	13,9	13,9	13,9	12,1	12,1	12,1
Administrasjon	33,1	38,1	38,1	48,8	49,8	49,8
Annet	8,9	8,9	8,5	8,5	8,5	8,5
Reserve	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0
Sum	170,7	176,7	185,7	193,7	193,7	196,4

Statusrapport nr.	7	8	9	10	11	12
Dato	30. juni 1997	6. oktober 1997	4. des. 1997	4. mars 1998	6. mai 1998	29. juni 1998
Delprosjekt 2	10,0	10,0	9,8	9,8	9,8	9,8
Delprosjekt 3	33,2	35,4	35,5	35,5	38,5	38,5
Delprosjekt 4	108,1	142,8	144,3	158,6	191,8	191,8
Delprosjekt 5	13,2	14,0	14,0	4,1	7,1	7,1
Administrasjon	64,0	66,2	74,7	73,1	78,1	78,1
Annet	22,1	8,9	8,9	0,9	0,9	0,9
Reserve	10,0	16,8	6,8	11,9	6,8	6,8
Sum	260,7	294,0	294,0	294,0	333,1	333,1

⁹⁴ Tilleggsnotat til statusrapport nr. 12, datert 3. august 1998

⁹⁵ Internrevisjonen i Statsbygg; Gjennomgang av Slottsprosjektene, delrapport 2, s. 15

Statusrapport nr.	13	14	15	16	17	KP
Dato	7. sept. 1998	11. nov. 1998	28. januar 1999	5. mars 1999	1. juni 1999	30. august 1999
Delprosjekt 2	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8	9,6
Delprosjekt 3	38,5	38,5	38,7	39,2	39,3	39,1
Delprosjekt 4	213,3	193,8	212,3	209,3	210,0	205,7
Delprosjekt 5	6,8	4,1	4,2	4,2	3,7	3,7
Administrasjon	80,3	80,6	89,7	88,6	89,6	96,1
Annet	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Reserve	6,8	1,7	1,7	5,3	3,9	0,0
Sum	356,5	329,4	357,3	357,3	357,3	355,1

I tabellen inkluderer reserven avsetning til forventet gjenstående prisstigning som står oppført med egen post i Statsbyggs kostnadsoversikter. Råteskadekostnadene ble i statusrapport nr. 7 ført i egen post, og er årsaken til reduksjonen for delprosjekt 3 fra april til juni 1997 og den største delen av økningen fra juni til september 1997. I tabellen er kostnadene knyttet til råteskader i statusrapport nr. 7 ført under «annet». De økte administrasjonskostnadene kan i all hovedsak forklares ved økte kostnader til prosjektering. Tabellen gjenspeiler at det ble foretatt flere store evalueringer av tidsforbruket i prosjekteringen.

I statusrapport nr. 2, datert 15. mai 1996, uttalte Statsbygg at en ny detaljert kalkyle for delprosjekt 4 og 5 skulle være klar i løpet av mai 1996. Denne kalkylen, som inkluderte tillegg for nødvendige marginer, konkluderte med et kostnadsavvik på 6,0 mill. kroner i delprosjekt 4.⁹⁶ Høsten 1996 ble det foretatt innsparinger i planene, anslått til 3,8 mill. kroner for delprosjekt 4 og 1,8 mill. kroner for delprosjekt 5.⁹⁷

I samordningsutvalgets møte 26. februar 1997 fremkom det at Slottet mente det var riktig å prioritere kvalitet og sikkerhet i de gjenstående arbeider fremfor strenge fremdriftskrav. Dette ble gjentatt i samordningsutvalgets møter 2. april 1997 og 13. mai 1998. Det viktige for Slottet var at de hadde riktig informasjon om fremdriften å forholde seg til.

Statsbygg rapporterte i statusrapport nr. 7, datert 30. juni 1997, om en økning i kostnadsprognosen på 64 mill. kroner. I statusrapport nr. 7 ble foreslått ferdigstillelse forskjøvet med fem måneder i forhold til tidligere rapporter. I samordningsutvalgets møte 2. juli 1997 ble sikkerheten ved de oppjusterte kostnadstallene diskutert, og partene understreket at den nye kostnadsrammen måtte være den endelige rammen for prosjektet. Det ble påpekt at det var helt nødvendig at det ble beregnet et realistisk og kvalitetssikret kostnadsbeløp for prosjektet, og partene var enige om at den nye kostnadsrammen skulle overholdes og at de involverte parter i prosjektet måtte forplikte seg til dette.

I statusrapport nr. 9, datert 4. desember 1997, opplyste Statsbygg at kostnadsutviklingen medførte at reserven på 10 mill. kroner, som var lagt inn i den nye kostnadsrammen, alt var «brukt opp». Statsbygg gav uttrykk for at det var nødvendig med en overordnet budsjettmargin. Innenfor den gjeldende kostnadsrammen kunne en slik budsjettmargin bare skaffes til veie ved tiltak som ville bety begrensninger av kvantitativ art. I de etterfølgende møter i samordningsutvalget ble det bestemt at delprosjekt 5 B og lysekronene i store festsal skulle tas ut av prosjektet, og på den måten ble til sammen 17,9 mill. kroner stilt til disposisjon for de øvrige arbeidene i prosjektet.

Statusrapport nr. 11, datert 6. mai 1998, viser en kostnadsoverskridelse på 39,1 mill. kroner i forhold til styringsrammen på 294 mill. kroner. Statsbygg rapporterte her om forskjøvet ferdigstillelse av delprosjekt 3 og at ferdigstillelsen av Kongeboligen ville bli ytterligere seks måneder forsinket pga. økningen i totalt arbeidsvolum og et betydelig press i markedet som medførte lange bestillings- og leveringstider. Økte kostnadsprognoser for sluttarbeidene i delprosjekt 3 hadde bl.a. sammenheng med den erkjennelse om riktig kvalitet og nivå på arbeidene som var vunnet ved gjennomføring av delprosjekt 4.

Etter den nye økningen i kostnadsprognosen i statusrapport nr. 13 ble det besluttet at arbeidene i Kongeboligen skulle føres fram til ferdig råbygg, og at Statsbyggs arbeider i Kongeboligen deretter skulle avgrenses til sikringsarbeider. I statusrapport nr. 15 – 17 ble det likevel rapportert om et forventet merforbruk i forhold til bevilgningen på 23,3 mill. kroner. Merforbruket var bl.a. knyttet til forskutterte utgifter til materialer og prosjektering av de videre arbeidene i Kongeboligen og i delprosjekt 5 B. Forskutteringen ble begrunnet med at det var nødvendig å sikre en god avslutning av de pågående byggearbeidene. Forskutteringen var avklart med AAD og rapportert til Stortinget av arbeids- og administrasjonsministeren.

⁹⁶ Statusrapport nr. 3, 20. august 1996

⁹⁷ Statusrapport nr. 4, 6. november 1996

Utviklingen i rutiner for kostnads- og fremdriftsstyringen

Statsbyggs kostnadsoppfølgingsystem var basert på oppfølging av de enkelte kontrakter og entrepriser. De detaljerte kostnadssammenstillingene som lå til grunn for kostnadsoversikten som fulgte hver statusrapport gav oversikt over vedtatt kostnadsramme, samlet forbruk på rapporteringstidspunktet, prognose for gjenstående arbeider, samlet kostnadsprognose og eventuelt kostnadsavvik brutt ned på entreprenivå. Prognosen for gjenstående arbeid fremkom opprinnelig som summen av ubrukt del av kostnadsramme og eventuelle registrerte kostnadsbehov, mens samlet kostnadsprognose fremkom som summen av samlet forbruk på rapporteringstidspunktet og prognosen for gjenstående arbeider. Denne metoden medførte at samlet kostnadsprognose ikke automatisk ble oppjustert når faktisk forbruk i en entreprise oversteg kostnadsrammen for entreprisen. Etter hvert ble informasjonen om prognoser for gjenstående arbeider i stor grad behandlet manuelt. Gjennomgang av kostnadsoversiktene viser også at tallene i de kostnadsoversiktene som fulgte statusrapportene i en del tilfeller viste avvik i forhold til de summer som fremkommer av de detaljerte kostnadssammenstillingene. De fleste avvikene er små, men i ett tilfelle (kostnadsoversikten som fulgte statusrapport nr. 15) er det avdekket avvik i samlet kostnadsprognose for bygningsmessige arbeider i delprosjekt 4 på 7,1 mill. kroner (4,7 %) i forhold til den detaljerte kostnadssammenstillingen.

I notat av 6. desember 1996 fra adm.dir. i Statsbygg til ekspedisjonssjefen i Statsforvaltningsavdelingen i AD ble det anført at kostnadsstyringen var umuliggjort ved at referansegrunnlaget var fjernet. I brev av 12. desember 1996 til FIN gav Statsbygg uttrykk for at rehabiliteringen av Slottet var en komplisert sak med mange aktører, og at dette medførte at økonomistyringen ikke var like enkel å gjennomføre som ved Statsbyggs øvrige prosjekter.

AAD kritiserte ved flere anledninger Statsbygg for manglende kostnads- og fremdriftsstyring og utilstrekkelig rapportering til samordningsutvalget.⁹⁸ Departementet viste bl.a. til at Statsbygg la fram stadig nye kostnadsanslag og fremdriftsplaner og hevdet at Statsbygg ikke hadde hatt kontroll med kostnadsutviklingen. Departementet stilte kritiske spørsmål ved styringsopplegget for prosjektet og påpekte at Statsbygg hadde et åpenbart behov for å forbedre sin kontroll med og oppfølging av den tekniske og økonomiske utviklingen for de gjenstående rehabiliteringsarbeidene.⁹⁹ Av denne grunn bad departementet Statsbygg om å komme med et forslag til hvilke tiltak som måtte iverksettes internt for at Statsbygg

skulle kunne utøve full kvalitetssikring av alle deler ved prosjektet fram til ferdigstillelse.¹⁰⁰ Gjennom statusrapporter imøtegikk Statsbygg at etaten hadde utøvd dårlig økonomistyring i prosjektet, og anførte at rapporteringen til departementet hadde vært så god som forholdene hadde tillatt. Statsbygg la særlig vekt på at avtalen med DKS av 18. desember 1996 medførte en administrasjonsordning (jf. tidligere beskrivelse) som gjorde det umulig å kontrollere og styre kostnadsøkningene i prosjektet, jf. beskrivelsen av dette i kap. 5.2.5.

På bakgrunn av de stadige økningene i kostnadsprognosen ble det gjennomført tiltak for å styrke prosjektstyringen, og i statusrapport nr. 8 ble det gjort rede for en ny styringsmodell. Statsbygg gav uttrykk for at den nye styringsmodellen ville medføre at det ble stilt strengere krav til at løsninger ble holdt innenfor budsjettet. Budsjettet ble brukket ytterligere ned i aktiviteter som både arkitekt, prosjekteringsgruppe og byggeledelse skulle styre etter. Arkitekt og prosjekteringsgruppe ble pålagt å dokumentere at alle valgte løsninger lå innenfor budsjett. I referatet fra samordningsutvalgets møte 7. oktober 1997 fremkommer det at ingen skulle ha fullmakt til å gå utover budsjettet uten at dette var godkjent av Statsbyggs ledelse og PSD. Problemstillinger rundt eventuelle budsjettøkninger skulle forelegges sær- møtet før saken ble tatt opp med PSD. I statusrapport nr. 9, datert 4. desember 1997, gav Statsbygg uttrykk for at den nye styringsmodellen hadde gitt bedre kostnadsoversikt, men at man fortsatt ikke hadde den nødvendige kontrollen over alle forhold ved kostnadsutviklingen.

I brev av 16. juli 1998 til Statsbygg påpekte AAD at statusrapportene fra Statsbygg gjennom det siste året hadde vist at fremdriftsplaner og budsjettprognoser fortsatt ikke holdt. Departementet påpekte videre at Statsbygg ved flere anledninger var blitt pålagt å sørge for realistiske tidsplaner og budsjettprognoser. Departementet mente at dette ikke hadde ført til forbedringer, til tross for at Statsbygg hadde styrket bemanningen knyttet til økonomi- og prosjektstyring. I brev av 31. august 1998 til AAD påpekte Statsbygg at den valgte administrasjonsordningen medførte at Statsbygg ikke på forhånd kunne melde de totale økonomiske rammebehov til departementet, slik det hadde vært ønskelig og slik styring i offentlig sektor krever. I statusrapport nr. 13, datert 7. september 1998, garanterte Statsbygg at de kunne gjennomføre de resterende arbeidene innenfor en utvidet ramme hvis etaten ble gitt fullmakt til å styre de resterende arbeidene etter normale prosjektstyringsprinsipper. Samordningsutvalget påpekte i møte 9. desember 1998 viktigheten av at tilrådingen til Stortinget for det videre arbeidet ble fremlagt med skikkelig kostnadsgrunnlag og realistisk tidsplan, og på den bakgrunn fikk Statsbygg gjennomført en risi-

⁹⁸ Jf. bl.a. brev fra PSD til Statsbygg av 24. juli 1997, referat fra Samordningsutvalgets møte 7. oktober 1997 og brev fra AAD til Statsbygg av 16. juli 1998

⁹⁹ Referat fra Samordningsutvalgets møte 2. juli 1997

¹⁰⁰ Brev fra PSD til Statsbygg av 24. juli 1997

ko-/mulighetsanalyse av tidsplan og budsjett for de to gjenstående arbeidene på Slottet (dvs. Kongeboligen og delprosjekt 5 B, inklusiv lysekroner). Som basis for analysen tok man utgangspunkt i gjeldende planer for de aktuelle prosjekter med tilhørende budsjetter, tilbud og kostnadsestimater. Analysen gikk ut på å vurdere hvilken påvirkning identifiserte risikoelementer kunne få på både tidsplaner og budsjetter. Sluttrapporten for analysen inneholder en avgrensning ved at det er gitt en oversikt over hvilke kostnader som er inkludert og hvilke kostnader som er holdt utenfor analysen. I analysen er det bl.a. tatt hensyn til byggverkets spesielle art, strenge antikvariske føringer og krav, avhengighet av komplisert beslutningsprosess, offentlig fokus mot DKS, svært strenge krav til kvalitet og utførelse, begrenset tilgang på kvalifiserte håndverkere innen en del spesielle fag, implementering av ny teknologi i gammelt bygg, at det i liten grad blir benyttet standardprodukter og relativt omfattende begrensninger i utøvelse av arbeidet, bl.a. knyttet til den daglige aktiviteten ved DKS.

For arbeidene i Kongeboligen konkluderte analysen med at det var ca. 2 % sjanse for at kostnadene ikke ville overstige 156,7 mill. kroner, 50 % sjanse for at kostnadene ikke ville overstige 193,4 mill. kroner og 85 % sjanse for at kostnadene ikke ville overstige 214,6 mill. kroner. Tilsvarende var konklusjonene for Arveleilighetene at det var ca. 1 % sjanse for at kostnadene ikke ville overstige 59,4 mill. kroner, 50 % sjanse for at kostnadene ikke ville overstige 79,8 mill. kroner og 85 % sjanse for at kostnadene ikke ville overstige 89,8 mill. kroner. I statusrapport nr. 16 ble det gjort rede for arbeidet med å utarbeide en risiko/mulighetsanalyse. I denne sammenheng ble det opplyst at Statsbygg la opp til at budsjettanslagene ville bli fremmet med basis i 85 % sikkerhet, og at usikkerhetsavsetningene ville bli synliggjort.

5.3.3 Fremdriftsmessige avvik¹⁰¹

Delprosjekt 2 (Modernisering av hovedkjøkken) ble i hovedsak ferdigstilt i februar 1995. Enkelte endringer, samt arbeid med innredning og utstyr ble fullført i løpet av 1995. Senere ble det stilt økte krav til brannførere, og arbeidet med dette ble avsluttet juni 1999.

I henhold til forprosjektet av 8. august 1995 skulle arbeidene i delprosjekt 3 (Slottets nordre hovedfløy) starte 1. desember 1995 og være fullført 1. mai 1996. Delprosjektet var i hovedsak ferdigstilt 25. november 1996. Den endelige ferdigstillelsen ble forsinket pga. forsinkelser i delprosjekt 4 ettersom alle rom i delprosjekt 3 ble brukt som kontorer og lagre under byggarbeidene i delprosjekt 4. Reklamasjonsarbeidene og den antikvariske sluttbe-

handlingen ble startet opp september 1998 og avsluttet mai 1999. Statsbygg angir følgende forklaringer til at ferdigstillelsen av delprosjektet ble forsinket fra 1. mai 1996 til 24. november 1996: Programmering ble mer omfattende enn antatt ved at hovedpremisser ble satt opp på nytt. Arbeidstegninger mv. ble kontrollert mot disse. Videre ble de omfattende råte- og soppskader oppdaget og utbedret, og elektrikerstreiken sommeren 1996 medførte en forsinkelse på seks uker.

I henhold til forprosjektet skulle arbeidene i delprosjekt 4 starte 1. juni 1996 og være fullført 1. mai 1997. Oppstart ble forsinket med syv måneder. Dette hadde sammenheng med forsinkelsene i delprosjekt 3, ettersom lokaler som inngikk i dette prosjektet midlertidig skulle brukes som kontorlokaler under delprosjekt 4. Videre var det en stans i alle arbeider i prosjektet i desember 1996. Arbeidene i delprosjekt 4 var ferdig mai 1999, med unntak av arbeidene ved Kongeboligen. Etter at arbeidet med råbygg i Kongeboligen var ferdig utført sommeren 1998 har Statsbygg fram til september 1999 utført sikringsarbeider i Kongeboligen og noen begrensede arbeider i denne forbindelse. Hovedarbeidene med innredningen av Kongeboligen startet 15. november 1999, og det er lagt opp til at de skal være ferdig ca. 15. april 2001, jf St. prp. nr 1 Tillegg nr. 1 (1999–2000). Statsbygg angir følgende forklaringer på at ferdigstillelsen av delprosjekt 4 ble forsinket utover de syv månedene oppstart ble forsinket: Programmeringen ble mer omfattende enn forutsatt. Dette hadde bl.a. sammenheng med at det ble foretatt endringer i forhold til forprosjekt og at arkitekten for Kongeboligen ble skiftet ut i januar 1997. Også arbeidene med å finne riktig belysning tok lengre tid en forutsatt. Videre ble omfattende råteskader oppdaget og utbedret. En del arbeider som i forprosjekt var forutsatt å være «minimumsarbeider», bl.a. knyttet til fornyelse av det elektriske anlegget, økte i retning av full restaurering av enkelte rom. Begrenset tilgang på håndverkere med spesialkompetanse medførte også forsinkelser.

I henhold til forprosjektet av 8. august 1995 skulle arbeidene i delprosjekt 5 (Slottets nordfløy) starte 1. august 1997 og være fullført 1. april 1998. Oppstart ble forsinket med ca. fem måneder, til januar 1998. Underveis ble delprosjektet delt i to deler. Arbeidene i delprosjekt 5 A ble fullført oktober 1998, mens arbeidene i delprosjekt 5 B ikke er utført.

5.3.4 Økonomiske avvik¹⁰²

I fremstillingen av de økonomiske avvikene i prosjektet er det tatt utgangspunkt i styringsrammen på 170,7 mill. kroner som er oppgitt i Statsbyggs statusrapport nr. 1 fra 29. februar 1996. Denne styrings-

¹⁰¹ Arbeidsnotat av 25. november 1999 om økonomiske og fremdriftsmessige avvik i prosjekt nr. 93053

¹⁰² Arbeidsnotat av 25. november 1999 om økonomiske og fremdriftsmessige avvik i prosjekt nr. 93053

Tabell 5 Rapporterte kostnadsavvik

	Styringsramme, høsten 1995	Prognose august 1999	Avvik
Delprosjekt 2:	10,0 mill. kroner	9,6 mill. kroner	-0,4 mill. kroner
Delprosjekt 3:	26,5 mill. kroner	39,1 mill. kroner	12,6 mill. kroner
Delprosjekt 4:	77,9 mill. kroner	205,7 mill. kroner	127,8 mill. kroner
Delprosjekt 5:	13,9 mill. kroner	3,7 mill. kroner	-10,2 mill. kroner
Lysekroner:	8,5 mill. kroner	0,5 mill. kroner	-8,0 mill. kroner
Flyttekostnader:	0,4 mill. kroner	0,4 mill. kroner	0,0 mill. kroner
Administrasjon:	33,1 mill. kroner	96,1 mill. kroner	63,0 mill. kroner
Reserver:	0,4 mill. kroner	0,0 mill. kroner	-0,4 mill. kroner
Sum:	170,7 mill. kroner	355,1 mill. kroner	184,4 mill. kroner

rammen er basert på kostnadsrammen på 149,0 mill. kroner, en restbevilgning fra 1994 på 17,7 mill. kroner og en overføring fra Statsbyggs reserve på 4,0 mill. kroner. I Statsbyggs kostnadsprognose pr. 30. august 1999 ble de totale kostnadene for Statsbyggs arbeider i prosjektet anslått til 355,1 mill. kroner. I forhold til opprinnelig styringsramme innebærer det en kostnadsøkning på 184,4 mill. kroner, dvs. en kostnadsøkning på 108 % i forhold til opprinnelig styringsramme. Tabell 5 gir en oversikt over hvordan kostnadsavvikene er fordelt på delprosjektene, lysekroner, flyttekostnader og administrasjonskostnader.

Tabell 6 gir en oversikt over hvordan Statsbygg har forklart denne kostnadsøkningen. Kostnadsavvikene er i den sammenheng fordelt på følgende kategorier:

- *Prisstigning*: omfatter en generell justering for inflasjon.
- *Råteskader*
- *Økte entreprisestkostnader*: omfatter kostnadsøkninger som følger av de merarbeider som har vært nødvendige for å få avtalt produkt ferdig. Dette inkluderer at kjente arbeider har krevd mer ressurser enn antatt og at nye nødvendige arbeider har blitt avdekket under arbeidets gang. Programmering og detaljvklaringer foregikk også etter at kontrakter var inngått. Videre ble det underveis i prosjektet vunnet en erkjennelse om riktig kvalitet og nivå på arbeidene og uforutsette forhold avdekket etter at arbeidene på byggeplassen var igangsatt. Det viste seg særlig at avslutningen av de ulike arbeider var mer omfattende enn ventet. Dette medførte vesentlige endringer med tillegg til kontraktssummene innenfor de fleste entrepriser. For noen entrepriser ble konsekvensen reforhandling med overgang til avregning etter medgått tid. Denne posten inneholder også kostnader knyttet til urasjonell produksjon, begrenset adkomst, økte priser ut over generell inflasjon og økt kvalitet. Få kvalifiserte

tilbydere og begrenset tilgang på håndverkere med spesialkompetanse medførte både forsinkelser og ekstraordinær prisstigning. Et stramt marked i regionen medfører en ytterligere forverret konkurransesituasjon.

- *Økt omfang*: inkluderer de arbeider som ikke var med i opprinnelig plan og som ikke var nødvendige for å komme fram til opprinnelig planlagt produkt.
- *Reklamasjonsarbeider og midlertidige arbeider*: inkluderer arbeider som har blitt gjort om igjen fordi den opprinnelige utførelsen var for dårlig og arbeider som ble gjort på midlertidig basis fordi lokalene der arbeidene ble utført har blitt disponert for andre formål enn de endelige.
- *Økt byggetid*: omfatter forhold som kan tilskrives økt byggetid, men som ikke inngår i «Økte entreprisestkostnader». Dette inkluderer bl.a. økte riggekostnader og midlertidige sikringsarbeider.
- *Økte prosjekterings- og administrasjonskostnader*: Prosjekteringsarbeidene ble mer omfattende enn forutsatt, og dette har medført forsinkelser og økte kostnader ved at tidsforbruket og honorarene i prosjekteringen økte. Årsakene til at prosjekteringsarbeidet ble mer omfattende enn forutsatt er bl.a. en komplisert planprosess, en omfattende prosjektorganisasjon med mange interesseparter og en styringsmodell med økonomisk oppfølging på et mer detaljert nivå enn forutsatt. Videre ble det vunnet en erkjennelse om riktig kvalitet og nivå på arbeidene underveis i prosjektgjennomføringen. Dette medførte et behov for omprosjekteringer. Også i avslutningsfasen ble prosjekteringsgruppens innsats større enn forutsatt.
- *Annet*: omfatter bl.a. kostnader knyttet til elektrostreiken i 1996.
- *Redusert omfang*: omfatter arbeider som ifølge forprosjektet fra 1995 var inkludert i prosjektet men som siden er tatt ut.

Tabell 6 Statsbyggs forklaringer til rapporterte kostnadsavvik

Prisstigning	15,5 mill. kroner
Råteskader	17,2 mill. kroner
Økte entreprisestnader	63,4 mill. kroner
Økt omfang	37,0 mill. kroner
Reklamasjonsarbeider og midlertidige arbeider	1,0 mill. kroner
Økt byggetid	6,7 mill. kroner
Økte prosjekterings- og administrasjonskostnader	63,0 mill. kroner
Annet	1,6 mill. kroner
Reduksjoner i delprosjekt 2 ...	- 0,2 mill. kroner
Reduksjoner i delprosjekt 4 ...	- 1,1 mill. kroner
Reduksjoner i delprosjekt 5 B	- 9,9 mill. kroner
Reduksjoner i lysekroner o.a. i delprosjekt 5 A	- 1,8 mill. kroner
Lysekroner i store festsal tatt ut av prosjektet	- 8,0 mill. kroner
Sum:	184,4 mill. kroner

Økte kostnader for 142,8 mill. kroner kan tilskrives honorar for prosjekteringen og syv entrepriser, som er avregnet etter medgått tid.

Statsbyggs prosjektrekningskap er ordnet etter entrepriser, og derfor er det begrensede muligheter til å dokumentere konkrete årsaker til kostnadsavvik, slik de er fremstilt i tabellen ovenfor. Informasjonen i tabellen må derfor kun betraktes som resultatet av et forsøk på å gi en tallfestet oversikt over årsakene til kostnadsavvikene i rehabiliteringen av Slottet. Ved gjennomgang av møtereferater er det registrert en rekke endringer (både nye arbeider og arbeider som har blitt tatt ut av prosjektet). For mange av disse arbeidene har det ikke vært mulig å dokumentere kostnader. Det er videre svært vanskelig å komme fram til presise anslag på hva de arbeidene som kommer inn under kategoriene "Økt omfang" og "Redusert omfang" medfører av ekstra kostnader. De dokumenterte kostnadene ifm. "Økt omfang" summerer seg til 18,6 mill. kroner. Mange av de kostnadstall som er brukt er hentet fra tidlige planleggingsdokumenter, og det antas på grunnlag av stikkprøver i en-

trepriseregnskapene at mange av disse kostnadsanslagene er for lave.

De arbeider som ikke er utført (kostnader i kategorien « redusert omfang») innebærer imidlertid også et avvik, som legges til når det totale økonomiske avviket skal beregnes. Statsbygg har rapportert om reduksjoner i prosjektet på til sammen 21,0 mill. kroner. I tillegg kommer reduksjoner i delprosjekt 3 hvor kostnadene ikke er tallfestet i Statsbyggs rapporter, reduksjoner i Kongeboligen og økte kostnadsanslag for delprosjekt 5 B. I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (1999–2000) ble det fremmet forslag til kostnadsramme for innredning av Kongeboligen på 120,9 mill. kroner. Bevilgningsmessig inngår det gjenstående beløpet av bevilgningen som ble gitt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 1999, sammen med en bevilgning på 80 mill. kroner i år 2000. Det resterende beløp er planlagt bevilget i 2001. Tabell 7 gir en oversikt over de totale økonomiske avvikene i prosjektet.

De totale avvikene utgjør en kostnadsøkning på 199,9 % i forhold til den opprinnelige styringsrammen på 170,7 mill. kroner. Av det totale avviket på 341,2 mill. kroner skyldes 37 mill. kroner økt omfang i prosjektet.

I St.prp. nr. 1 (1998–99) for AAD vedgås at det forelå en betydelig undervurdering av kostnadene i de opprinnelige budsjettanslag på henholdsvis 85 mill. kroner i St.prp. nr. 1 (1994–95) og på 149 mill. kroner i St.prp. nr. 1 (1995–96). Det pekes på at undervurderingen av kostnadene bl.a. skyldes et for lite gjennomarbeidet planunderlag i innledningen av prosessen, og at det var vanskelig å forutse den høye tekniske og byggefaglige kompleksitet en stod overfor i et prosjekt av så spesiell karakter. Dette gav forsinkelser på flere arbeidsområder i byggeperioden og medførte økte kostnader. Den avgrensning av arbeidene som opprinnelig var forutsatt, f.eks. med hensyn til grad av restaurering, viste seg på flere punkter å være urealistisk, bl.a. i forhold til antikvariske krav. Dette bidro til å gjøre det vanskelig å se de økonomiske konsekvenser av rehabiliteringsarbeidene. Videre ble det påpekt at arbeidet hadde vært vanskelig å gjennomføre fordi Slottet hadde vært i daglig bruk parallelt med at rehabiliteringen pågikk.

Tabell 7 De totale økonomiske avvik

Kostnadsavvik ifølge Statsbyggs kostnadsprognoser	184,4 mill. kroner
Redusert omfang rapportert av Statsbygg	21,0 mill. kroner
Redusert omfang i delprosjekt 3	2,5 mill. kroner
Gjenstående arbeider i Kongeboligen	120,9 mill. kroner
Økt kostnadsanslag delprosjekt 5 B	12,4 mill. kroner
Totalt avvik	341,2 mill. kroner

6 Faktabeskrivelse – Parkveien 45

6.1 BAKGRUNN

Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 er en eldre byvilla bygget i 1870-årene og overtatt av staten i 1896. Bygningen har vært i bruk både som statsministerbolig og som utenriksministerbolig, og har fra 1962 vært brukt som Regjeringens representasjonsbolig. Bygningen brukes i dag til innkvartering av utenlandske gjester og til representasjon. Det ble gjennomført en totalrehabilitering i 1984/85. Ansvarlig for disse arbeidene var regionkontoret til det daværende Statens bygge- og eiendomsdirektorat (Distriktskontor Oslo).¹⁰³

Bygningen er fredet både innvendig og utvendig.¹⁰⁴ Riksantikvaren mener at den har stor arkitekturhistorisk verdi på grunn av sine arkitektoniske kvaliteter, byplanhistoriske betydning og som eksempel på arkitekt Henrik Nissens allsidige produksjon.¹⁰⁵

I St.prp. nr. 58 (1995–96) ble bygningen beskrevet som lite vedlikeholdt og at den trenger en omfattende rehabilitering. Det ble pekt på at hovedinngangen er lite egnet for funksjonshemmede, og at det derfor er behov for å installere en heis i et eget tilbygg i gårdsrommet. Videre het det at det var ønskelig å oppgradere bygningens sikkerhetsnivå ved diverse bygningsmessige tiltak, samt foreta nødvendig renovering av bad/toaletter og oppussing av fasader.

Inndeling i delprosjekter

Rehabiliteringsarbeidene ble delt opp i følgende 7 delprosjekter:

Tabell 8 Oversikt over delprosjekter i rehabiliteringen av Parkveien 45

1	Gesims og tak
2	Drenasje sydvegg
3	Rehabilitering av toaletter og bad
4	Rehabilitering av fasader
5	Sikkerhetsvinduer
6	Tilbygg og kjellerombygging
7	Gårdsplass

I tillegg ble det utført arbeider knyttet til sanering av hussopp.

6.2 FREMDRIFTSMESSIGE OG ØKONOMISKE AVVIK

Fremdriftsmessige avvik

Statsbygg og Utenriksdepartementet ønsket å legge opp rehabiliteringsarbeidene slik at bygningen kunne være i vanlig drift mens arbeidene pågikk. For at dette skulle kunne gjennomføres var det nødvendig å dele prosjektet opp i mange mindre entrepriser og trekke arbeidene ut i tid.¹⁰⁶

Statsbygg Øst, som forberedte prosjektet, tok sikte på å gjennomføre arbeidene over 3 år. Det var imidlertid et sterkt ønske hos brukerne at arbeidene skulle gjennomføres på kortest mulig tid, og dette preget den fremdriftsplan som ble satt opp. Den opprinnelige fremdriftsplan opererte med sju delprosjekter, som hadde hver sin fremdrift. Det ble imidlertid ikke sju entrepriser, men til sammen 12 kontrakter og en del spesialavtaler for restaureringsarbeider. Oppstillingen nedenfor viser planlagt og reell fremdrift.¹⁰⁷

¹⁰³ Notat av 2. april 1996 fra Statsbygg Øst til adm.dir. i Statsbygg

¹⁰⁴ Opplyst av Statsbygg i møte 19. november 1999

¹⁰⁵ Brev av 8. februar 1996 fra Riksantikvaren til Statsbygg Øst

¹⁰⁶ Opplyst av Statsbygg i møte 19. november 1999

¹⁰⁷ Notat av 13.12.99 fra Prosjektdivisjonen til Internrevisjonen i Statsbygg

Tabell 9 Planlagt og reell fremdrift i rehabiliteringsarbeidene

Delprosjekt	Planlagt fremdrift	Reell fremdrift
1 Gesims og tak	høst 96	høst 96
2 Drenasje langs yttervegger	høst 96	høst 96
3 Rehabilitering av toaletter og bad	2.97–5.97	2.97–8.97
4 Rehabilitering av fasader	5.97–11.97	5.98–11.98 og 6.99–8.99
5 Sikkerhetsvinduer	2.97–8.97	5.97–12.97
6 Tilbygg og kjellerombygging	5.97–12.97	5.97–3.98
7 Gårdsplass	4.98–10.98	6.98–6.99
Hussopparbeider		11.98–8.99

Rehabiliteringsarbeidene ble avsluttet 31. august 1999. Etter dette tidspunktet er det imidlertid gjennomført enkelte småarbeider i form av bl.a. listing og elektriske arbeider.¹⁰⁸

De viktigste årsakene til forsinkelsene var:

- Hussopparbeider
- Hensynet til daglig drift medførte et behov for å dele prosjektet opp i mange mindre entrepriser og trekke arbeidene ut i tid.
- Undervurdering av de forsinkelser som fulgte av byggestopp i forbindelse med statsbesøk.
- Prosjekteringskapasiteten var en flaskehals. Dette forklares med at man til denne type arbeider ikke kan sette inn flere arkitekter og ingeniører for å spare tid, og at det er nødvendig at de som utfører tegningene har spesiell kompetanse.¹⁰⁹
- Nye arbeider, samt at deler av arbeidet var mer tidkrevende enn ventet. Dette gjelder bl.a. arbeidet med å senke kjellergulvet.

Økonomiske rammer for rehabiliteringsarbeidene

De økonomiske rammene for rehabiliteringsarbeidene i Parkveien 45 har blitt endret flere ganger. I St.prp. nr. 58 (1995–96) ble kostnadsrammen satt til 17 mill. kroner. Kostnadene var angitt med prisenivå pr. 1. november 1996.

Prosjekteringsgruppen ble satt i gang med å utvikle et forprosjekt på grunnlag av programmet, og et byggebudsjett som et ledd i kvalitetssikringen. Det ble da klarlagt at de planlagte delprosjekter ikke kunne realiseres innenfor kostnadsrammen på 17,0 mill. kroner.

11. november 1996 forelå prosjekteringsgrupens forslag til forprosjekt med en entreprisestkostnad på 14,2 mill. kroner og et tillegg på 47 % av entreprisestkostnadene. Kostnadsoverslaget dekket ikke generelle kostnader (prosjektering, byggeledelse, bi-omkostninger og kopiering), spesielle kostnader

(merverdiavgift), interne administrasjonskostnader og eventuelle finansieringskostnader. Prosjektkostnadene ble med dette anslått til 20,8 mill. kroner.¹¹⁰

I St.prp. nr. 1 (1997–98) for Utenriksdepartementet fremkommer det at kostnadene for rehabiliteringsarbeidene var beregnet til 20,8 mill. kroner. Økningen på 3,8 mill. kroner skulle delvis dekkes inn ved at en bevilgning som tidligere var øremerket handicapheis skulle overføres til prosjektet. Utenriksdepartementet forutsatte at det var 1,2 mill. kroner igjen av denne bevilgningen. Senere viste det seg at det nøyaktige tallet for det som var igjen av bevilgningen øremerket til handicapheis var kr 1 241 157.¹¹¹

Statsbyggs tekniske avdeling hadde fra tidligere et «sikkerhetsprosjekt» i bygningen. Dette prosjektet ble innlemmet i hovedprosjektet og midlene, kr 160 000 ble tilført byggeprosjektet. Det ble også bevilget kr 300 000 fra kap. 2445, post 45 til sprenging og pigging for kulvert. Til slutt ble det bevilget henholdsvis kr 670 000 og kr 40 000 til bygging av kulverten.¹¹²

I notat av 20. mai 1998 fra Økonomiavdelingen til administrerende direktør ble det bedt om at prosjektet fikk tilført 3,5 mill. kroner for å dekke innmeldte overskridelser. Det ble besluttet at prosjektet skulle tilføres de nevnte 3,5 mill. kroner fra Statsbyggs reservepost. Midlene skulle dekke arbeidene med tre fasader, baldakin og diverse andre arbeider.¹¹³ Det ble også bevilget kr 300 000 fra reserven i august 1999.¹¹⁴

Tabell 10 gir en total finansierings- og bevilgningsoversikt for rehabiliteringsarbeidene¹¹⁵:

¹¹⁰ Notat av 13. desember 1999 fra Prosjektdivisjonen til internrevisjonen i Statsbygg

¹¹¹ Notat av 13. desember 1999 fra Prosjektdivisjonen til Internrevisjonen i Statsbygg

¹¹² Notat av 13. desember 1999 fra Prosjektdivisjonen til Internrevisjonen i Statsbygg

¹¹³ Notat av 20. mai 1998 fra Økonomiavdelingen til adm.dir.

¹¹⁴ Vedlegg til notat av 13. desember 1999 fra Prosjektdivisjonen til Internrevisjonen i Statsbygg

¹¹⁵ Vedlegg til notat av 13. desember 1999 fra Prosjektdivisjonen til Internrevisjonen i Statsbygg

¹⁰⁸ Opplyst av Statsbygg i møte 19. november 1999

¹⁰⁹ Notat av 13. desember 1999 fra Prosjektdivisjonen til Internrevisjonen i Statsbygg

Tabell 10 Finansieringen av rehabiliteringsarbeidene. Kostnader i kroner

Finansieringskilde	1996	1997	1998	Sum
Kap. 103-post 45	5 700 000	6 000 000	7 950 000	19 650 000
Tilleggsbevilgninger:				
Kap. 2445-post 45.4		1 241 157		1 241 157
Kap. 2445-post 45.5		160 000		160 000
Kap. 2445-post 45.7			300 000	300 000
Kap. 2445-post 45.7			670 000	670 000
Kap. 2445-post 45.7			40 000	40 000
Sum bevilgninger før reserve	5 700 000	7 401 157	8 960 000	22 061 157
Bevilget av reserven i mai 1998				3 500 000
Bevilget av reserven i aug. 1999				300 000
Sum bevilgninger etter reserve				25 861 157

Tabell 11 gir en oversikt over prosjektgruppens budsjett og sluttkostnader for det enkelte delprosjekt.¹¹⁶

Kostnadsoppstillingen i prosjekteringsgruppens forprosjekt er fremstilt med honorarer, administra-

sjonskostnader og biomkostninger innregnet i entreprisekostnadene. Disse kostnadene utgjør 3,557 mill. kroner av den totale summen på 20,8 mill. kroner.

Tabell 11 Prosjektgruppens og prosjektets sluttkostnader i kroner

Delprosjekt	Prosjekteringsgruppens budsjett	Sluttkostnad
1 Akutte takarbeider	430 000	278 000
2 Drenasjearbeider	630 000	713 000
3 Rehabilitering av toaletter og bad	1 500 000	1 755 000
4 Rehabilitering av fasader	3 200 000	2 889 000
5 Sikkerhetsvinduer	3 500 000	2 253 000
6 Tilbygg og kjellerombygging	4 500 000	7417 000
Spesielle restaureringsarbeider	0	305 000
7 Utomhusarbeider	1 840 000	1 709 000
VVS-installasjoner	1 600 000	1677 000
Elektroinstallasjoner, inkl. heis	3 600 000	2 434 000
Honorarer, biomkostninger, kopiering og intern administrasjon		4 413 000
Samlede kostnader inkl. mva.	20 800 000	25 843 000

Årsaker til kostnadsøkningene

Differansen mellom den opprinnelige kostnadsrammen på 17,0 mill. kroner og de samlede kostnadene på drøyt 25,8 mill. kroner gir en total kostnadsøkning på 8,8 mill. kroner.

Utvidelser av prosjektet

Økningen på 3,8 mill. kroner av kostnadsrammen på 17,0 mill. kroner er med bakgrunn i møtereferat fra kontaktgruppemøte 27. august 1998 og forprosjekt av 11. november 1996 hovedsakelig forklart ved:

¹¹⁶ Notat av 13. desember 1999 fra Prosjektdivisjonen til Internrevisjonen i Statsbygg

– Overføring av bevilgning til handicapheis fra Statsbygg Øst:	1,24 mill. kroner
– Økte kostnader for VVS- og El-arbeider:	1,50 mill. kroner
– Økte kostnader for bygningsmessige arbeider:	0,60 mill. kroner
– Utvidelser i opparbeidingen av hagen:	0,16 mill. kroner

Etter økningen av kostnadsrammen til 20,8 mill. kroner har prosjektet hatt følgende utvidelser¹¹⁷:

– Overføring av et «sikkerhetsprosjekt» i bygningen:	0,16 mill. kroner
– Sprenging og pigging for kulvert:	0,30 mill. kroner
– Reparasjon av terrassen mot vest som stod i fare for å falle sammen	
– Utvidede drenasjearbeider	
– Det er laget nye garderobeinnredninger i eiketre	

Utvidelser av prosjektet forklarer kostnadsøkninger i prosjektet på ca. 4 mill. kroner.

Andre forhold

Statsbygg har pekt på følgende forklaringer til kostnadsoverskridelsene:¹¹⁸

- Undervurdering av prosjektets kompleksitet. Rehabiliteringsarbeidene var mer omstendelige og mer tid- og ressurskrevende enn forventet. Det var f.eks. vanskeligere enn ventet å senke kjellergulvet, og dette medførte store kostnadsøkninger. Videre ble oppussingen av fasaden mer krevende enn ventet fordi tidligere oppussingsarbeider hadde medført fuktskader. Ved riving av en himling dukket det opp gamle gipsornamenter som Riksantikvaren ønsket skulle beholdes og restaureres.
- Undervurdering av kvalitetskravene
- Undervurdering av de antikvariske krav.
- Prisstigning. Høykonjunktur i byggemarkedet, spesielt i Oslo.
- Undervurdering av administrasjonskostnadene. Honorarene til prosjekteringsgruppen var kalkulert alt for lavt i forhold til detaljeringsnivå og de kvalitetskrav som ble stilt. Dette avvirket utgjør ca. 0,85 mill. kroner.
- Kostnadsøkninger som følge av forsinkelser. Det pekes på at den forlengede gjennomføringstiden er et uttrykk for at arbeidsmengden er blitt større enn forutsatt. Større arbeidsmengde betyr økte kostnader, men lengre gjennomføringstid er også i seg selv fordyrende. Lengre gjennomføringstid gir høyere riggekostnader og økt tidsforbruk for byggeleder og prosjektgruppe.

- Undervurdering av konsekvensene av å benytte små entrepriser. Mange små entrepriser medførte høyere enhetspriser og generelle kostnader enn ventet.

Hussopparbeider og vedlikehold

I statusrapport pr. 1. oktober 1998 ble det opplyst at det var oppdaget et angrep av ekte hussopp på loftet i Parkveien 45, og at arbeidet med å utrydde denne soppa ville være av så stort omfang «at det ikke kan tas innenfor nåværende byggebudsjett». I statusrapport pr. 11. november 1998 ble det opplyst at det også var oppdaget hussopp i andre deler av bygget. Videre het det i dette notatet at Eiendomsavdelingen i Statsbygg hadde fastslått at arbeidene i forbindelse med hussoppangrepet hører inn under Statsbyggs vedlikeholdsansvar og at det derfor ville skaffes til veie nødvendige midler til arbeidet.

I notat av 19. april 1999 fra Prosjektseksjon 2 til revisjonssjefen i Statsbygg het det: «For at vi skulle kunne utføre vårt arbeid, var det derfor nødvendig at vi kunne definere at ERØ først hadde et vedlikeholdsansvar for underlagene, før oppussingsarbeidene i vår entreprise. Det hadde vært et kjempearbeid å splitte opp alle fakturaene i to. Det ble derfor i stedet gjort ved at en passende stor faktura i sin helhet ble overført ERØ.»¹¹⁹ I møte med Statsbygg 6. mai 1999 fikk Riksrevisjonen opplyst at det til da hadde kostet over 3 mill. kroner å bekjempe soppangrepet på loftet. Den videre soppbekjempelsen skjedde bl.a. ved hjelp av varmesanering. I notat av 13. desember 1999 fra Prosjektdivisjonen til Internrevisjonen opplyses det at hussopparbeidene og siste fase av fasadearbeidene etter en konkret vurdering ble dekket av Statsbygg Øst som etterslep av vedlikehold. I møte med Statsbygg 6. mai 1999 fikk Riksrevisjonen opplyst at rehabiliteringsarbeidene ved Parkveien 45 til sammen så ut til å bli på i overkant av 30 mill. kroner.

¹¹⁷ Notat av 13. desember 1999 fra Prosjektdivisjonen til Internrevisjonen og notat datert 4. mars 1998

¹¹⁸ Forprosjektet av 11. november 1996, rapport pr. 24. juni 1997 fra Statsbygg til Utenriksdepartementet, internt notat av 11. mars 1998 fra Prosjektseksjon 2 til Controllerseksjonen, notat av 13. desember 1999 fra Prosjektdivisjonen til Internrevisjonen, og notat av 20. mai 1998 fra Økonomiavdelingen til administrerende direktør, samt møter mellom Statsbygg og Riksrevisjonen 6. mai 1999 og 19. november 1999

¹¹⁹ ERØ er forkortelse for Statsbygg Øst

6.3 ORGANISERING, STYRING OG ANSVAR

Prosjektet ble organisert med en kontaktgruppe bestående av representanter for Utenriksdepartementet og Statsbygg, en prosjektgruppe i Statsbygg og en prosjekteringsgruppe bestående av arkitekt og rådgivende ingeniører.¹²⁰ Prosjektet ble gjennomført av Statsbyggs hovedkontor. Det ble imidlertid forberedt av Statsbygg Øst.

6.3.1 Organisering i forhold til oppdragsgiver og brukere

Oppdragsgivere har vært Utenriksdepartementet og Regjeringens representasjonsutvalg. Under gjennomføringen har oppdragsgiverne formidlet sine interesser først og fremst gjennom Utenriksdepartementets representasjon i kontaktgruppen, men det er bare større og prinsipielle saker som har vært behandlet i dette forum. Løpende saker og avgjørelser av praktisk art, er tatt i samråd med Utenriksdepartementets ansatte intendant som har sin arbeidsplass i huset. Hun har deltatt i prosjekterings- og byggemøter i stor utstrekning.¹²¹

I notat av 20. mai 1998 fra Økonomiavdelingen i Statsbygg til administrerende direktør ble det pekt på at rehabiliteringsarbeidene i hovedsak er finansiert over Utenriksdepartementets budsjett, og at departementet fortløpende ble informert om kostnadsutviklingen i prosjektet. Videre ble det pekt på at det kan «synes som om» departementet burde vært trukket sterkere inn for å få til en avklaring av finansieringen på et tidligere stadium.

Forvaltningen av bevilgningene til rehabiliteringsarbeidene ved Parkveien 45 skjedde etter behandling i Regjeringens representasjonsutvalg, jf. St.prp. nr. 58 (1995–96). Ellers besto kontakten mellom Statsbygg og Protokollavdelingen i Utenriksdepartementet bl.a. i kontaktgruppemøter. I forbindelse med oppgradering av bygningens sikkerhet og pga. at politiet skulle få et eget vaktrom var også Politiets Overvåkningstjeneste (POT) involvert.

Rapportering til Utenriksdepartementet som oppdragsgivende departement skjedde gjennom statusrapporter til Protokollavdelingen ca. hvert kvartal. Statsbygg opplyste at det ble rapportert hyppigere enn det som er vanlig. Det var ikke lagt opp til noen rutinemessig tilbakemelding fra departementet.¹²² Utenriksdepartementet har så vidt Statsbygg kjenner til ikke gjennomført noen evaluering av rehabiliteringsprosjektet.¹²³

6.3.2 Riksantikvarens rolle i prosjektet

I brev av 8. februar 1996 til Statsbygg stilte Riksantikvaren en rekke krav til utførelsen av rehabiliteringsarbeidene ved Parkveien 45. For å sikre de arkitektoniske og arkitekturhistoriske verdiene som er knyttet til eiendommen uttalte Riksantikvaren at den fant det nødvendig å legge sterke restriksjoner på hvilke inngrep som kunne tillates utført på bygningen og i parken. Riksantikvaren pekte på at det grunnleggende prinsippet for vedlikehold av bygninger i fredningsklasse er å bevare mest mulig ned til detaljer som dører, vinduer, listverk og overflatebehandling, og at bygningsarbeider så langt som mulig skal skje i samsvar med opprinnelig teknikk, utførelse og materialbruk. Riksantikvaren stilte krav om at det måtte sendes inn egen søknad om oppussing av fasadene der materialvalg, farger og utførelse er nærmere beskrevet. Arbeidene måtte så langt som mulig skje i samsvar med opprinnelig teknikk, utførelse og materialbruk.

Når det gjaldt de deler av rehabiliteringsprosjektet som omfatter gjennomføring av forbedrede sikkerhetstiltak og etablering av nytt kjøremønster stilte Riksantikvaren ulike krav bl.a. m.h.t. de bygningsmessige endringer som dette foranlediger. I denne forbindelse frarådet også Riksantikvaren sterkt at det ble bygget garasjer i eiendommens have. I møte med Riksrevisjonen 19. november 1999 opplyste Statsbygg at Riksantikvarens rolle i prosjektet ikke hadde vært formalisert, men at Riksantikvaren hadde fulgt byggearbeidene fortløpende og deltatt i alle avgjørelser der spørsmål om sikring av arkitektoniske og/eller arkitekturhistoriske verdier hadde vært aktuelle.

6.3.3 Prosjektstyring

Forundersøkelser og risikoanalyser

I møte med Riksrevisjonen 19. november 1999 opplyste Statsbygg at de ikke gjennomførte systematiske risikoanalyser, men at de foretok risikovurderinger. I forbindelse med utarbeidelse av forprosjekt ble det gjennomført befarings på stedet. Det ble da avdekket et større behov for arbeider med brannutbedring, fuktskader og asbestforekomster, samt at vann- og avløpsnett og det elektriske nettet var i dårligere forfatning enn forutsatt.¹²⁴

Før rehabiliteringsarbeidene ble igangsatt var også firmaet Mycoteam A/S engasjert til en gjennomgang av kjelleren med sikte på å undersøke om det var hussopp der. Det ble ikke funnet noe sopp der. Først 29. september 1998 ble det foretatt undersøkelser av om det var ekte hussopp på loftet, og undersøkelsene resulterte i at slik sopp ble funnet.¹²⁵ Senere ble det funnet ekte hussopp også i taket over

¹²⁰ Ferdigmeldingen for prosjektet (nr. 584/1999)

¹²¹ Opplyst av Statsbygg i møte 19. november 1999

¹²² Opplyst av Statsbygg i møte 19. november 1999

¹²³ Opplyst av Statsbygg i møte 19. november 1999

¹²⁴ Forprosjekt – bok 1, datert 11. november 1996

¹²⁵ Statusrapport pr. 1. oktober 1998

terrassen og i taket over festsalen.¹²⁶ Manglende dre-
nasje rundt bygningen ble også oppdaget først etter
at byggearbeidene var påbegynt.¹²⁷

Kontrahering og anskaffelser

I notat av 13. desember 1999 fremgår det at prosjek-
tet var underlagt Sikkerhetsinstruksen og at alle nøk-
kelpersoner i prosjektet var sikkerhetsklarert av For-
svarets sikkerhetsstab. I det daglige var POT pro-
sjektleders samarbeidsorgan. Prosjektet ble fritatt
for EØS-regelverket, men kontraktene ble gjenstand
for priskonkurranse etter Statens forskrifter for kjøp
av varer og tjenester (REFSA) med unntak av føl-
gende tilfeller, hvor unntaksreglene i REFSA kom til
anvendelse:

- ved valg av prosjekteringsgruppe, der kravet båd-
de om spesialkompetanse, sikkerhetsklarering og
krav om rask fremdrift førte til at valgmulighete-
ne var små
- for de første arbeidene som ble igangsatt høsten
1996 og som var kortvarige hastesaker. (Deler av
gesimsen var falt ned.)
- i forbindelse med spesialutførte sikkerhetsvindu-
er der det ble rettet forespørsel kun til én leveran-
dør.

På de aller fleste entreprisene ble det benyttet be-
grenset anbudskonkurranse med fra 3 til 5 anbydere
(vanligvis 5). Unntaksvis ble det benyttet tilbuds-

konkurranse. I hovedsak ble fastpriskontrakter be-
nyttet, men der tilleggsarbeider måtte utføres ble dis-
se utført som regningsarbeider. Ved uforutsette ar-
beider ble det noen ganger benyttet timepriser. Ar-
beider med sanering av hussopp ble utført som reg-
ningsarbeid basert på timelister.¹²⁸

Kostnads- og fremdriftsstyring og endringshåndtering

I notat av 27. april 1999 fra prosjektleder for rehabi-
literingsprosjektet til revisjonssjefen i Statsbygg ble
det anført at var begrensede muligheter til å styre
standard og pris i prosjektet, men at det ble styrt in-
nenfor budsjettet ved å unnlate å igangsette arbeider
som det ikke var penger til å utføre.

Det ble benyttet prosjektstyringssystem (PSS)
når det gjelder den økonomiske styringen i prosjek-
tet. I tillegg ble det hvert kvartal foretatt en oppsum-
mering i form av en manuell rapportering, som var
standardisert rapporteringsform i Statsbygg på dette
tidspunkt. Denne manuelle rapporteringen hadde ogs-
å til hensikt å bevisstgjøre prosjektleder på hva som
var status i prosjektet.¹²⁹

I møte med Riksrevisjonen 19. november 1999
opplyste Statsbygg at detaljplanleggingen stort sett
ble gjort på vanlig måte. Statsbygg pekte imidlertid
på at det i rehabiliteringsprosjekter vil kunne skje
mye uforutsett mens byggearbeidene pågår, og en
del av detaljplanleggingen ble derfor utført etter
hvert som arbeidene pågikk.

¹²⁶ Statusrapport pr. 11. november 1998

¹²⁷ Opplyst av Statsbygg i møte 19. november 1999

¹²⁸ Opplyst av Statsbygg i møte 19. november 1999

¹²⁹ Opplyst av Statsbygg i møte 19. november 1999

7 Faktabeskrivelse – Stiftsgården

7.1 BAKGRUNN

Stiftsgården i Trondheim var ferdig oppført i 1778. Bygningen ble overtatt av staten i 1800 og fikk i 1906 offisiell status som kongebolig. Eiendommen stilles til disposisjon for kongefamilien når denne er i Trondheim. De offisielle delene av bygningen er i perioder åpne for publikum. Bygningen står på listen over statens administrativt fredete bygninger.

Fra 1962 har Statsbygg hatt ansvar for drift og vedlikehold av Stiftsgården. Eiendommen forvaltes av Statsbygg Midt-Norge. Statsbygg har hele tiden hatt som mål å holde bygningen i god stand og videreutvikle den kontinuerlig. I 1980-årene ble den museale delen rehabilitert i nært samarbeide med Riksantikvaren. Etter kongeskiftet i 1991 har en konsentrert seg om rehabilitering av Kongeboligen, gjestegarderobes og gjesterom som ikke hadde tilfredsstillende standard. Arbeidene har omfattet rehabilitering av bygningen med restaurering/tilbakeføring til opprinnelig skikkelse og modernisering av beboelsesdeler til moderne standard, og siktemålet var at det hele skulle være ferdig innen tusenårsjubileet for Trondheim i 1997. Arbeidene i perioden fra 1991 til 1997 var ikke organisert som ett prosjekt, og rehabiliteringen av Stiftsgården anses som en kontinuerlig prosess som ikke ble avsluttet med de arbeider som beskrives i Statsbyggs ferdigmelding nr. 530/1997.

Delprosjekter gjennomført fra 1991 til 1997 (ifølge ferdigmeldingen fra 1997):

- Forslag til utviklingsplan (1991–92)
- Kongeboligen (1992–93)
- Vaktmesterleiligheten (1992)
- Rehabilitering av terrasse, indre gård (1992)
- Oppussing av den militære fløy (1993)
- Start planlegging av Stiftsgårdsparken (1992)
- Rehabilitering av garderobes/gjesteveselser, 1. og 2. etasje (1994–95)
- Rehabilitering av gjestefløy 2. etasje nordfløy (1996)
- Fargeundersøkelser NIKU/Riksantikvaren (1996)
- Utvendig maling (1996)
- Oppussing Ballsalen og trapperom (1996–97)
- Nye gardiner (1997)

- Rehabilitering av Stiftsgårdsparken (1996–97)
- Oppussing av tjenerfløy (1997)

Tekniske delprosjekter:

- Utvendig sprinkling (1991–92)
- Brannsikring i mellomrom i etasjeskillere (1993) (seksjonering og brann-detektorer)
- Brann-dokumentasjon (1994)

7.2 FINANSIERING – ØKONOMISK OVERSIKT

7.2.1 Budsjetter og faktiske kostnader

Ifølge notat fra Internrevisjonen i Statsbygg, datert 29. april 1999, ble det ikke utarbeidet noen samlet kostnadsramme for rehabiliteringsarbeidene. I brev til Riksrevisjonen av 5. januar 2000 pekte imidlertid Statsbygg Midt-Norge på at det i 1991 ble laget en skissemessig utviklingsplan for Stiftsgården, med en moderat fremdriftsplan mot 1997 og at det eksisterer i det minste et enkelt kostnadsanslag fra denne perioden som viser flere av de delprosjekter som var med i utviklingsplanen på dette tidspunkt. Videre ble det opplyst i brevet at enkelte delprosjekter kom til og ble kostnadsberegnet først på et senere tidspunkt, mens andre delprosjekter allerede var startet opp på det tidspunktet da utviklingsplanen ble utarbeidet. I referat fra møte 29. november 1991¹³⁰ fremkommer et kostnadsanslag på 8 mill. kroner. Det er imidlertid uklart hvilke konkrete arbeider som er inkludert i dette kostnadsanslaget. Ferdigmeldingen beskriver ikke et samlet byggeprosjekt, men et prosjekt bestående av mange selvstendige delprosjekter. For de fleste delprosjektene finnes det detaljerte kostnadsanslag. På bakgrunn av den dokumentasjon som Riksrevisjonen har mottatt er summen av kostnadsanslag for de ulike arbeider beregnet til ca. 11 mill. kroner. I dette er det imidlertid ikke registrert kostnadsanslag for rehabilitering av terrassen, oppussing av den militære fløy, sprinkling, brannsikring og brann-dokumentasjon.

I ferdigmeldingen for prosjektet heter det at det

¹³⁰ Møte mellom Statsbygg, Slottsforvalter, Riksantikvaren og arkitekt

totalt er brukt 11 mill. kroner i delprosjektene på rehabilitering/oppussing av Stiftsgården. I tillegg kommer vanlige vedlikeholdsarbeider og rehabilitering av møbler. I brev av 5. januar 2000 opplyste Statsbygg at de ikke har funnet konkret dokumentasjon som viser hvordan de 11 millionene i ferdigmeldingen fremkommer.

Det er relativt stor usikkerhet knyttet til hvor store beløp som virkelig er brukt. Det foreligger regnskaper for de totale kostnader som gjelder investeringer og vedlikehold på Stiftsgården i perioden 1991 til 1997.¹³¹ I møte med Statsbygg Midt-Norge 29. september 1999 fikk Riksrevisjonen opplyst at det sannsynligvis ble benyttet ca. 15–16 mill. kroner totalt i perioden 1991–1997 til Stiftsgården, eksklusive sysselsettingsmidler. På bakgrunn av de regnskapsoversikter som Riksrevisjonen har mottatt er utgiftene til investeringer og vedlikehold beregnet til ca. 15,5 mill. kroner. Det er imidlertid usikkert hvor stor andel av de totale kostnadene som knytter seg til delprosjektene som er beskrevet i ferdigmeldingen fra Statsbygg. Både investeringsmidler (post 46) og ordinære vedlikeholdsmidler (post 24) ble brukt til å finansiere de delprosjektene som er omtalt i ferdigmeldingen. I brev av 5. januar 2000 uttalte Statsbygg Midt-Norge at det er vanskelig å skille mellom ordinært vedlikehold og de delprosjekter som er nevnt i ferdigmeldingen «når begge deler er bevilget og i neste omgang ført på de samme hovedbokskontoene under vedlikehold». I notat fra Internrevisjonen i Statsbygg, datert 29. april 1999, uttales det at det

delvis er «et definisjonsspørsmål hvilke utgifter som utgjør rehabilitering 1991–97».

7.2.2 Finansieringen

Det ble bevilget lottomidler tre ganger til rehabiliteringsarbeider (1991, 1992 og 1993). Disse bevilgningene var hver på 1 mill. kroner og ble bevilget ikke bare til Stiftsgården, men også til tre andre eiendommer som er såkalte nasjonale minnesmerker. Det fremgår ikke direkte av bevilgningsvedtakene hvor mye som skulle gå til hver av de fire eiendommene, og dette lar seg heller ikke lese ut av regnskapene. Bevilgningsbrevet for 1993 er påført med penn at kr 300 000 går til Stiftsgården. I brevet fra Statsbygg Midt-Norge av 2. november 1992, angående tildeling for 1993, foreslår Statsbygg Midt-Norge et beløp på kr. 500 000 til Stiftsgården. I notatet fra Internrevisjonen datert 29. april 1999 fremgår det at Internrevisjonen har fått opplyst at lottomidlene ble ført som vedlikehold.

I perioden 1994 til 1997 fikk ikke Statsbygg Midt-Norge stilt investeringsmidler til disposisjon til de nevnte delprosjektene ved Stiftsgården. Enkelte delprosjekter beskrevet i ferdigmeldingen ble i denne perioden finansiert av rammebevilgningen til ordinært vedlikehold eller ved særskilte bevilgninger fra hovedkontoret stilt til disposisjon under ordinært vedlikehold. Tabell 12 gir en oversikt over tildelinger fra Statsbyggs hovedkontor som helt eller delvis er øremerket Stiftsgården.

¹³¹ Brev til Riksrevisjonen av 5. januar 2000 fra Statsbygg Midt-Norge

Tabell 12 Tildelinger, helt eller delvis øremerket Stiftsgården

Dato for tildeling	Tildelingen gjelder	Beløp i kroner	Merknad
28.02.91	Vedlikehold	1 000 000	Lottomidler. Tildelingen dekker også Munkholmen, Bjørgan Prestegård og Austråttborgen
04.03.91	Inventar til adjutantens soverom	20 000	
04.03.91	Fullføring av utvendig sprinkleranlegg	350 000	
04.07.91	Gardiner og restaurering av møbler	298 000	
02.08.91	Sakkyndig bistand til forberedende tilrettelegging av byggesaker	100 000	
02.08.91	Brannsikring / fullføring av utvendig sprinkleranlegg	250 000	
26.09.91	Utvendig brannsikring	150 000	
27.01.92	Innvendig rehabilitering av kongefløyen	2 000 000	
18.03.92	Vedlikehold	1 000 000	Lottomidler. Tildelingen dekker også Munkholmen, Bjørgan Prestegård og Austråttborgen
13.04.92	Rehabilitering av trapperom	500 000	
01.09.92	Brannsikring	350 000	
06.04.93	Vedlikehold ¹³²	1 000 000	Lottomidler. Tildelingen dekker også Munkholmen, Bjørgan Prestegård og Austråttborgen
12.08.93	Sprinkling	120 000	
06.06.95	Innredning av garderobe og toalettanlegg	2 000 000	Tildelingen gjelder også Høgskolen i Nord-Trøndelag, Røstad
20.03.96	Rehabilitering av Stiftsgårdsparken	1 500 000	
26.06.96	Økt ramme til ordinært vedlikehold	600 000	

I notat datert 29. april 1999, utarbeidet av internrevisjonen i Statsbygg, er det satt opp en økonomisk oversikt over utgifter til rehabilitering ved Stiftsgår-

den. Oversikten tar utgangspunkt i rehabilitering planlagt f.o.m. 1991 og gjennomført t.o.m. 1997 og er gjengitt i tabell 13.

¹³² På bevilgningsbrevet er det påført med penn at kr 300 000 går til Stiftsgården

Tabell 13 Utgifter til rehabilitering og vedlikehold ved Stiftsgården

	Investering (post 46)	Vedlikehold (post 24)	Sum
Rehabilitering/oppussing 1991–97 ifølge Ferdigmelding 530 1997			11 000 000
Post 46, år 1991	(750 000)		
Post 46, år 1992	1 570 000		
Post 46, år 1993	1 605 000		
Prosjekt 25630, år 1994	217 000		
Prosjekt 48001, år 1996		(1 438 000)	
Prosjekt 25653, år 1996	1 500 000		
Prosjekt 27202, år 1998 ¹³³		(314 000)	
Sum prosjekt	4 892 000		4 892 000
Mulig prosjektrelaterte utgifter:			
Vedlikehold 1991		(400 000)	
Forb. Tilrettelegging 1991 ¹³⁴		(100 000)	
Vedlikehold 1992		434 000	
Vedlikehold 1993		?	
Vedlikehold 1994		528 000	
Vedlikehold 1995		1 068 000	
Vedlikehold 1996		3 116 000	
Vedlikehold 1997		3 025 000	
Sum vedlikehold		7 743 000	7 743 000
Sum prosjekter og vedlikehold av (ev.) rehabiliteringskarakter¹³⁵			12 635 000
Av dette utgjør møbler 1994–98			767 000
Vedlikehold 1998 (totalt)			202 000
Vedlikehold 1999 (totalt)			0

Tallene i parentes er vedlikeholdsutgifter og er ikke med i sum rehabilitering for at de ikke skal regnes med to ganger.

Statsbygg Midt-Norge fikk i årene 1991–97 tildelt en rammebevilgning for ordinært vedlikehold. Den tildelte rammen ble fordelt internt som en «sjablongbevilgning», med tillegg for prioriterte tiltak til de enkelte tekniske saksbehandlere på bakgrunn av budsjettene. Saksbehandlerne kunne i løpet av året fritt omprioritere deler av midlene mellom ulike eiendommer innenfor sin tildelte ramme. Statsbygg

Midt-Norge har imidlertid ikke oppfattet de interne vedlikeholdsbudsjetter utarbeidet for den enkelte eiendom og senere budsjettkorrigeringer som regnskapsbilag i henhold til løssbladforskriftene. Av denne grunn har Statsbygg Midt-Norge ikke tatt vare på de budsjettene for hver enkelt eiendom for årene 1991–96. Dette har ført til at det har vært vanskelig for Statsbygg Midt-Norge å gi en oversikt over mye av rammebevilgningene som gikk til de delprosjekter som er nevnt i ferdigmeldingen.¹³⁶

¹³³ Ført på konto 1922 Ferdigstilte eiendommer

¹³⁴ Jf. brev av 2. august 1991 om forberedende tilrettelegging, som den gang ble utbetalt sentralt i EF og derfor antas å komme i tillegg til regnskapstallene fra ERM

¹³⁵ Internrevisjonen i Statsbygg mener at dette tallet antakelig er for høyt

¹³⁶ Brev fra Statsbygg Midt-Norge til Riksrevisjonen av 5. januar 2000.

Sysselsettingsmidler

Riksrevisjonen fikk i møte 29. september 1999 med Statsbygg Midt-Norge opplyst at sysselsettingsmidler ble benyttet fra 1988 t.o.m. 1992. I et notat av 24. februar 1997, utarbeidet av den daværende regiondirektøren, heter det imidlertid at arbeidene ved Stiftsgården bl.a. ble finansiert gjennom sysselsettingsmidler fram til 1994. Statsbygg Midt-Norge har opplyst at de ikke kan finne noen dokumentasjon angående bevilgede sysselsettingsmidler, verken i regnskapet eller andre steder. Det synes således å være vanskelig å finne ut hvor mye som er brukt i sysselsettingsmidler på Stiftsgården. Sysselsettingsmidlene bevilget i perioden 1989–92 var overførbare.

7.3 ORGANISERING OG STYRING

7.3.1 Organiseringen internt i Statsbygg

Brev fra Statens bygge- og eiendomsdirektorat av 26. november 1991 til Det Kongelige Slott, Riksantikvaren, SBED-Trondheim og SBED-Bergen omhandler organisering, drift og vedlikehold ved eiendommene Gamlehaugen i Bergen og Stiftsgården i Trondheim. Her heter det at distriktskontorene skulle engasjere rådgivere til prosjektene, og at arkitektfaglige rådgivere burde ha erfaring innen antikvariske og kunsthistoriske spørsmål. Videre heter det at det kunne være hensiktsmessig at rådgivere hentes fra lokalmiljøet.

Rehabiliteringsarbeidene ble styrt av regionkontoret i Trondheim, og ble ledet av den daværende regiondirektøren.

7.3.2 Forholdet til brukerne og Riksantikvaren Organisering av kontaktgruppe

Det ble i 1991 opprettet en kontaktgruppe som bestod av Slottsforvaltningen, Riksantikvaren og Statsbyggs hovedkontor. Kontaktgruppens mandat og oppgaver fremkommer i ovennevnte brev av 26. november 1991. Kontaktgruppen skulle ivareta henholdsvis brukernes interesser, de antikvariske myndigheters interesser og forvalterinteressene. Kontaktgruppen hadde status som et rådgivende organ, og skulle gi uttalelser i saker som hadde tilknytning til drift og vedlikehold av eiendommen. Videre var det kontaktgruppens oppgave å medvirke til at eiendommens verdi som kongebolig og kulturminne ble ivaretatt på en faglig forsvarlig måte. SBEDs distriktskontorer skulle drøfte alle planer om forandringer eller fornyelser med en kontaktgruppe. Distriktskontoret skulle også orientere om andre spørsmål som hadde betydning for eiendommene som

kulturminner og brukshus. Kontaktgruppen skulle dessuten orienteres om engasjementer.¹³⁷

Kontaktgruppen fikk ikke den rollen som den var tiltenkt. Fra høsten 1993 var kontaktgruppen ikke lenger i funksjon, i det DKS lot all kontakt gå direkte fra hoffet til Statsbygg Midt-Norge, dvs. utenom slottsforvalter og kontaktgruppen. Kontaktgruppen ble imidlertid aldri formelt nedlagt.¹³⁸

Statsbygg Midt-Norge hadde én konsulent gjennom hele prosjektperioden, fra firmaet Arkitektene i Fattighuset. Samarbeidet mellom konsulenten til Statsbygg og konsulentene til DKS fungerte etter Statsbyggs oppfatning bra. Det ble skrevet referater fra alle møter som ble holdt. Alle referatene ble sendt til slottsforvalter og kontaktgruppens medlemmer.

Riksantikvarens rolle

Riksantikvaren stilte krav om at etaten må orienteres om alle rehabiliteringsarbeider som ble utført ved Stiftsgården. Riksantikvaren har full mulighet til å si nei til arbeidene, men samarbeidet har etter Statsbyggs oppfatning fungert bra.

I brev av 20. februar 1995 til Riksantikvaren anbefalte imidlertid Arkitektene i Fattighuset at byggearbeidene ved Stiftsgården ble hemmet av at Riksantikvaren ikke hadde hatt tid til å svare på brev av 28. oktober 1994 fra arkitektfirmaet og brev av 28. november 1994 fra Statsbygg Midt-Norge. Først i brev av 16. mai 1995 til Arkitektene i Fattighuset svarte Riksantikvaren, og forklarte da forsinkelsen med at Riksantikvaren hadde gjennomgått en intern omorganisering, bl.a. med utskillelse av etatens restaureringsatelier til egen stiftelse, NIKU. Det ble videre opplyst at situasjonen hadde vært noe uklar med hensyn til nye rutiner mellom NIKU og Riksantikvaren.

På grunnlag av befarings i Stiftsgården utarbeidet NIKU en rapport som et grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som burde gjøres i en del enkeltrom i bygningens hovedfløy. 2. oktober 1995 oversendte NIKU befaringsrapporten, forslag til tiltak, kostnadsoverslag, forslag til fremdrift og prioritering for arbeidene i Stiftsgården til Statsbygg Midt-Norge.

I brev til Statsbygg Midt-Norge av 17. november 1995 sluttet Riksantikvaren seg til rapportens innhold og konklusjoner, og bad om at den ble lagt til grunn for de arbeidene som skulle utføres. Riksantikvaren var meget positiv til at det ble utarbeidet en langsiktig utviklingsplan for bygningsarbeider som på sikt må utføres på Stiftsgården, og Riksantikvaren gav uttrykk for at dette arbeidet måtte skje i nært samarbeid mellom bl.a. Statsbygg, NIKU og Riksantikvaren. Videre ble det påpekt at en langsiktig utviklingsplan bl.a. måtte inneholde rutiner for vedli-

¹³⁷ Brev av 26. november 1991 fra SBED til Det Kgl. Slott, Riksantikvaren, SBED-Trondheim og SBED-Bergen

¹³⁸ Rapport utarbeidet av internrevisjonen i Statsbygg

kehold og en prioritert rekkefølge for restaurerings- og konserveringsarbeidene av interiørene.

I forbindelse med Trondheims 1000-års jubileum ønsket Statsbygg å igangsette restaureringsarbeider i Tronsalen og i to trapperom. Riksantikvaren var positiv til denne prioriteringen, og bad om å bli nærmere informert om arbeidenes omfang og fremdrift. De bad også om å bli informert om eventuelle andre bygningsmessige tiltak som var planlagt i forbindelsen med 1000-års jubileet.

Rikantikvaren sørget for antikvariske undersøkelser, og utførende arkitekt gjennomførte planene sammen med lokale håndverkere. Viktigste for arbeidet var DKS' ønske om at alle forandringene skulle tilpasse seg Stiftsgårdens karakter.

7.3.3 Prosjektstyring

Det var Statsbygg selv som ønsket å gjennomføre rehabiliteringsarbeidene. Riksrevisjonen fikk i møte 29. september 1999 med Statsbygg Midt-Norge opplyst at det ikke var foretatt noen forundersøkelse som grunnlag for prosjektdefinisjonen.

Det ble i 1991 laget en skissemessig utviklingsplan for Stiftsgården, med en moderat fremdriftsplan mot 1997, tusenårsjubileet for Trondheim. I ferdigmeldingen fra 1997 opplyses det at denne planen er fulgt opp med noen unntak. På grunnlag av utviklingsplanen ble det for hvert delprosjekt laget forutsetninger for prosjektet.

Føringene for arbeidet ble gitt av DKS, som ønsket å gjøre Stiftsgården mer beboelig, men endringene skulle ta hensyn til det gamle huset og uten for mange kostbare nyinnkjøp. Man ønsket at huset skulle ha preg av et hjem, og samtidig kunne fungere som et generøst gjestehus. Innredningen måtte baseres på gjenbruk av møbler som var i huset fra før, og var det nødvendig med noe mer, burde det skaffes fra Trøndelag. Men alt dette måtte gjøres på en måte som var i samklang med husets arkitektur, og ikke bryte, men snarere betone bygningens karakter.

Med utgangspunkt i disse signalene ble det nedsett en prosjektgruppe under ledelse av Statsbygg. Slottets arkitekturrådgiver bidro med faglige råd for helhet og innredning. Riksantikvaren sørget for antikvariske undersøkelser og utførende arkitekt gjennomførte planene sammen med lokale håndverkere.

I møte 29. september 1999 med Statsbygg Midt-Norge fikk Riksrevisjonen opplyst at det ved anskaffelsene har vært benyttet både tilbud og anbud.

Rapportering fra Statsbygg Midt-Norge m.h.t. bevilgninger til ordinært vedlikehold skjer kun på totalnivå, ikke på den enkelte eiendom. Statsbygg Midt-Norge har ingen detaljert rapportering og det utarbeides ikke noen årsrapport fra Statsbygg Midt-Norge.

Stiftsgården er ikke en inntektsgivende eiendom. Det betales ikke noen husleie til Statsbygg for den. Statsbygg dekker alle driftsutgifter selv. Det er etablert en ordning med omvisning i Stiftsgården, og det brukes årlig ca. kr 45 000 i markedsføringstiltak. Omvisningene går med underskudd.

8 Vurderinger

8.1 REHABILITERINGEN AV SLOTTET

Økonomiske og fremdriftsmessige avvik

Riksrevisjonens undersøkelse anslår det totale økonomiske avviket for rehabiliteringen av Slottet (prosjekt nr. 93053) til 341,2 mill kroner. Dette utgjør 200 % i forhold til den opprinnelige styringsrammen på 170,7 mill. kroner. Anslaget bygger på en kostnadsoverskridelse på 184,4 mill. kroner, samt at kostnadene ved de arbeidene som ble tatt ut av prosjektet er beregnet til 156,8 mill. kroner.

Etter planen skulle rehabiliteringsarbeidene avsluttes innen 1. april 1998. Med unntak av de arbeidene som ble tatt ut av prosjektet ble arbeidene avsluttet i mai 1999. Dette innebærer en forsinkelse på 13 måneder. Arbeidene ved Kongeboligen er forutsatt ferdig våren 2001.

Årsaker til de økonomiske avvikene

Undersøkelsen viser at kostnadsoverskridelsene i stor grad kan tilskrives at Finansdepartementet (FIN), Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) og Statsbygg undervurderte usikkerheten i prosjektet og organiserte prosjektet slik at det ble en stor grad av parallellitet i prosjektering og bygging.

Undersøkelsen viser at den opprinnelige kostnadsrammen ikke i tilstrekkelig grad tok høyde for omfanget og kompleksiteten i de arbeider som skulle utføres. Det ble i begrenset grad tatt hensyn til den særskilte usikkerheten som rehabiliteringsarbeidene medførte. Dette fremgår også av St.prp. nr. 1 (1998–99) for AAD, der det heter at det forelå en betydelig undervurdering av kostnadene i det opprinnelige budsjettanslaget på 149 mill. kroner. Undersøkelsen viser at Statsbygg og FIN høsten 1995 var kjent med at det var betydelig usikkerhet i prosjektet, bl.a. knyttet til råteskader, urasjonell fremdrift som følge av at bygget var i bruk, markedsutviklingen, bygnings fysiske beskaffenhet og spesielle antikvariske krav. Til tross for at denne usikkerheten var kjent, ble det ikke foretatt noen systematisk tilstandsanalyse eller risikoanalyse ved utarbeidelsen av kostnadsrammen fra høsten 1995. Usikkerheten var således ikke forsøkt tallfestet, og verken entreprisekostnadene i forprosjektet eller Statsbyggs forslag til kostnadsramme inneholdt usikkerhetsavsetninger som skulle dekke den ekstraordinære usikkerheten i prosjektet.

Før Statsbygg la fram sitt forslag til kostnadsramme for FIN, utarbeidet Økonomiavdelingen i Statsbygg et kostnadsanslag på 214,3 mill kroner, som bl.a. bygde på et generelt påslag på 20 % på prosjekteringsgruppens entreprisekostnader. Dette anslaget ble aldri realitetsbehandlet i Statsbyggs ledelse, og Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvorfor dette ikke skjedde.

Undersøkelsen viser videre at det ikke fantes noen reell reserve i den kostnadsrammen som ble lagt fram for Stortinget i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (1995–96). Bevilgningen ble ført under post 46 på Statsbyggs budsjett. Denne posten er ikke med i beregningsgrunnlaget for bevilgningen til Statsbyggs felles reservepost for byggeprosjekter, og følgelig ble det heller ikke lagt opp til at rehabiliteringsarbeidene ved Slottet skulle generere noe til denne reserveposten.

Som oppdragsgivende departement fram til 1. januar 1997 var FIN ansvarlig for planleggingen fram til forprosjektet. FIN må således ta hovedansvaret for planleggingen og utarbeidelsen av kostnadsrammen. Samtidig avdekker undersøkelsen vesentlige svakheter i Statsbyggs faglige arbeid når det gjelder utarbeidelse av forslag til kostnadsramme, herunder at kostnadsanslaget fra Økonomiavdelingen i Statsbygg aldri ble realitetsbehandlet i Statsbyggs ledelse. Videre kan det stilles spørsmål ved om Statsbygg gav tilstrekkelig informasjon til oppdragsgivende departement om usikkerheten i prosjektet.

Ved gjennomføringen av prosjektet ble det i mange tilfeller utarbeidet nye premisser etter at entreprisene var kontrahert og byggearbeidene var satt i gang. For enkelte entrepriser ble omfanget av merarbeider dermed uvanlig stort, hvilket innebar økt ressursbruk. Dette medførte at flere større og mindre entrepriser, etter reforhandling, ble honorert etter medgått tid. Også prosjekteringsarbeidene ble etter reforhandling honorert etter medgått tid. Endringene i premissene bidro til en omstendelig beslutningsprosess med mye "dobbel" prosjektering, og dette var en viktig årsak til at de endelige prosjekterings- og administrasjonskostnadene ble 63,0 mill. kroner (190 %) høyere enn forutsatt i den opprinnelige styringsrammen. Totalt kan økte kostnader på 142,8 mill. kroner tilskrives økte utbetalinger til prosjekteringen og syv entrepriser som ble avregnet etter medgått tid.

Samhandlingen mellom oppdragsgivende departement og Statsbygg

Det oppdragsgivende departement har ansvaret for planleggingen fram til ferdig forprosjekt, herunder fastsettelse av romprogram og kostnadsramme. AAD har det politiske og konstitusjonelle ansvar for Statsbyggs utøvelse av byggherrefunksjonen og er således ansvarlig for feil og/eller svikt i Statsbyggs faglige arbeid. I programmerings- og prosjekteringsfasen har oppdragsgivende departement og bruker innflytelse på utformingen av prosjektet. Statsbygg skal forestå planleggingsarbeidet etter oppdrag fra og i samråd med oppdragsgivende departement. Det er oppdragsgivende departement som har det endelige ansvaret for utformingen av prosjektet. I byggefasen ligger ansvaret hos Statsbygg, og AAD som overordnet departement for Statsbygg.

Oppdragsgivende departements styring av rehabiliteringsarbeidene ved Slottet forutsatte omfattende informasjon fra Statsbygg til det oppdragsgivende departement underveis i prosjektet. På tross av både hyppigere og mer omfattende rapportering enn normalt, fikk verken FIN eller AAD tilstrekkelig informasjon om usikkerheten i prosjektet. Undersøkelsen viser f.eks. at Statsbygg ikke på et tidlig nok tidspunkt gav informasjon om usikkerhetsmomenter knyttet til fremdrift og økonomi, og at Statsbygg i stor grad tallfestet konsekvensene av usikkerhetsmomentene først etter hvert som prosjektet ble påført merkostnader eller forsinkelser.

FINs beskrivelse av Statsbyggs ansvar og mandat i brev til Statsbygg av 15. februar 1996 tok ikke hensyn til at Slottet skulle fastlegge alle vesentlige premisser for rehabiliteringsarbeidene, samt at Riksantikvaren hadde myndighet til å fastsette premisse for ivaretagelse av de antikvariske aspektene ved rehabiliteringen. FIN tok i dette brevet heller ikke hensyn til at det var behov for en samordning og avklaring mellom rehabiliteringsprosjektet og inventarprosjektet, selv om dette behovet var kjent gjennom behandling i kontaktgruppen. FINs beskrivelse av Statsbyggs ansvar og myndighet var i liten grad egnet til å avklare ansvars- og myndighetsforholdene i prosjektet.

Undersøkelsen viser at det ble utarbeidet nye premisser for rehabiliteringen av Slottet gjennom store deler av prosjektet. Dette bidro til å undergrave forprosjektet som referanseramme for rehabiliteringsarbeidene. Utarbeidelsen av premissene pågikk samtidig med byggearbeidene i delprosjekt 3 og i store deler av delprosjekt 4. Således ble disse arbeidene gjennomført med stor grad av parallell programmering, prosjektering og bygging. Det ble ikke sørget for tilstrekkelig avstand i tid mellom prosjekteringsarbeidene og byggearbeidene før arbeidene med Kongeboligen ble stanset høsten 1998.

Statsbygg gjorde i 1996 ved flere anledninger FIN oppmerksom på at nye premisser og parallell

prosjektering og bygging bidro til å svekke etatens styringsmuligheter i prosjektet. I statusrapport nr. 4, datert 6. november 1996, gav Statsbygg uttrykk for at styringsfunksjonen ikke var tilstrekkelig til å videreføre prosjektet innenfor de økonomiske rammer som var gitt og den prosjektorganisering som hadde utviklet seg over tid. På dette tidspunkt rapporterte Statsbygg om en overskridelse på 23 mill. kroner. De ovennevnte forhold medførte en midlertidig stans i arbeidene. Med bakgrunn i et avtaleutkast fra FIN av 10. desember 1996 ble det 18. desember 1996 inngått en avtale mellom DKS og Statsbygg om videre gjennomføring av rehabiliteringsprosjektet. Avtalen innebar at kostnadsrammen på 149 mill. kroner fortsatt skulle være styrende for prosjektet, samtidig som det fortsatt skulle utarbeides nye premisser parallelt med byggearbeidene.

Som oppdragsgivende departement fram til 1. januar 1997 burde FIN ha sørget for at prosjektet ble organisert på en slik måte at de økonomiske og fremdriftsmessige rammer som Statsbygg ble pålagt, ikke ble fastsatt før prosjektet hadde fått sin endelige innholdsmessige form. Undersøkelsen viser at FIN ikke tok hensyn til Statsbyggs faglige vurderinger ved utformingen av avtalen av 18. desember 1996, og FIN må således ta ansvaret for at referanserammen for prosjektet ikke ble avklart og at prosjektet ble videreført med en arbeidsform preget av parallelitet. Som oppdragsgivende departement må FIN videre ta ansvaret for at det ikke ble tatt nødvendige skritt for å skaffe budsjettmessig dekning etter at Statsbygg i november 1996 uttalte at prosjektets merutgifter ikke kunne dekkes inn ved besparelser med bibehold av de nødvendige funksjonskrav. Før funksjonen som oppdragsgivende departement ble overført til AAD ved årsskiftet 1996/97, burde FIN ha påsett at oppgaven med å utarbeide ny kostnadsramme var påbegynt og at prosjektet var underlagt tilfredsstillende styring.

Da AAD overtok ansvaret som oppdragsgivende departement fra 1. januar 1997, var departementet informert om Statsbyggs innvendinger mot avtalen av 18. desember 1996. Bl.a. uttrykte Statsbygg i notat av 6. desember 1996 til AAD at Statsbygg oppfattet det som at ansvaret og myndigheten i prosjektet var adskilt, og at Statsbygg i praksis hadde det hele og fulle økonomiansvaret uten å ha tilsvarende beslutningsmyndighet. Videre mottok AAD kopi av Statsbyggs brev til FIN av 12. desember 1996. Det er derfor ikke riktig at Statsbyggs tolkning av avtalen av 18. desember 1996 først ble kjent for AAD gjennom møter sommeren 1998, slik departementet hevdet i brev til Statsbygg av 16. juli 1998. På denne bakgrunn må AAD ta ansvaret for at de uavklarte forholdene som fulgte av avtalen av 18. desember 1996 vedvarte helt fram til ansvaret for de gjenstående arbeidene ved Slottet ble overført til Slottsforvaltningen 1. september 1999. Departementet må også ta ansvaret for at det ikke ble sørget for tilstrekkelig

avstand i tid mellom prosjekteringsarbeidene og byggearbeidene før arbeidene med Kongeboligen ble stanset høsten 1998. AAD må som oppdragsgivende departement bære ansvaret for at de reviderte kostnadsrammene fra høsten 1997 og våren 1998 ikke var realistiske.

Som en følge av at arbeidene ble gjennomført med stor grad av parallellitet mellom programmering, prosjektering og bygging oppstod det et uklart skille mellom oppdragsgivende departements ansvar for planleggingen og Statsbyggs faglige ansvar for byggearbeidene. Disse uklarhetene må oppdragsgivende departement, først FIN og senere AAD, bære ansvaret for.

8.2 PARKVEIEN 45

Riksrevisjonens undersøkelse viser at det ved rehabiliteringsarbeidene ved Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45, Oslo var kostnadsoverskridelser på 8,8 mill. kroner (52 %). Av disse kan ca. 4 mill. kroner tilskrives utvidelser i prosjektet og ca. 0,85 mill. kroner kan tilskrives økte administrasjonskostnader. Den resterende delen av overskridelsene er av Statsbygg forklart ved undervurdering av prosjektets kompleksitet, kvalitetskrav, antikvariske krav, prisstigning, samt kostnader ved forsinkelser. Dersom utgiftene til hussopparbeider og vedlikehold inkluderes, øker overskridelsene ved rehabiliteringsarbeidene ytterligere, og kan da anslås til å være på i overkant av 75 %. Den opprinnelige kostnadsrammen hadde således ikke den nødvendige forankring i de arbeider som skulle utføres, og det ikke ble tatt tilstrekkelig hensyn til den særskilte usikkerheten som rehabiliteringsarbeidene medførte.

Undersøkelsen avdekker svakheter ved Statsbyggs faglige arbeid i forbindelse med utarbeidelse og revidering av kostnadsrammen. Det ble ikke foretatt noen helhetlig tilstandsanalyse eller risikoanalyser, og Riksrevisjonens undersøkelse viser at det først etter at byggearbeidene var påbegynt ble oppdaget forekomster av ekte hussopp flere steder i bygningen og at det ikke var drenasje rundt bygningen.

Deler av de arbeidene som ble utført ved Parkveien 45 ble regnskapsført som vedlikeholdsarbeider og ble dekket av Statsbygg Øst. Dette medførte en uklarhet i avgrensningen mellom kostnader relatert til rehabiliteringsarbeidene og kostnader som kan regnes som vedlikeholdskostnader. Statsbygg opplyste at en «passende stor» faktura ble overført til den enhet som til vanlig skulle svare for vedlikeholdskostnadene. Det kan stilles spørsmål ved om vurderingen som lå til grunn for fordelingen av kostnadene på hhv. rehabilitering og vedlikehold burde vært mer konkret.

8.3 STIFTSGÅRDEN

På bakgrunn av mangler i de tilgjengelige kostnadsanslag og regnskaper for arbeidene ved Stiftsgården har det ikke vært mulig å fastslå om det har vært kostnadsoverskridelser i de delprosjektene som beskrives i ferdigmeldingen. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det er usikkerhet knyttet til hvor store beløp som totalt er brukt til investeringer og vedlikehold på Stiftsgården i perioden 1991–1997. Bl.a. finnes det ingen oversikt over omfanget av sissettingsmidler som ble brukt til finansieringen av arbeidene.

Videre er det usikkert hvor store beløp som er benyttet til de delprosjekter som er beskrevet i ferdigmeldingen fra Statsbygg. Både investeringsmidler og ordinære vedlikeholdsmidler ble brukt til å finansiere delprosjektene, men på grunn av at begge deler ble regnskapsført på de samme hovedbokskontiene under vedlikehold er det vanskelig å fastslå hvor mye av vedlikeholdsmidlene som ble brukt til rehabilitering gjennom delprosjektene beskrevet i ferdigmeldingen.

Statsbygg Midt-Norge hadde ikke tilstrekkelig oversikt over dokumentasjonen vedrørende arbeidene ved Stiftsgården, og det var derfor vanskelig for Statsbygg å fremskaffe en del av den dokumentasjonen Riksrevisjonen etterspurte.

Vedlegg**Litteratur- og dokumentoversikt****Stortingsdokumenter**

- Dokument nr. 7 (1972–73)
- Innst. S. nr. 277 (1976–77)
- Dokument nr. 1 (1979–80)
- Innst. S. nr. 138 (1979–80)
- Dokument nr. 3:11 (1997–98)
- Dokument nr. 3:7 (1999–2000)
- St.prp. nr. 63 (1990–91)
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 9 (1994–95)
- St.prp. nr. 1 (1995–96) for Finansdepartementet
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (1995–96)
- St.prp. nr. 58 (1995–96)
- St.prp. nr. 1 (1996–97) for Administrasjonsdepartementet
- St.prp. nr. 1 (1997–98) for PSD
- St.prp. nr. 1 (1997–98) for UD
- B. Innst. S. nr. 2 (1997–98)
- St.prp. nr. 65 (1997–98)
- Innst. S. nr. 252 (1997–98)
- St.prp. nr. 1 (1998–99) for AAD
- St.prp. nr. 67 (1998–99)
- Innst. S. nr. 236 (1998–99)
- St.prp. nr. 84 (1998–99)
- St.prp. nr. 1 (1999–2000) Gul bok
- St.prp. nr. 1 (1999–2000) for AAD
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (1999–2000)
- Bevilgningsreglementet

Rapporter, brev etc. fra departementene

- Styring av statlige investeringer, Finans- og tolldepartementet, 10. februar 1999
- Styring av statlige investeringsprosjekter, rapport fra arbeidsgruppen for AAD og Statsbygg, 17. august 1998
- Kronprinsregentens resolusjon av 28. november 1975 Instruks for Statens bygge- og eiendomsdirektorat
- Brev fra Statsministerens kontor til departementene av 25. mai 1981
- Økonomireglementet for staten
- Hovedinstruks for virksomhetsledelsen om økonomiforvaltningen i Statsbygg av 26. august 1998
- Evaluering av innføringen av husleieordningen i staten og omleggingen av Statsbygg til forvaltningsbedrift – intern rapport i AAD, av 12. mars 1996
- Finansdepartementets kommentarer til bevilgningsreglementet

- NOU 1991:5 Modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen
- Regelsamling fastsatt av Finansdepartementet 7. september 1993
- Modernisering av den statlige eiendomsforvaltningen (intern rapport i AAD), Delutredning om byggherrefunksjonen
- Forskrift av 4. desember 1992 nr. 909 om gjennomføring av EØS-avtalens vedlegg XVI, punkt 2 om tildeling av offentlige bygge- og anleggskontrakter
- Forskrift av 1. juli 1994 nr. 540 om gjennomføring av EØS-avtalens vedlegg XVI punkt 5b om tildeling av kontrakter om offentlige tjenestekjøp
- Lov av 27. november 1992, nr. 116 om offentlige anskaffelser m.v.
- Regelverk for statens anskaffelsesvirksomhet (REFSA) av 17. mars 1978
- Kgl. res. av 6. september 1996
- Brev fra AAD til Statsbygg av 21. januar 1999 (Tildelingsbrev)

Brev, notater, administrative bestemmelser, etc. fra Statsbygg

- Administrative bestemmelser
- Prosjektdivisjonens instruks

Brev og notater til Riksrevisjonen

- Brev fra AAD til Riksrevisjonen av 20. oktober 1999
- Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen av 10. desember 1999
- Brev fra AAD til Riksrevisjonen av 16. desember 1999
- Brev fra Statsbygg til Riksrevisjonen av 17. desember 1999
- Brev fra Statsbygg Midt-Norge til Riksrevisjonen av 5. januar 2000
- Notat fra Statsbygg til Riksrevisjonen av 31. januar 2000
- Notat fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen av 17. februar 2000
- Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen av 3. april 2000
- Brev fra Statsbygg til Riksrevisjonen av 4. april 2000
- Brev fra AAD til Riksrevisjonen av 14. april 2000

- Brev fra AAD til Riksrevisjonen av 18. september 2000 m/vedlegg
- Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen av 18. september 2000

Dokumenter relatert til rehabiliteringen av Det Kongelige Slott

Plandokumenter og rapporter

- Generalplan for Det Kongelige Slott av 27. mai 1993
- Helhetsplan for Det Kongelige Slott av 16. juli 1993
- Hoveddisposisjon av 8. juni 1994
- Rapport fra Mycoteam A/S av 24. mai 1994
- Forprosjekt av 8. august 1995
- Helhetspremisser av 13. desember 1995
- Referater fra Kontaktgruppemøter i perioden 22. september 1993 – 12. juni 1996.
- Referater fra møter i Samordningsutvalget i perioden 26. februar 1997 til 23. mars 1999
- Referater fra Særmøter i perioden 30. april 1993 – 3. juni 1998
- Statusrapport nr. 1 av 14. mars 1996
- Statusrapport nr. 2 av 15. mai 1996
- Statusrapport nr. 3 av 20. august 1996
- Statusrapport nr. 4 av 6. november 1996
- Statusrapport nr. 5 av 14. mars 1997
- Statusrapport nr. 6 av 22. mai 1997
- Statusrapport nr. 7 av 30. juni 1997
- Statusrapport nr. 8 av 6. oktober 1997
- Statusrapport nr. 9 av 4. desember 1997
- Statusrapport nr. 10 av 4. mars 1998
- Statusrapport nr. 11 av 6. mai 1998
- Statusrapport nr. 12 av 29. juni 1998
- Tilleggsnotat til statusrapport nr. 12 av 3. august 1998
- Statusrapport nr. 13 av 7. september 1998
- Statusrapport nr. 14 av 11. november 1998
- Statusrapport nr. 15 av 28. januar 1999
- Statusrapport nr. 16 av 5. mars 1999
- Statusrapport nr. 17 av 1. juni 1999
- Kostnadsprognose pr. 30. august 1999
- Referater fra prosjekteringsmøter i perioden 7. november 1994 – 11. november 1996
- Statsbyggs internrevisjon, Gjennomgang av Slottsprosjektene, delrapport 1 og 2, september 1998
- Rapport fra Prokonsult AS: Risiko/mulighetsanalyse av tidsplan og budsjett av 8. mars 1999
- Brev fra Statsbygg til Finansdepartementet av 23. august 1994
- Brev fra Statsbygg til Narud, Stokke, Wiig AS av 22. mars 1995
- Brev fra Statsbygg til Administrasjonsdepartementet av 12. juni 1995
- Brev fra Riksantikvaren til Statsbygg av 20. juni 1995
- Brev fra Administrasjonsdepartementet til Finansdepartementet 21. juni 1995
- Notat fra Økonomiavdelingen til adm. dir. i Statsbygg av 15. august 1995
- Brev fra Statsbygg til Finansdepartementet av 28. september 1995
- Notat fra Egil Haug av 7. september 1995
- Notat av 21. september 1995
- Brev fra Statsbygg til Finansdepartementet av 28. september 1995
- Notat av 19. oktober 1995
- Brev fra Narud, Stokke, Wiig AS til Statsbygg av 20. oktober 1995
- Notat av 6. november 1995
- Internt notat fra Administrasjonsavdelingen til Finansavdelingen i Finansdepartementet av 14. november 1995
- Brev fra Finansdepartementet til Statsbygg av 20. november 1995
- Brev fra Det Kongelige Slott til Statsbygg av 27. november 1995
- Internt notat i Statsbygg av 28. november 1995
- Notat fra Statsbygg til Administrasjonsdepartementet av 2. januar 1996
- Diverse sonepremisser fra vinteren og våren 1996
- Brev fra Finansdepartementet til Statsbygg av 15. februar 1996
- Brev fra Statsbygg til Narud, Stokke, Wiig AS av 15. februar 1996
- Brev fra Statsbygg til Det Kongelige Slott av 16. februar 1996
- Brev fra Statsbygg til Erstad og Lekven av 22. februar 1996
- Brev fra Statsbygg til Finansdepartementet av 30. april 1996
- Notat om koordinering mellom byggeprosjekt og interiørprosjekt av 1. august 1996
- Brev fra Statsbygg til Det Kongelige Slott av 12. august 1996
- Brev fra Det Kongelige Slott til Statsbygg av 9. september 1996
- Notat fra adm. dir. i Statsbygg til statsråden i AD av 7. oktober 1996
- Internt notat i Statsbygg av 24. oktober 1996
- Brev fra Statsbygg til Det Kongelige Slott av 5. desember 1996 m/vedlegg
- Notat fra Statsbygg til AD av 6. desember 1996
- Finansdepartementets utkast til arbeidsgrunnlag for videre gjennomføring av rehabilitering av Det Kongelige Slott av 10. desember 1996

Notater og brev

- Notat av 9. mars 1993 fra adm. dir. i Statsbygg
- Notat av 23. august 1993 fra adm. dir. i Statsbygg til prosjektleder
- Brev fra Riksantikvaren til Statsbygg av 1. juli 1994

- Brev fra Statsbygg til Finansdepartementet av 12. desember 1996
- Avtale mellom Det Kongelige Slott og Statsbygg om videre gjennomføring av rehabiliteringsprosjektet, inngått 18. desember 1996
- Brev fra Statsbygg til AAD av 4. juli 1997 m/vedlegg
- Brev fra PSD til Statsbygg av 24. juli 1997
- Brev fra Statsbygg til PSD av 29. august 1997
- Brev fra Statsbygg til PSD av 6. oktober 1997
- Brev fra Statsbygg til AAD av 28. april 1998
- Brev fra Statsbygg til Narud, Stokke, Wiig AS av 8. juni 1998
- Brev fra AAD til Statsbygg av 16. juli 1998
- Brev fra Statsbygg til AAD av 23. juli 1998
- Brev fra Statsbygg til AAD av 31. august 1998
- Pressemelding fra AAD av 28. juni 1999
- Brev fra AAD til Slottsforvaltningen av 21. juli 1999

Dokumenter relatert til rehabiliteringen av Parkveien 45

- Notat fra Statsbygg Øst til adm. dir. i Statsbygg av 2. april 1996
- Brev fra Riksantikvaren til Statsbygg Øst av 8. februar 1996
- Forprosjekt av 11. november 1996
- Statusrapport fra Statsbygg til Utenriksdepartementet av 24. juni 1997
- Internt notat i Statsbygg av 4. mars 1998
- Internt notat i Statsbygg av 11. mars 1998
- Notat fra Økonomiavdelingen til adm. dir. i Statsbygg av 20. mai 1998
- Statusrapport pr. 1. oktober 1998
- Statusrapport pr. 11. november 1998
- Internt notat i Statsbygg av 19. april 1999
- Internt notat i Statsbygg av 27. april 1999

- Internt notat i Statsbygg av 13. desember 1999 m/vedlegg
- Ferdigmelding nr. 584/1999

Dokumenter relatert til rehabiliteringen av Stiftsgården

- Brev fra SBED til SBED-Trondheim av 2. august 1991
- Brev fra SBED til DKS, Riksantikvaren, SBED-Trondheim og SBED-Bergen av 26. november 1991
- Referat fra møte mellom Statsbygg, Slottsforvalter, Riksantikvaren og arkitekt av 29. november 1991
- Brev fra Statsbygg Midt-Norge til Statsbygg av 2. november 1992
- Brev fra Statsbygg til Statsbygg Midt-Norge av 6. april 1993
- Brev fra Arkitektene i Fattighuset til Riksantikvaren av 20. februar 1995
- Brev fra Riksantikvaren til Arkitektene i Fattighuset av 16. mai 1995
- Befaringsrapport fra NIKU av 29. september 1995
- Brev fra NIKU av 2. oktober 1995
- Brev fra Riksantikvaren til Statsbygg Midt-Norge av 17. november 1995
- Notat av 24. februar 1997
- Ferdigmelding nr. 530/1997
- Notat fra Internrevisjonen i Statsbygg av 29. april 1999

Øvrige dokumenter

- Norsk byggforskningsinstitutt, Rehabilitering av gamle bygårder, prosjektrapport 181 – 1995

Vedlegg 2



STATSBYGG

Vår saksbehandler
Alf Martin Hanssen, 22242922
Strategi og omstilling

Vår dato
2000-10-23
Deres dato
2000-10-13

Vår referanse
20000676-43
Deres referanse

1 8

Til
Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep.
0030 OSLO

Kopi til
Adm. direktør

127
20.10.2000
SOT-TVE
99/674-23

**STATSBYGG'S REHABILITERING AV DET KONGELIGE SLOTT,
REGJERINGENS REPRESENTASJONSBOLIG I PARKVN. 45 OG
STIFTSGÅRDEN I TRONDHEIM - RAPPORT SENDT AAD MED SVARFRIST
031100**

Riksrevisjonen har oversendt Statsbygg ett eksemplar av sin rapport "*Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim*" datert 13.10.00.

Statsbygg kan i store trekk slutte seg til saksframstilling og konklusjoner i rapporten. Her innskrenker vi oss til følgende merknader:

Det Kongelige Slott: Saksframstillingen tar i det vesentlige utgangspunkt i utvidelsen av prosjektet våren/sommeren 1995. Behandlingen av den nye kostnadsrammen må ses på bakgrunn av de endringer av prosjektet og prosjektledelsen som fant sted fra april 1995, en utvikling som ikke var helt uten dramatik. Tallstørrelsene i det opprinnelige prosjektet gjorde at det ble oppfattet som vanskelig å komme med nye anslag som var tilstrekkelig store. Den videre utvikling kan bare forstås fullt ut på denne bakgrunn.

Parkveien 45: I rehabiliteringssaker blir det i ettertid ofte stilt spørsmål ved hvilke utgifter det var riktig å føre som vedlikehold i prosjektperioden. "Ryggmarksrefleksen" på forhånd blir lett at vedlikeholdet vil bli lavt fordi eiendommen skal totalt renoveres. Praktisk erfaring tyder i mange tilfeller på det motsatte, nemlig at det under rehabiliteringen oppdages manglende vedlikehold som dels var ukjent, og at visse andre arbeider ut fra hensynet til totaløkonomi bør tas samtidig. Gjennom rapport fra Internrevisjonen i 1999, notat av 18.11.99 som AAD har mottatt kopi av, diskuteres forslag til to typer tiltak, som går inn i den videre utvikling av vedlikeholdsplanleggingen:

- Det forctas en generell videreutvikling av vedlikeholdsplanleggingen
- Det bør tas særskilt forhåndsstandpunkt til sannsynlige, årlige vedlikeholds nivåer for eiendommen i prosjektperioden.



STATSBYGG

Vår saksbehandler
Alf Martin Hanssen, 22242922
Strategi og omstilling

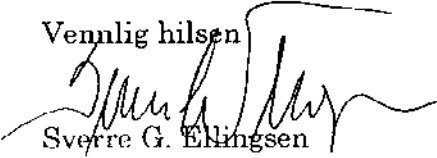
Vår dato
2000-10-23
Deres dato
2000-10-13

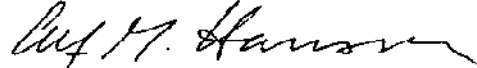
Vår referanse
200000676-43
Deres referanse

2

Stiftsgården: Arbeidene i Stiftsgården var årlige vedlikeholdsprosjekter med separate, årlige bevilgninger. De enkelte tiltakene foregikk likevel som ledd i utviklingen av mer langsiktige planer, som i nødvendig utstrekning ble tilpasset underveis.

Vennlig hilsen


Sverre G. Ellingsen


Alf Martin Hanssen