



STORTINGET

Dokument 18

(2017–2018)

**Rapport til Stortingets presidentskap
fra arbeidsgruppen for oppfølging av Riksrevisjonens rapport om
byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.**

Innhold

Side

1. Sammen drag	1
1.2 Formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets organer	1
1.3 Økonomiregelverk	2
1.4 Regelverk for byggeprosjekter.....	2
1.5 Konstitusjonelle og anskaffelsesrettslige avklaringer knyttet til bruk av Statsbygg.....	2
1.6 Statsbygg som byggherre for Stortinget	3
1.7 Revisjon og kontroll av Stortingets administrasjon	3
2. Arbeidsgruppens mandat og sammensetning	4
2.2 Mandat	4
2.3 Sammensetning.....	4
2.4 Referansegruppen.....	5
3. Riksrevisjonens rapport og Stortingets behandling av den	5
3.2 Riksrevisjonens rapport.....	5
3.3 Brev fra Stortingets presidentskap til Riksrevisjonen	7
3.4 Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling.....	7
3.5 Behandlingen i Stortingets plenum	7
4. Formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets organer	8
4.2 Beskrivelse av dagens situasjon	8
4.2.1 Den politiske behandlingen av administrative saker	8
4.2.2 Ansvarsdelingen mellom presidentskapet og administrasjonen	11
4.2.3 Nærmere om behandlingen av Stortingets budsjett.....	11
4.2.4 Særskilt om den budsjettmessige behandlingen av Stortingets byggesaker	12
4.3 Administrative saker i andre lands nasjonalforsamlinger	12
4.3.1 Innledning	12
4.3.2 Nærmere om andre nordiske land	13
4.4 Arbeidsgruppens vurderinger	14
4.4.1 Styrket politisk forankring av administrative spørsmål	14
4.4.2 Formalisering av presidentskapets administrative fullmakter.....	19
4.4.3 Forholdet mellom presidentskapet og administrasjonen	19
4.4.4 Nye bestemmelser i forretningsorden	20
4.4.5 Presidentens dobbeltstemme ved stemmelikhet i presidentskapet	21
4.4.6 Presidentskapets initiativrett	21
5. Økonomiregelverk	21
5.2 Beskrivelse av dagens situasjon	21
5.2.1 Gjeldende økonomiregelverk for Stortinget.....	21
5.2.2 Særlig om store anskaffelser	22
5.3 Arbeidsgruppens vurderinger	23
5.3.1 Behov for endringer i gjeldende økonomiregelverk for Stortinget?.....	23
5.3.2 Prosjektregnskap.....	24
6. Regelverk for byggeprosjekter	24
6.2 Beskrivelse av dagens situasjon	24
6.3 Beskrivelse av statlig regelverk for byggesaker	24
6.3.1 Bygge- og leieinstruksen med tilhørende retningslinjer og rundskriv	24
6.3.2 Nærmere om KS-ordningen.....	25
6.3.3 Kunstnerisk utsmykking	26
6.3.4 Forholdet til utredningsinstruksen	26

	Side
6.4	Arbeidsgruppens vurderinger 26
6.4.1	Innledning 26
6.4.2	Reglement for håndtering av Stortingets bygge- og leiesaker 26
6.4.3	Forholdet til Finansdepartementets rammeavtale for ekstern kvalitetssikring 29
6.4.4	Utredningsinstruksen 29
6.4.5	Kongelig resolusjon om utsmykking av statlige bygg..... 29
7.	Konstitusjonelle og anskaffelsesrettslige avklaringer knyttet til bruk av Statsbygg..... 30
7.2	Konstitusjonelle avklaringer..... 30
7.2.1	Generelt..... 30
7.2.2	En tydelig overordnet formell ansvarsdeling 30
7.2.3	Gode styringsdokumenter for det enkelte prosjektet..... 31
7.2.4	Kontakten mellom Stortinget og Statsbygg 31
7.2.5	Gode prosedyrer for innmelding av byggebehov 31
7.3	Forholdet til anskaffelsesregler 31
7.3.1	Innledning 31
7.3.2	Egenregi – utgangspunkt 31
7.3.3	Stortinget som en del av rettssubjektet staten 32
7.3.4	Likevel ikke adgang til egenregi?..... 32
7.3.5	Konklusjon 34
8.	Statsbygg som byggherre for Stortinget..... 34
8.2	Beskrivelse av dagens situasjon 34
8.2.1	Innledning 34
8.2.2	Stortingets bygningsmasse 34
8.2.3	Eiendomsfunksjonene i Stortingets administrasjon..... 36
8.2.4	Stortingets prosjektmodell og kontraktsstrategi i byggesaker..... 36
8.2.5	Samarbeid mellom Stortinget og Statsbygg så langt 36
8.3	Om Statsbygg..... 37
8.3.1	Innledning 37
8.3.2	Generelt om Statsbygg..... 37
8.3.3	Byggherre og rådgiver 37
8.3.4	Prosjektmodell og kontraktsstrategi 38
8.3.5	Oppdragsgiver og finansiering av Statsbyggs prosjekter..... 38
8.3.6	Statsbyggs samarbeid med sammenlignbare institusjoner 40
8.3.7	Tvisteløsning..... 40
8.4	Arbeidsgruppens vurderinger 40
8.4.1	Hva innebærer det at Statsbygg er byggherre for Stortinget?..... 40
8.4.2	Når bør Statsbygg være byggherre for Stortinget?..... 41
8.4.3	Statsbygg som rådgiver..... 41
8.4.4	Om oppdragsbrev og bruk av prosjektråd 42
9.	Revisjon og kontroll av Stortingets administrasjon..... 42
9.2	Beskrivelse av gjeldende ordninger 42
9.2.1	Ekstern revisjon – Riksrevisjonens rolle 42
9.2.2	Stortingets egne systemer for internkontroll 43
9.2.3	Kontroll- og konstitusjonskomiteens rolle 43
9.3	Revisjonsordninger i andre lands parlamenter 43
9.4	Revisjonsordninger i kommunal sektor 44
9.5	Tidligere vurderinger når det gjelder innføring av internrevisjon i Stortinget..... 44
9.6	Mulige innretninger av fremtidige kontrollsystemer for Stortingets administrasjon..... 45
9.6.1	Innledning 45

	Side
9.6.2 Riksrevisjonens lovgrunnlag for å revidere Stortinget	45
9.6.3 Innføring av egen internrevisjon	46
9.6.4 Ny ekstern revisjonsordning helt eller delvis som erstatning for Riksrevisjonen	47
9.7 Arbeidsgruppens vurderinger	48
10. Arbeidsgruppens forslag til endringer i Stortingets forretningsorden	49
Vedlegg 1 Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker	50
Vedlegg 2 Markert versjon av forslaget til reglement mot instruksene som gjelder for forvaltningen	54



STORTINGET

Dokument 18

(2017–2018)

Rapport til Stortingets presidentskap
fra arbeidsgruppen for oppfølging av Riksrevisjonens rapport om
byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

Rapport fra arbeidsgruppen for oppfølging av Riksrevisjonens rapport om undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel (Dokument 3:12 (2016–2017))

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Utgangspunkt

Stortingets presidentskap besluttet 15. juni 2017 å etablere en arbeidsgruppe som skal anbefale endringer i relevant regelverk og retningslinjer osv. for å sikre god og effektiv gjennomføring av Stortingets byggeprosjekter i fremtiden.

Arbeidsgruppen skal foreslå en tydeligere formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets ulike organer, herunder vurdere ordninger for revisjon og kontroll med Stortingets administrasjon. Regelverk som skal ivareta god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i staten skal gjøres fullt ut gjeldende også for Stortingets del, og arbeidsgruppen skal foreslå en løsning der Statsbygg kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre på kommende prosjekter.

1.2 Formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets organer

Arbeidsgruppen drøfter ulike modeller for hvordan viktige administrative beslutninger i større grad kan gis en bredere politisk forankring i Stortinget og Stortingets organer. Samtidig påpeker arbeidsgruppen at valg av modell i stor grad er et politisk spørsmål, og arbeids-

gruppen legger til grunn at spørsmålet vil være gjenstand for politiske drøftinger.

Arbeidsgruppen anbefaler generelt en kombinasjon av en lavere terskel for forankring av saker i Stortingets plenum og en formalisering av ordningen med konsultasjoner med partigruppelederne i et «Administrasjonsutvalg». Arbeidsgruppen mener det kan være hensiktsmessig med en mulighet for at et en tredjedel av medlemmene i Administrasjonsutvalget kan kreve at en bestemt administrativ sak blir forelagt Stortinget i plenum.

Arbeidsgruppen anbefaler også mer omfattende informasjon til Stortinget i plenum der en saks størrelse og/eller karakter tilsier det, enten det skjer i en budsjettproposisjon eller som en egen sak.

Arbeidsgruppen anbefaler at det tas inn bestemmelser i Stortingets forretningsorden om presidentskaps administrative fullmakter og forholdet mellom presidentskapet og Stortingets direktør. Det foreslås at presidentskapet kan delegerer avgjørelsesmyndighet til Stortingets direktør i administrative saker, men at viktige saker alltid skal forelegges presidentskapet.

Videre anbefaler arbeidsgruppen at presidentens dobbeltstemme ved stemmelikhet i presidentskapet og presidentskapets initiativrett kodifiseres i forretningsorden.

Når det gjelder byggesaker spesielt, foreslår arbeidsgruppen at Stortinget som et ledd i implementering av de regler som gjelder i staten for effektiv gjennomføring av byggeprosjekter, vurderer å vedta et eget reglement for behandling av Stortingets byggesaker. I dette reglementet foreslås det tatt inn konkrete regler for på hvilke stadier i byggesaksbehandlingen Stortinget i plenum skal involveres.

1.3 Økonomiregelverk

Økonomiregelverk som er generelt utformet, har også betydning for byggesaker. Arbeidsgruppen har vurdert om det er behov for å implementere generelt statlig regelverk for økonomiforvaltning for Stortinget i større grad enn hva som allerede er tilfelle i dag.

Tilpasningene i statens økonomiregelverk som er gjort for Stortinget, er svært begrensede, og i all hovedsak gjelder statens økonomiregelverk også for Stortinget. Det er da også praktiseringen av Stortingets økonomiregelverk som har vært gjenstand for kritikk fra Riksrevisjonen, og ikke regelverket som sådan.

Det bør gjøres en tilpasning til punkt 5.3.8 i økonomibestemmelsene når det gjelder bruken av rammeavtalene for ekstern kvalitetssikring av store anskaffelser som Finansdepartementet har inngått, da Stortinget ikke er omfattet av disse. I stedet bør Stortinget inngå egne avtaler om ekstern kvalitetssikring for det enkelte prosjekt, som dekker samme behov.

Arbeidsgruppen anbefaler at administrasjonen iverksetter et arbeid med å utvikle bruken av prosjektregnskapssystemet som styringsverktøy, og med å forbedre samvirke mellom prosjektregnskap og det regulære regnskapet. Herunder anbefaler arbeidsgruppen at det etableres nye rutiner for å kanalisere prosjektrelaterte internkostnader, som prosjektrelaterte personal-kostnader og driftskostnader, til prosjektregnskapet.

1.4 Regelverk for byggeprosjekter

Stortinget har hittil ikke hatt et eget regelverk for behandling av byggesaker utover de generelle regler som følger av bevilgningsreglementet og Stortingets økonomiregelverk, men har sett hen til statlig regelverk for byggesaker i betydelig grad der hvor det har vært naturlig.

Det sentrale overordnede dokumentet for bygge- og leiesaker i staten er instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. Det er arbeidsgruppens vurdering at denne instruks i stor grad kan gjøres gjeldende for Stortinget, slik at Stortinget pålegges samme krav til utredning og kvalitetssikring som øvrig statlig virksomhet.

Arbeidsgruppen mener imidlertid at det vil være behov for en del tilpasninger ut ifra konstitusjonelle og andre hensyn. Blant annet er det nødvendig å erstatte bestemmelser om forhold som skal besluttes av regjeringen eller godkjennes av Finansdepartement eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med egne bestemmelser som reflekterer ansvarsforholdene i Stortinget.

Instruksens punkt om fordelingen av det konstitusjonelle ansvaret mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og oppdragsdepartementet er foreslått erstattet med en omtale av ansvarsdelingen mellom Stortinget på den ene side og Statsbygg/Kommu-

nal- og moderniseringsdepartementet på den annen side i de tilfeller der Stortinget ønsker å benytte Statsbygg som byggherre.

Arbeidsgruppen anbefaler at instruks implementeres gjennom et eget reglement for Stortinget, og at dette i lys av den politiske forhistorien fastsettes av Stortinget i plenum.

Som vedlegg til rapporten har arbeidsgruppen laget en foreløpig versjon av instruks som er tilpasset slik at det kan være utgangspunkt for et reglement for Stortingets byggesaker. Den anses som et «utgangspunkt» siden den er relativt omfattende, og reiser enkelte problemstillinger som det er nødvendig å gå nærmere inn i før et konkret forslag fremmes for Stortinget.

Det må vurderes om reglementet eventuelt bare skal gjelde for Stortinget, eller om det også skal omfatte byggeprosjekter for Stortingets tilknyttede organer (Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen osv.). Arbeidsgruppen anbefaler at regelverket også gjøres gjeldende for tilknyttede organer, da det er liten grunn til at disse ikke skal være underlagt samme krav som Stortinget selv og statsforvaltningen.

1.5 Konstitusjonelle og anskaffelsesrettslige avklaringer knyttet til bruk av Statsbygg

Arbeidsgruppen ser i utgangspunktet ingen formelle konstitusjonelle hindringer som tilsier at det ikke er mulig for Stortinget å benytte Statsbygg. Det er i en historisk kontekst relativt nytt at staten ved Stortingets administrasjon står som hjemmelshaver til statlige eiendommer som benyttes av Stortinget, og at Stortinget selv forvalter disse eiendommene.

Arbeidsgruppen ser imidlertid at Stortinget formelt står i en annen stilling som oppdragsgiver enn departementene og deres underlagte etater, noe som innebærer at etablerte styrings- og beslutningsprosedyrer i forvaltningen ikke uten videre kan overføres uten tilpasninger.

Arbeidsgruppen påpeker derfor behovet for en tydelig overordnet formell ansvarsdeling, gode styringsdokumenter for det enkelte prosjekt, god kontakt mellom Stortinget og Statsbygg og gode prosedyrer for innmelding av byggebehov. Det er blant annet viktig at det lages gode prosedyrer for Stortingets medvirkning i prosjektering og gjennomføring av byggeprosjekter i regi av Statsbygg, herunder tydelige rutiner for hvordan problemstillinger knyttet til endringsønsker behandles.

Arbeidsgruppen legger til grunn at eventuelle uoverensstemmelser mellom Stortinget som oppdragsgiver og Statsbygg kan løses på et overordnet ledelsesnivå, i dialog mellom Stortingets ledelse og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Arbeidsgruppen anbefaler at det avklares med Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved inngåelse av oppdrag hvordan kontakten skal være, herunder i hvilken grad departementet bør

involveres. Det bør også avklares om departementet skal ha en rolle under gjennomføringen av et oppdrag, og eventuelt hvilken.

Arbeidsgruppen anbefaler at det tilstrebes at Stortingets byggebehov innmeldes på et så tidlig tidspunkt at Stortingets prosjekter ikke innebærer at andre vedtatte prosjekter må utsettes på grunn av kapasitetsproblemer i Statsbygg med de økonomiske og politiske omkostninger dette kan medføre.

Arbeidsgruppen kan heller ikke se at det er noen anskaffelsesrettslige hindringer for at Stortinget kan benytte Statsbygg i sine byggeprosjekter. Dette kan skje ved såkalt «egenregi» uten forutgående anbudskonkurranse, siden Stortinget inngår i rettssubjektet «staten». Stortinget er både konstitusjonelt, formelt og prosessuelt en del av staten, og økonomien er integrert. Det er et spørsmål om hensiktsmessighet hvordan man innordner seg når det gjelder forvaltning og utvikling av de aktuelle bygningene.

1.6 Statsbygg som byggherre for Stortinget

Ifølge instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor skal Statsbygg normalt være byggherre for slike byggeprosjekter. Arbeidsgruppen foreslår at dette også skal være hovedregelen for større byggeprosjekter i Stortinget. Statsbygg tilbyr dessuten rådgivningstjenester som det også kan være aktuelt å benytte seg av.

Arbeidsgruppen foreslår at Stortinget som hovedregel selv er byggherre for prosjekter som kan gjennomføres innenfor Stortingets ordinære drifts- og investeringsbevilgninger. For prosjekter mellom ordinære drifts- og investeringsbevilgninger og 300 mill. kroner foreslår arbeidsgruppen at det alltid på bakgrunn av nærmere definerte kriterier gjøres en konkret vurdering av om Stortinget skal benytte Statsbygg. For prosjekter over 300 mill. kroner foreslås det som hovedregel at Statsbygg er byggherre.

På bakgrunn av den særlige oppgavedelingen innenfor rettssubjektet staten, har det vært nødvendig med en nærmere fordeling av de funksjoner og det ansvar som normalt vil være samlet hos en privat byggherre mellom henholdsvis den statlige oppdragsgiver (normalt et departement) og Statsbygg. Disse prinsippene for intern ansvarsdeling innen staten bør også legges til grunn dersom Stortinget skal bruke Statsbygg som byggherre.

Det følger av dette at Statsbygg blant annet vil overta ansvaret for å styre gjennomføringen av prosjektet, stå for anbudsprosesser og inngå kontrakter med entreprenører. Statsbygg vil være entreprenørens kontraktsmotpart. I tillegg vil Statsbygg ha ansvaret for kontrakter med tjenesteytere (prosjekt- og byggeledelse samt prosjektering).

Stortinget vil kunne benytte rådgivningstjenester fra Statsbygg i utredningsfasen når det vurderes å anskaffe nye lokaler eller gjøre endringer i eksisterende lokaler. Dersom Statsbygg ikke skal være byggherre for et byggeprosjekt utenfor Stortingets ordinære drifts- og investeringsbevilgninger, vurderes det som særlig aktuelt å benytte rådgivningstjenester i tidlig fase. Statsbygg kan også gi råd og bistå i kontraktsforhandlinger ved leie i markedet.

Det bør etableres rutiner for oppdragsbrev i ulike faser av prosjekter, og det må vurderes hvordan prosjektråd/styringsgrupper settes sammen og rapporterer for å ivareta Stortingets særskilte behov. Arbeidsgruppen anbefaler at Stortingets administrasjon i det videre arbeidet innhenter nærmere erfaringer fra virksomheter som har samarbeidet med Statsbygg, for eksempel fra universitetssektoren.

Detaljene rundt oppdragsbrev og prosjektråd osv. bør avklares i en dialog med Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet før Stortinget iverksetter bruk av Statsbygg.

1.7 Revisjon og kontroll av Stortingets administrasjon

Som overordnet ansvarlig for administrasjonens virksomhet, har Stortinget gjennom presidentskapet et ansvar for å sørge for at det føres en form for kontroll med virksomheten i Stortinget.

Arbeidsgruppen mener at det på nytt bør vurderes å innføre en internrevisjonsordning for Stortinget. Arbeidsgruppen foreslår at pågående prosjekt for internkontroll fortsetter i 2018 som planlagt. Ved avslutningen av prosjektet anbefales det å gjøre en helhetlig vurdering av videre arbeid med internkontroll, herunder en ny vurdering av eventuell etablering av internrevisjon.

Arbeidsgruppen foreslår at Riksrevisjonens lovgrunnlag tydeliggjøres, slik at det ikke oppstår tvil om hvilken adgang Riksrevisjonen har til å revidere Stortinget i forbindelse med pågående revisjonssaker.

Arbeidsgruppen mener at det i stor grad er et politisk spørsmål hvorvidt en ønsker å gi Riksrevisjonen en utvidet funksjon sammenlignet med det som har vært praksis til nå, eller om det i stedet bør opprettes en egen ny revisjonsordning for Stortinget som helt eller delvis erstatter revisjon i regi av Riksrevisjonen. En videre utredning av dette spørsmålet bør derfor forankres politisk, og det bør også vurderes om et eventuelt utredningsutvalg bør gis en representativ politisk sammenheng.

2. Arbeidsgruppens mandat og sammen- setning

2.1 Bakgrunn

Byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. omfatter totalrehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak under Wessels plass og innkjøringstunnel fra Rådhusgata til det nye post- og varemottaket. Byggearbeidene startet sommeren 2014, og prosjektet er planlagt ferdigstilt høsten 2018.

Stortinget vedtok den 20. desember 2016 å be Riksrevisjonen gjennomgå hele byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Vedtaket ble fattet i forbindelse med behandlingen av budsjettet for Stortinget for 2017, hvor den totale kostnadsrammen for byggeprosjektet ble økt fra 1 442 til 1 800 mill. kroner. Kostnadsrammen var tidligere økt fra 1 137 til 1 442 mill. kroner i budsjettet for 2016.

Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet forelå 6. juni 2017. I rapportens hovedkonklusjoner er det flere kritiske merknader til planleggingen og gjennomføringen av byggeprosjektet. Videre er noen av de samme forholdene omtalt i Stortingets vedtak av 20. juni 2017 i forbindelse med behandlingen av Riksrevisjonens rapport.

Stortingets presidentskap varslet allerede under debatten 20. juni 2017 at det hadde besluttet å etablere en arbeidsgruppe som innen utgangen av året skulle legge frem forslag om nødvendige endringer i regelverk og praksis ved planlegging og gjennomføring av Stortingets byggeprosjekter, med utgangspunkt i lærdommer gjort i forbindelse med Riksrevisjonens rapport og behandlingen av den i Stortinget.

Det er også gjort løpende tilpasninger i byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. som følge av Riksrevisjonens rapport og behandlingen av den i Stortinget. Disse er omtalt i rapporten der hvor det er relevant.

2.2 Mandat

Stortingets presidentskap besluttet på sitt møte den 15. juni 2017 å etablere en arbeidsgruppe som skal anbefale endringer i relevant regelverk og retningslinjer osv. for å sikre god og effektiv gjennomføring av Stortingets byggeprosjekter i fremtiden.

Arbeidsgruppens mandat er som følger:

«På bakgrunn av Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. og brev fra Stortingets presidentskap til Riksrevisjonen av 16.05.2017, samt behandlingen av Riksrevisjonens rapport i Stortinget, skal arbeidsgruppen vurdere og foreslå endringer i relevant regelverk og retningslinjer osv. på i hvert fall følgende områder:

- **Tydligere formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets ulike organer:** Avklaring av rollene og oppgavene til hhv. Stortinget i plenum, Stortingets presidentskap, budsjettkomite(er) og partigrupper i administrative saker, med særlig fokus på

byggesaker; vedtaksprosessen og budsjettbehandling av slike saker. Vurdere større grad av formalisering av de administrative fullmaktene som ligger til presidentskapet. Evaluere rutinene mellom presidentskapet og administrasjonen i administrative saker.

- **Regelverk som skal ivareta god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i staten gjøres fullt ut gjeldende også for Stortingets del:** Statlig regelverk og veiledere osv. som i utgangspunktet ikke gjelder for Stortinget skal gjøres fullt ut gjeldende også her. Vurdere eventuelle nødvendige tilpasninger som følge av at Stortinget ikke er en del av forvaltningen, men uten at det fører til at regler for kvalitetssikring av byggeprosjekter skal være mindre krevende for Stortinget enn for staten for øvrig.
- **Foreslå en løsning der Statsbygg kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre på kommende prosjekter:** Avklaring av de konstitusjonelle sider ved en slik funksjon for Statsbygg, og vurdering av hvordan en slik rolle for Statsbygg kan fungere i praksis, herunder samarbeidsformer og forholdet til anskaffelsesregler (ikke avklart om Stortinget kan benytte Statsbygg i form av egenregi under anskaffelsesreglene). Ha dialog om dette med Statsbygg og overordnet departement (Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Erfaringer fra den løpende evalueringen av byggeprosjektet som foregår i prosjektorganisasjonen skal inngå som en integrert del av arbeidsgruppens arbeid med ovennevnte punkter. Det samme skal arbeidet med å oppdatere og tilpasse Stortingets prosjektmodell.

I tillegg til ovennevnte punkter har arbeidsgruppen mandat til å foreslå endringer også på andre områder dersom den skulle mene at erfaringene fra byggeprosjektet eller Riksrevisjonens rapport tilsier det.»

Det har senere blitt presisert at punktet om en tydeligere formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets organer også skal omfatte en vurdering av ordninger for revisjon og kontroll med Stortingets administrasjon.

Strekpunkt 1 i mandatet er behandlet i kapittel 4 nedenfor, mens ordninger for revisjon og kontroll med Stortingets administrasjon er behandlet i kapittel 9. Mandatets strekpunkt 2 er behandlet i kapittel 5 og 6, og strekpunkt 3 i kapittel 7 og 8. Arbeidsgruppens forslag til endringer i Stortingets forretningsorden er gjengitt i kapittel 10.

Som vedlegg til rapporten følger foreløpig forslag til Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker, også i en versjon som er markert mot instruksjonen som gjelder for forvaltningen.

Arbeidsgruppen har ikke identifisert behov for endringer på andre områder enn det som er dekket av de tre hovedpunktene i mandatet.

2.3 Sammensetning

Arbeidsgruppen består av ansatte i Stortingets administrasjon, og ledes av spesialrådgiver Øyvind Andersen i konstitusjonell avdeling.

Øvrige medlemmer i arbeidsgruppen er:

- Malin Nossum, spesialrådgiver i konstitusjonell avdeling
- Geir Hansen, leder av seksjon for byggetutvikling, eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen
- Monika Tyvold, leder av seksjon for eiendomsforvaltning, eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen
- Terese Svenke, seniorrådgiver i seksjon for økonomi og styring, forvaltningsavdelingen
- Lisa Øverås, seniorrådgiver i seksjon for innkjøp, forvaltningsavdelingen
- Bente Thori-Aamot, seniorrådgiver i seksjon for innkjøp, forvaltningsavdelingen

I tillegg har seniorrådgiver Harald Romundset, seniorrådgiver Ove Abrahamsen (begge fra seksjon for økonomi og styring, forvaltningsavdelingen) og seniorrådgiver Nils Hovd (seksjon for byggetutvikling, eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen) deltatt på enkelte møter og/eller bidratt til rapporten på avgrensede områder.

2.4 Referansegruppen

Etter avtale med Kommunal- og moderniseringsdepartementet ble det etablert en referansegruppe med rådgivende funksjon for arbeidsgruppen. I referansegruppen deltok en representant fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, seniorrådgiver Thomas Kjølnør, og en fra Statsbygg, byggherredirektør Synnøve Lyssand Sandberg.

Det har blitt avholdt tre møter med referansegruppen, hvor arbeidsgruppen har diskutert problemstillinger fra mandatet med referansegruppen og fått innspill underveis. Det understrekes i den forbindelse at rapporten kun står for arbeidsgruppens regning.

3. Riksrevisjonens rapport og Stortingets behandling av den

3.1 Innledning

Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. og Stortingets behandling av den utgjør utgangspunktet for arbeidsgruppens mandat og arbeid. I det følgende gis en oversikt over hovedpunktene i Riksrevisjonens rapport og Stortingets behandling av rapporten.

3.2 Riksrevisjonens rapport

Riksrevisjonens vurderinger fremgår av kapittel 6 i rapporten deres. Vurderingene der er supplert i rapportens kapittel 8 med noen avsluttende vurderinger fra Riksrevisjonen som kommentarer til Stortingets presi-

dentskaps merknader til utkast til rapport som ble forelagt dem.

Riksrevisjonens vurderinger er fordelt på ni konklusjonspunkter, jf. rapportens kapittel 6:

1. Kostnadsøkningen kan bare delvis forklares med at prosjektet har endret karakter

I det første konklusjonspunktet gis en oversikt over kostnadsøkningene i byggeprosjektet. Riksrevisjonen viser til at kostnadsøkningen de første årene i stor grad skyldtes at prosjektet endret karakter fra rehabilitering av Prinsens gate 26 til tre store byggeprosjekter, mens kostnadsøkningen fra 1 140 mill. kroner i statsbudsjettet for 2015 til inntil 1 800 mill. kroner i statsbudsjettet for 2017 ikke kan forklares med at prosjektet har vokst eller endret karakter.

2. Mer vekt på tidsplan og funksjonalitet enn på å sikre kostnadskontroll

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

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

3. Prosjektorganiseringen ikke tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang

Riksrevisjonens vurdering er at Stortinget har hatt utfordringer med å etablere en byggherreorganisasjon som kan håndtere prosjektets størrelse og kompleksitet samt løse utfordringer ved inngåelse og oppfølging av kontraktene. Videre fremhever Riksrevisjonen under dette konklusjonspunktet at Stortinget ikke valgte å involvere Statsbygg eller andre sentrale kompetansemiljøer innen bygg og eiendom som støtte for byggherren, og at det var svakheter i bruken av Stortingets prosjektmodell og prosjektregnskap som styringsverktøy.

Riksrevisjonen peker på at som byggherre i statlig sivil sektor utvikler, planlegger og gjennomfører Statsbygg byggeprosjekter og har blant annet som oppgave å gi råd i statlige byggeprosjekter om prosjektering og gjennomføring. Siden Stortingets administrasjon forvalter en relativt stor bygningsmasse og har større byg-

ge- og vedlikeholdsprosjekter under planlegging, bør Stortinget etter Riksrevisjonens vurdering avklare en løsning der sentrale kompetansemiljøer innen bygg og eiendom i større grad kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre.

Riksrevisjonen viser til at en prosjektmodell er ment å være et verktøy i styringen av prosjektet, ved blant annet å legge til rette for et godt og effektivt prosjekt, gjennomføre prosjektet i tråd med mandat og prosjektplan samt sikre god overlevering av produkter. Stortingets administrasjon benytter en prosjektmodell som ble innført i 2012, og som skulle videreutvikles for å tilpasses store byggeprosjekter. Dette har ifølge Riksrevisjonen imidlertid ikke blitt gjennomført. Blant annet fremhever Riksrevisjonen at konseptvalgutredninger for hele byggeprosjektet ikke er utarbeidet, og at det ikke er foretatt behovsanalyser eller kost-/nyttevurderinger.

Videre viser Riksrevisjonen til at prosjektreknskapene for byggeprosjektet har mangler som styringsverktøy, herunder at ikke alle prosjektrelaterte kostnader er ført i prosjektreknskapene, og at totalkostnaden for byggeprosjektet dermed ikke er kjent.

Avslutningsvis under dette konklusjonspunktet bemerker Riksrevisjonen at det er lite formalisert hvordan presidentskapet skal følge opp Stortingets administrasjon. Det medfører ifølge Riksrevisjonen en risiko for at presidentskapets styring blir noe tilfeldig, og at hvilke saker som legges frem for presidentskapet kan variere over tid. Presidentskapets ansvar for det administrative arbeidet er ikke regulert i samme grad som presidentskapets ansvar for det parlamentariske arbeidet.

4. Mangelfulle utredninger til grunn for kostbare valg

Riksrevisjonen vurderer det slik at mangelfulle utredninger ligger til grunn for viktige og kostbare valg i byggeprosjektet. Sikkerhetsaspektet var etter 22. juli 2011 fremtredende og styrende for valgene som ble tatt, men Riksrevisjonen konkluderer med at det i liten grad er foretatt en vurdering av kostnadene ved ulike sikkerhetstiltak. Ifølge Riksrevisjonen er det generelt i liten grad foretatt reelle behovsvurderinger av tiltakene eller revurderinger etter hvert som prosjektet økte i kompleksitet.

5. Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet

Med henvisning til at det skal foretas ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg for alle statlige prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 mill. kroner, konkluderer Riksrevisjonen med at det i byggeprosjektet ikke har vært gjennomført ekstern kvalitetssikring i tråd med bestemmelse om økonomistyring i staten pkt. 5.3.8, som også er gjort gjeldende for Stortinget. Riksrevisjonen

mener at ekstern kvalitetssikring av alternative løsninger for prosjektet Prinsens gate 26, nytt post- og vare-mottak og innkjøringstunnel kunne gitt viktige innspill i vurderingen av om prosjektet var tilstrekkelig utredet.

6. Regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter

Riksrevisjonen kommer til at deres gjennomgang av byggeprosjektet viser at Stortinget mangler et regelverk som skal bidra til en god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter. Regelverk og veiledere som for andre statlige virksomheter skal bidra til tilstrekkelige utredninger og kvalitetssikring, gjelder ikke for Stortinget, og det er ifølge Riksrevisjonen ikke utarbeidet et alternativt internt regelverk. Riksrevisjonen gir videre uttrykk for at den kan ikke se hvorfor Stortinget ikke skal forholde seg til samme regelverk eller standarder for beste praksis som statsforvaltningen for øvrig i denne typen prosjekter.

7. Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket

Riksrevisjonens vurdering er at utvidelsen av avtalen med Multiconsult ASA om prosjektering ikke fulgte anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen mener at alle tilbydere burde blitt informert om muligheten for en utvidelse av prosjektet i konkurransegrunnlaget eller i supplerende informasjon til alle tilbyderne før tilbudsfristens utløp.

8. Stortingets bevilgninger gjort på ufullstendig grunnlag

Riksrevisjonen fremhever at konsekvensen av svakheter i utredningene, mangelfull ekstern kvalitetssikring og overordnet rapportering i budsjettproposisjonene har vært at Stortinget i plenum hadde et ufullstendig beslutningsgrunnlag da beslutninger om byggeprosjektet ble tatt. Manglende utredninger og ekstern kvalitetssikring har ifølge Riksrevisjonen ført til at de kostnadsrammene Stortinget i plenum opprinnelig ble presentert for, var for lave. Riksrevisjonens oppfatning er at et riktigere bilde av kostnadene ved prosjektet allerede ved oppstart ville gitt Stortinget i plenum muligheten til å ta stilling til byggeprosjektet på et mer korrekt grunnlag.

Riksrevisjonen viser videre til at rapporteringen om prosjektet fra presidentskapet til Stortinget i plenum gjennom de årlige budsjettproposisjonene var svært overordnet, og gjorde det ikke mulig for Stortinget i plenum å prioritere mellom delprosjektene eller ta stilling til om et av delprosjektene burde stoppes på grunn av kostnadsøkningen. Riksrevisjonen bemerker i den forbindelse at kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke har hatt merknader til eller etterspurt ytterligere informasjon om prosjektet før ved behandlingen av budsjettproposisjonen for 2016.

9. Roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker

Riksrevisjonen mener det er behov for en tydeligere avklaring av roller og ansvar mellom organene på Stortinget i administrative saker, og viser blant annet til at Stortingets presidentskap og administrasjonen oppfattet at informasjonen skulle gå gjennom de årlige budsjettproposisjonene, mens kontroll- og konstitusjonskomiteen som budsjettkomite ønsket en mer løpende rapportering om byggeprosjektet.

Videre fremhever Riksrevisjonen at informasjonen som formidles gjennom de uformelle informasjonskanalene mellom presidentskapet og Stortinget, til en viss grad synes å være preget av tilfeldigheter og ikke er formelt regulert.

3.3 Brev fra Stortingets presidentskap til Riksrevisjonen

Stortingets presidentskaps merknader i brev av 16. mai 2017 til utkast til rapport fra Riksrevisjonen om byggeprosjektet, som både er oppsummert i Riksrevisjonens rapport (kapittel 7) og følger som eget vedlegg til rapporten, utgjør grunnlaget for vesentlige deler av mandatet for arbeidsgruppen.

I det som er angitt som «hovedpunkter» innledningsvis i brevet, uttaler presidentskapet bl.a. følgende:

- Riksrevisjonen peker i sin rapport på viktige utfordringer knyttet til Stortingets planlegging, styring, arbeidsform og organisering av denne type prosjekter. Stortingets presidentskap mener dette er viktige påpekninger som det er grunn til å se nærmere på.
- Presidentskapet vil ta initiativ til en tydeligere formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets ulike organer.
- Presidentskapet vil sørge for at regelverk som skal ivareta god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i staten også gjøres fullt ut gjeldende for Stortingets del.
- Presidentskapet vil i tiden fremover arbeide videre med sentrale sider av prosjektet, både for å få en fullstendig oversikt over årsaksforhold og for å ta erfaringene med seg til senere prosjekter.»

3.4 Kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling

I Innst. 486 S (2016–2017) viser kontroll- og konstitusjonskomiteen til at Riksrevisjonen har fremhevet og presentert for komiteen fire områder de finner problematiske (se punkt 3 på s. 27 i innstillingen):

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

administrative ledelse ikke fulgte anskaffelsesregelverket ved utvidelsen av avtalen om prosjektering.

4. Riksrevisjonen mener at det er problematisk at Stortinget i plenum ved budsjettbehandlingen for 2014 ikke fikk informasjon om at kostnaden på prosjektet ville øke, all den tid kostnadsøkningen var kjent for administrativ ledelse minst en uke før stortingsbehandlingen.»

Komiteen uttaler at den slutter seg til Riksrevisjonens vurderinger, og kommer dessuten med en del supplerende kritiske bemerkninger til planleggingen og gjennomføringen av byggeprosjektet. Videre fremmes det i innstillingen flere forslag til vedtak som senere ble vedtatt av Stortinget, jf. neste punkt.

3.5 Behandlingen i Stortingets plenum

Under debatten i Stortinget 20. juni 2017 om Riksrevisjonens rapport ga stortingspresident Olemic Thommessen uttrykk for at byggeprosjektet har hatt alvorlige feil og svakheter, slik det er kommet til uttrykk både i Riksrevisjonens rapport og i innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Videre opplyste han at presidentskapet allerede hadde besluttet å etablere en arbeidsgruppe som skulle legge frem forslag om nødvendige endringer i regelverk og praksis ved planlegging og gjennomføring av Stortingets byggeprosjekter, basert på kritikken som var fremmet i Riksrevisjonens rapport og kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling.

Stortinget fattet enstemmig følgende vedtak i saken:

- «– Stortinget ber presidentskapet følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og foreta en grundig gjennomgang av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker.
- Stortinget ber presidentskapet sørge for at det i etterkant av byggeprosjektet lages en evalueringsrapport med læringspunkter Stortinget kan ta med seg inn i senere byggeprosjekter.
- Presidentskapets plikt til å påse at konstitusjonelle regler overholdes, innebærer også å legge til rette for at Stortinget kan ta reelle avgjørelser på et forsvarlig grunnlag. Det innebærer at alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saker, skal legges fram, og at uriktige eller villedende opplysninger ikke skal legges fram for Stortinget. Saker som presidentskapet legger fram for Stortinget, skal underbygges på en slik måte at Stortinget kan foreta en forsvarlig og selvstendig behandling av dem. Stortinget skal ha informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtakene som fattes. Stortinget legger til grunn at presidentskapet skal gi korrekt og rettidig informasjon til Stortinget i plenum og un-

derrette om forhold av betydning.

- Presidentskapet forutsettes å forholde seg til Stortinget som bevilgende og besluttede organ etter Grunnloven.
- Stortinget innskjerper at hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon tilsier at anskaffelser og økonomiforvaltning skal skje i samsvar med gjeldende lover og regelverk.
- Stortinget viser til Riksrevisjonens funn og finner det kritikkverdig at avtalen om prosjektering inngått etter anbud ble utvidet i strid med lov om offentlige anskaffelser.
- Presidentskapet pålegges å rapportere til Stortinget om den videre utvikling i økonomi og fremdrift i byggeprosjektene hver for seg og samlet, samt å synliggjøre de tilleggskostnadene Riksrevisjonen mener skulle vært tilordnet prosjektreknskapet.
- Dokument 3:12 (2016–2017) – Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel – vedlegges protokollen.»

4. Formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets organer

4.1 Innledning

Ifølge mandatets strekpunkt 1, skal arbeidsgruppen foreta en avklaring av rollene og oppgavene til hhv. Stortinget i plenum, Stortingets presidentskap, budsjettkomité(er) og partigrupper i administrative saker, med særlig fokus på byggesaker – dvs. vedtaksprosessen og budsjettbehandlingen av slike saker.

Videre skal arbeidsgruppen vurdere en større grad av formalisering av de administrative fullmaktene som ligger til presidentskapet, samt evaluere rutinene mellom presidentskapet og administrasjonen i administrative saker.

4.2 Beskrivelse av dagens situasjon

4.2.1 Den politiske behandlingen av administrative saker

«Administrative saker» er ikke et entydig begrep. I denne sammenheng har arbeidsgruppen lagt til grunn at en med administrative saker mener saker som gjelder tjenester og funksjoner som skal bidra til at stortingsrepresentantene kan utføre sine politiske verv, men som ikke utgjør en del av den parlamentariske virksomheten som sådan.

Typiske sakstyper vil være Stortingets budsjetter og økonomiforvaltning, forvaltningen og utviklingen av Stortingets bygninger, utbetaling av godtgjørelser og utgiftsdekning til representantene, forvaltning og utvikling av IKT- og dokumentasjonstjenester, ivaretagelse av sikkerhet og beredskap, tilsettingssaker i administra-

sjonen og organisering av administrasjonen. Denne opplistingen er ikke uttømmende.

1. Stortingets plenum

I det følgende benyttes «Stortingets plenum» eller «Stortinget i plenum» om møter i Stortinget som sådan, for å sonde mot andre organer i Stortinget som er omtalt. Stortingets plenum er Stortingets øverste besluttede myndighet. Enkelte sakstyper som lovvedtak og utøvelse av bevilgningsmyndighet, skal etter Grunnloven alltid besluttes ved vedtak i Stortingets plenum. For at Stortinget skal være vedtaksdyktig må minst 85 representanter være til stede.

I tråd med dette er det Stortinget i plenum som vedtar de årlige budsjettene for Stortinget sammen med det øvrige statsbudsjettet. Tilsvarende er det Stortinget i plenum som gir fullmakter til å pådra forpliktelser som binder Stortingets bevilgningsmyndighet i fremtidige budsjetterminer, som for eksempel fullmakt til å inngå langsiktige kontrakter.

Enkelte saksområder som gjelder Stortingets interne anliggender, er regulert gjennom lovgivning eller særskilt regelverk fastsatt av Stortinget i plenum. Gjennom en egen lov har Stortinget i plenum for eksempel fastsatt egne bestemmelser om godtgjørelse til stortingsrepresentantene, herunder regler for utgiftsdekning.

Selv om det av formelle hensyn ikke skulle være nødvendig med vedtak i plenum, er det selvfølgelig ikke noe til hinder for at saker legges frem for plenum, for eksempel i situasjoner hvor det er ønskelig med en bred politisk forankring. Eksempelvis er det praksis at Stortingets direktør tilsettes gjennom vedtak i plenum.

2. Stortingets presidentskap

Generelt

Stortingets president og fem visepresidenter danner Stortingets presidentskap, jf. Grunnloven § 73 og Stortingets forretningsorden § 7. Presidentskapet velges formelt ved alminnelig flertall av Stortingets plenum ved begynnelsen av hver stortings sesjon, men det har vært vanlig at det samme presidentskapet sitter gjennom en hel stortingsperiode.

Ifølge sedvane fordeles plassene i presidentskapet slik at det tas hensyn til partienes forholdsmessige størrelse, men også andre hensyn kan tillegges vekt, for eksempel fordeling av komitélederverv. Det er gjerne fire eller fem politiske partier som er representert i presidentskapet.

Stortingets presidentskap er et kollegialt organ som er beslutningsdyktig når minst tre av de seks medlemmene er til stede, jf. forretningsorden § 7 annet ledd. Det er ikke nærmere regulert hva som gjelder ved stemmelikhet, men i praksis er det, etter analogi fra forretningsorden § 61, som regulerer krav til flertall ved avstem-

minger i plenum, lagt til grunn at presidentens stemme er utslagsgivende når Stortingets president er til stede.

Oppgaver

Presidentskapets hovedoppgaver er å planlegge og styre det parlamentariske arbeidet i Stortinget, påse at konstitusjonelle regler overholdes og representere Stortinget i offisielle sammenhenger. Stortingets presidentskap har også en sentral stilling når det gjelder både de formelle og administrative sidene ved Stortingets virksomhet.

Presidentskapets ansvar for det parlamentariske arbeidet er i stor grad regulert i Stortingets forretningsorden, selv om heller ikke dette saksfeltet er uttømmende regulert. Presidentskapet har besluttende myndighet når det er bestemt i Stortingets forretningsorden eller ved spesielle vedtak for det enkelte tilfelle.

Presidentskapets ansvar for det administrative arbeidet er derimot ikke formelt regulert i samme grad. Det følger imidlertid av langvarig parlamentarisk praksis at presidentskapet har et ansvar for å ivareta forhold som gjelder den interne administrasjonen av Stortinget. For eksempel har presidentskapet ansvar for å utarbeide budsjettforslaget for Stortingets drift, selv om det er Stortinget i plenum som vedtar det. Det har ikke vært tradisjon for å involvere andre organer i Stortinget i utarbeidelsen av budsjettforslaget for Stortingets drift.

I Innst. S. 120 (1977–78) understreker også Stortingets administrasjonskomité at det er «Stortinget gjennom Presidentskapet som har den øverste myndighet for administrasjonen.» Frem til 1979 var det også i forretningsordenen en egen bestemmelse om presidentskapets myndighet i ansettelses- og avskjedssaker og om instruksjonsmyndigheten overfor Stortingets tjenestemenn.

Presidentskapet behandler i tråd med praksis i sitt løpende arbeid en rekke saker som gjelder Stortingets administrative virksomhet. Det gjelder ikke minst saker som har vesentlig økonomisk betydning, slik som budsjettforslag eller byggesaker. Andre eksempler er tilsettingssaker i høyere stillinger¹, en rekke saker som angår sikkerhet i Stortinget, saker som gjelder standarden på ulike tjenester som tilbys representantene, viktige organisasjonsendringer og revisjonsrapporter fra Riksrevisjonen som gjelder Stortingets administrative virksomhet. Sistnevnte er nærmere omtalt i kapittel 9 nedenfor.

I noen viktige administrative saker fremmer presidentskapet innstillinger til Stortinget som grunnlag for drøftelser i plenum, eksempelvis tilsetting av Stortingets direktør.

Forankring

I likhet med saker som behandles i de ulike fagkomitéene, er det vanlig at presidentskapets medlemmer forankrer sine standpunkter i sine respektive partigrupper. Saker som er av særlig viktighet, og saker som kan bli politisk kontroversielle, har Stortingets presidentskap hatt som praksis å drøfte med de parlamentariske lederne, også dem som ikke har en representant fra sitt parti i presidentskapet. Det er også tradisjon for at presidenten møter lederne for partigruppene én til to ganger i sesjonen for å informere om eller drøfte aktuelle saker.

Ansvar

Det tydelig definerte juridiske og personlige ansvaret som eksempelvis ligger til styremedlemmer i et aksjeselskap kan ikke overføres til presidentskapet. Det må også sondres fra det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar som tilligger regjeringen og den enkelte statsråd. Medlemmene av presidentskapet har et konstitusjonelt ansvar som stortingsrepresentanter slik som øvrige representanter.

Det fleste av bestemmelsene i ansvarlighetsloven retter seg mot medlemmer av stasrådet, men det følger for eksempel av ansvarlighetsloven § 13 at et medlem av Stortinget kan straffes dersom vedkommende unnlater å gi opplysninger som han plikter å meddele Stortinget, eller dersom han gir uriktige opplysninger. Medlemmer av Stortinget kan også straffes for brudd på taushetsplikt eller dersom vedkommende unndrar seg å møte i Stortingets forhandlinger eller unnlater å rette seg etter Stortingets forretningsorden.

Videre er det slik at Stortinget til enhver tid kan velge å skifte ut presidentskapet eller enkeltmedlemmer i presidentskapet om det skulle være flertall for det. Dersom minst en femtedel av representantene sender skriftlig krav til presidenten om nytt valg av Stortingets president eller en visepresident, skal Stortinget foreta slikt valg, jf. forretningsordenen § 6 siste ledd.

Presidentskapet er ellers ikke representantenes «overordnede». En mer egnet sammenligning er å anse kollegiet som representantenes tillitsvalgte.

3. Stortingspresidenten

Det følger av forretningsordenen § 7 andre ledd at stortingspresidenten på vegne av presidentskapet «leder arbeidet i Stortinget». Bestemmelsen gir neppe presidenten noen formell beslutningsmyndighet, men er en anvisning på at presidenten skal lede organiseringen og den praktiske avviklingen av Stortingets arbeid. Bare når Stortinget ikke er samlet, kan presidenten «treffe nødvendige avgjørelser som ellers tilligger presidentskapet».

Det er presidenten som leder møtene i presidentskapet. Presidenten har en formell rang foran øvrige

1. Hvilke stillinger dette gjelder, fremgår av Stortingets personalreglement.

medlemmer av presidentskapet, men det er primært protokollært og i noen grad også parlamentarisk (for eksempel forretningsordenen § 61 om presidentens dobbeltstemme). Men det kan neppe utledes av dette at han har noe ansvar som går utover det presidentskapet har som kollegium for de vurderinger og beslutninger som fattes av kollegiet.

Som det fremgår av underpunkt 2 ovenfor, er det lagt til grunn at presidentens dobbeltstemme er utslagsgivende ved eventuell stemmelikhet i presidentskapet.

4. Komiteene

Komiteene har en saksforberedende rolle overfor Stortingets plenum, og avgir innstilling til Stortinget i de saker de behandler. Komiteene kan ikke behandle andre saker enn dem som er oversendt fra Stortinget med mindre det er fastsatt særskilte unntak i forretningsordenen,¹ jf. forretningsordenen § 22 siste ledd. Innstillinger fra presidentskapet sendes ikke til en komité for videre saksforberedelse, men behandles direkte av plenum.

Komiteens involvering i administrative saker i Stortinget skjer derfor normalt bare ved behandlingen av budsjettsaker. Som det fremgår av punkt 4.2.3 nedenfor, er det langvarig praksis for at budsjettforslag som gjelder Stortinget, inkorporeres i regjeringens budsjettproposisjoner.

Forslag som gjelder kommende budsjettermin, tas inn Prop.1 S for Finansdepartementet. Det gjelder også romertallsvedtak som gir fullmakter til å pådra forpliktelser som binder Stortingets bevilgningsmyndighet i fremtidige budsjetterminer. Endringer gjennom året tas normalt inn i omgrupperingsproposisjoner fremmet av Finansdepartementet.

5. Finanskomiteens rolle som overordnet ansvarlig for behandlingen av statsbudsjettet

Budsjettbehandlingen i Stortinget er basert på et rammebudsjetteringsprinsipp. Dette innebærer at Stortinget i sin innledende behandling av forslag til statsbudsjett fastsetter bindende rammer som den etterfølgende budsjettbehandlingen bygger på. Det er finanskomiteen som fremmer forslag til fastsettelse av disse rammene (Innst. 2 S).

I hvor stor grad finanskomiteen legger føringer for fagkomiteenes videre behandling av fordelingen av rammene, vil variere. For eksempel når det foreligger budsjettavtaler mellom flere politiske partier, vil finanskomiteens innstilling kunne legge viktige politiske føringer for den videre behandlingen i fagkomiteene på kapittel og postnivå. Føringer for hvilke kapitler og poster budsjettkutt skal plasseres under, blir ofte lagt i denne fasen. Slike kutt har også omfattet Stortingets eget budsjett.²

1. Det viktigste unntak gjelder kontroll- og konstitusjonskomiteen, som har en særlig initiativrett i sin kontroll med forvaltningen.

Det er i denne fasen det stilles flest spørsmål til omtalene i budsjettforslaget. Det forekommer også at det stilles enkelte spørsmål om Stortingets budsjett av partiene i komiteen. Disse besvares av Stortingets direktør.

6. Fagkomiteens rolle som budsjettkomité

Etter at Stortinget har truffet rammevedtak, arbeider fagkomiteene i de påfølgende ukene med budsjettforslagene på kapittel- og postnivå samt de ulike forslagene til romertallsvedtak. Med virkning fra 1. oktober 2017 er det finanskomiteen som forbereder og innstiller på budsjettet for Stortinget. Dette saksområdet lå tidligere hos kontroll- og konstitusjonskomiteen og har før dette ligget hos forbruker- og administrasjonskomiteen.

Det har ikke vært vanlig at det i denne fasen har vært gjort endringer i budsjettforslaget som gjelder Stortinget. Det har heller ikke vært vanlig at det i denne fasen stilles skriftlige spørsmål til budsjettforslaget for Stortinget. Ved budsjettbehandlingen høsten 2016 ble det imidlertid stilt en rekke spørsmål fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til presidentskapet om kostnadsrammen for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. og forhold knyttet til dette.

Det har heller ikke vært tradisjon for å involvere budsjettkomiteen utover selve budsjettbehandlingen.³ Kontroll- og konstitusjonskomiteen ga i forbindelse med budsjettbehandlingene for 2016 og 2017 uttrykk for at den burde blitt holdt løpende orientert om utviklingen i nevnte byggeprosjekt.

7. Brukerrådet

Brukerrådet ble opprettet av presidentskapet i desember 2010. Brukerrådet skal gi innspill til administrative rutiner, regelverk for representantordninger, IT-spørsmål og andre saker som har betydning for representantenes arbeidshverdag. Rådet skal konsulteres som en del av administrasjonens saksforberedelse for presidentskapet på de aktuelle områdene. Samtlige partier oppnevner medlemmer og varamedlemmer til rådet.

I presidentskapsmøtet 9. november 2017 ble administrasjonen bedt om å legge frem forslag til nytt mandat for brukerrådet, slik at rådets formelle rolle klargjøres. Foranledningen var behandlingen av en sak om organiseringen av arbeidet med tildeling av pendlerboliger. Nytt mandat ble vedtatt i presidentskapets møte 14. desember 2017.

2. F.eks. budsjettforliket høsten 2015 og 2017.

3. I saker som hører under regjeringen, er det lagt til grunn at Stortinget i utgangspunktet ikke har noe generelt krav på å bli holdt løpende orientert om utviklingen innenfor et saksområde, jf. omtale av regjeringens opplysningsplikt i publikasjonen «Om forholdet til Stortinget» s. 96, Statsministerens kontor, 2015. Det er nærliggende å legge det samme til grunn for Stortingets presidentskap.

4.2.2 *Ansvarsdelingen mellom presidentskapet og administrasjonen*

Som nevnt i punkt 4.2.1 (1) ovenfor, har presidentskapet den øverste myndighet for den administrative virksomheten i Stortinget. Stortingets direktør leder administrasjonen. Direktøren legger frem for presidentskapet de sakene som skal eller bør behandles der.

I tillegg er direktøren sekretær for Stortingets presidentskap. Denne funksjonen er ikke avgrenset til å gjelde administrative saker. Under direktørens ledelse forbereder og følger administrasjonen opp saker innenfor hele presidentskapets ansvarsområde. Dette kan for eksempel gjelde planlegging av Stortingets møtevirksomhet eller utarbeidelse av utkast til innstillinger fra presidentskapet i saker som gjelder ulike sider ved Stortingets virksomhet.

I alt består Stortingets administrasjon av i underkant av ca. 490 ansatte. Begrepet «Stortingets administrasjon» brukes her som en samlet betegnelse på de administrativt ansatte i Stortinget, underlagt direktørens ledelse. Ifølge Stortingets hovedinstruks for virksomhetsstyring punkt 1.3 er direktøren virksomhetsleder og ansvarlig for alle beslutninger og alt virke i administrasjonen.

Administrasjonen skal blant annet organisere og utvikle det parlamentariske arbeidet, formidle kunnskap om folkestyret, legge til rette for at representantene kan ivareta sine verv, drifte og modernisere Stortingets bygninger og systemer på en måte som gjør dem funksjonelle samtidig som de historiske verdiene ivaretas, og sørge for sikkerheten på Stortinget og tilhørende bygninger. Administrasjonen inngår som en integrert del av Stortingets virksomhet og er hverken budsjettmessig eller organisatorisk utskilt som eget organ.

Stortingets direktør tilsettes av Stortinget på åremål etter innstilling fra presidentskapet. Ifølge fullmakt vedtatt av Stortinget i plenum ved behandlingen av Innst. S. nr. 99 (1990–91) om avvikling av administrasjonsstyret (se omtale av det tidligere administrasjonsstyret i punkt 4.4.1 (5) nedenfor), kan presidentskapet i samsvar med innstillingen delegere avgjørelsesmyndighet til Stortingets direktør i administrative anliggender.

Forholdet mellom direktøren og presidentskapet i administrative saker er i varierende grad skriftlig regulert. For enkelte sakstyper er det gitt generelle regler,¹ mens det på andre områder er utviklet en praksis for hvilke sakstyper som løftes frem for presidentskapet.

1. Stortingets personreglement inneholder for eksempler bestemmelser om hvilke tilsetninger som skal skje i presidentskapet, Stortingets regler om dokumentinnsyn § 9 inneholder regler om behandling av avgjørelser om dokumentinnsyn. Stortingets administrasjon skal fra 1. januar 2013 følge reglementet for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten med de unntak presidentskapet fastsetter. Fra 5. februar 2015 ga presidentskapet direktøren rett til å fastsette unntak fra reglementet. Se kapittel 5.2.1 nedenfor for mer om dette.

Alle tiltak som får konsekvenser for Stortingets budsjett blir eksempelvis normalt klarert med presidentskapet på forhånd, for eksempel større oppussings- eller byggearbeider.

Sakene legges frem for presidentskapet ved at det utarbeides saksnotater fra administrasjonen til presidentskapet. Alle notater godkjennes av Stortingets direktør. Normalt skal saksfremlegg foreligge to dager før møtene finner sted.

Presidentskapets beslutninger i møtene protolleres og distribueres deretter til administrasjonen for oppfølging. I tillegg til Stortingets direktør, assisterende direktør og leder for ledelsessekretariatet deltar ansvarlige avdelingssjefer og sentrale saksbehandlere i møtene.

Det forekommer også at det avholdes presidentskapsseminarer hvor enkelte temaer undergis en bredere drøftelse.

Storingspresidenten har normalt tettere kontakt med direktøren mellom møtene i presidentskapet enn det de øvrige medlemmer av presidentskapet har, blant annet for å sørge for at presidentskapet får til behandling de saker som hører under presidentskapet, at sakene er tilfredsstillende forberedt, og at de får riktig behandlingsform.

Noen saker velger presidentskapet å følge tettere enn normalt. For byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. ble det høsten 2016 etablert en ordning hvor administrasjonen rapporterer til presidentskapet månedlig om status på fremdrift og økonomi og om prognoser for dette i neste periode.

4.2.3 *Nærmere om behandlingen av Stortingets budsjett*

Omtrent ett år før det aktuelle budsjettåret starter budsjettprosessen i Stortingets administrasjon. Administrasjonen ved direktøren legger frem overordnet plan for presidentskapet og mottar signaler om satsingsområder, budsjettnivå og eventuelle større aktiviteter som må planlegges tidlig, herunder også større bygge- og vedlikeholdsprosjekter.

Signaler og tilbakemeldinger fra presidentskapet innarbeides i forslag til proposisjonstekst og budsjettall. Herunder blir også endelig forslag til budsjett samt beskrivelser av byggeprosjekter og andre større satsinger lagt frem og diskutert. Erfaringsmessig behandles teksten og tallene til Prop. 1 S normalt to ganger i presidentskapet før vedtak.

Større saker som gjelder for eksempel utvidet byggeaktivitet eller vesentlige satsinger, blir spesielt omtalt i proposisjonsteksten som behandles. Her blir også eventuelle justeringer av den beregnede årsutgiften knyttet til prosjektene lagt frem. I den årlige proposisjonsteksten blir større prosjekter som går over mer enn ett år, omtalt med beregnet total kostnad for hele prosjektet. Videre inneholder proposisjonen for store pro-

sjekter romertallsvedtak som gir fullmakt til å inngå avtaler som pådrar Stortinget utgifter i senere år innenfor angitte beregnede totalkostnader.

Presidentskapet beslutter forslaget til proposisjons-tekst og budsjett for Stortinget i juni. Dette sendes deretter til Finansdepartementet som legger forslaget inn i statsbudsjettet. Det er en veletablert praksis at Finansdepartementet ikke gjør endringer i Stortingets budsjettforslag. Det har erfaringsmessig normalt ikke kommet spørsmål til vekst eller satsinger fra vedkommende budsjettkomité, jf. omtale ovenfor. Utviklingen de siste par årene når det gjelder byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. er et unntak i så måte.

Eventuelle behov for justeringer i budsjettet i løpet av budsjettåret tas inn i regjeringens samleproposisjon om endringer og tilleggsbevilgninger i statsbudsjettet, som fremmes i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i mai eller i nysalderingsproposisjonen som fremmes om høsten. Tall, bevilgningsforslag og proposisjonstekster behandles i presidentskapet før oversendelse til Finansdepartementet.

4.2.4 Særskilt om den budsjettmessige behandlingen av Stortingets byggesaker

Den bevilgningsmessige håndteringen av byggesaker i Stortinget er avhengig av prosjektets størrelsesorden.

Mindre ombyggingsprosjekter dekkes innenfor rammen av Stortingets generelle avsetning til vedlikehold og ombyggingsarbeider. I statsbudsjettet for 2018 er det foreslått en bevilgning på til sammen 66 mill. kroner under kap. 41 post 45. Administrasjonen budsjetter det totale bevilgningsbehovet på posten, og dette inngår i det samlede saksfremlegget til presidentskapet nærmere omtalt i punkt 4.2.3 ovenfor.

Byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. inngår i kap. 41 post 45. Av det samlede beløpet for denne posten på 598,4 mill. kroner i 2018 utgjør Prinsens gate 26 mv. 470 mill. kroner.

Hovedlinjene for bruk av bevilgningene omtales i teksten i budsjettproposisjonen, og større prosjekter nevnes særskilt for Stortinget:

«På samme måte som i kongelig resolusjon av 2. desember 2005 kan Stortinget inngå avtaler om kjøp av tjenester ut over budsjettåret så fremt de gjelder anskaffelser til den ordinære driften av virksomheten og utgiftene kan dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden, jf. rundskriv R-101 fra Finansdepartementet.»

De årlige bevilgningsforslagene fremmes i Prop. 1 S for den enkelte budsjettermin. I forbindelse med startbevilgning til et investeringsprosjekt legges det samtidig frem en kostnadsramme for prosjektet. Med en henvisning til kostnadsrammen i romertallsvedtak gis det fullmakt til å inngå kontrakter om leveranse av materiell,

tjenester osv. opp til det fastsatte beløpet også utover det aktuelle budsjettåret. Dette har vært gjort for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

I de tilfeller der det er behov for å endre tidligere vedtatte kostnadsrammer, gjøres dette gjennom et nytt fremlegg for Stortinget. Normalt skjer dette gjennom en tekstomtale i Prop. 1 S, eventuelt gjennom en omtale i en av proposisjonene om tilleggsbevilgninger og endringer i statsbudsjettet som fremmes i løpet av den gjeldende budsjetterminen. De gangene det har vært behov for å endre kostnadsrammen for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv., har det blitt gjort i forbindelse med Prop. 1 S.

4.3 Administrative saker i andre lands nasjonalfor-samlinger

4.3.1 Innledning

Innretningen på og formaliseringen av roller og ansvar når det gjelder ledelse og styring av de nasjonale parlamentenes administrative virksomhet, er forskjellig fra nasjon til nasjon. Detaljeringsgraden i overordnede bestemmelser i grunnlov, lov og forretningsorden varierer også betydelig.

Mange land opererer med en form for politisk valgt «styre» som har et overordnet ansvar for administrasjonens virksomhet, mens det løpende arbeidet ivaretas av administrativt ansatte i parlamentet. Det overordnede politiske ansvaret inngår enten som en del av presidets oppgaver (som i Norge) eller ivaretas ved at det er etablert et eget kollegium ved siden av eller under presidet.¹

Et eksempel på at det er valgt et eget kollegium er Storbritannias House of Commons, hvor det i henhold til «the House of Commons Administration Act 1978» skal utpekes en «House of Commons Commission», som består av «the Speaker» og fem andre parlamentsmedlemmer. Dette organet er den formelle arbeidsgiveren for de ansatte og har også ansvar for å utarbeide budsjettunderlag for finansieringen av virksomheten i House of Commons. En administrativt sammensatt underkomité, «The Executive Committee»² er ansvarlig for ledelsen av de ulike tjenestene som ytes av de ulike administrative avdelingene.

I noen land er den administrative virksomheten den administrativt tilsatte direktørens ansvar.³ Dette gjelder for eksempel Kroatia og Estland. Frankrike er

1. Sistnevnte var tilfelle i Norge i perioden mellom 1978 og 1991. Det fantes da et eget administrasjonsstyre underlagt presidentskapet som hadde ansvaret for Stortingets administrasjon. Styret besto av fire valgte representanter, ett medlem fra presidentskapet og to representanter for de ansatte.
2. Komiteens mandat er gitt av The House of Commons commission 25. april 2016. Komiteen består av direktøren, finansdirektøren og the Clerk (den øverste konstitusjonelle rådgiver).
3. Final Summary ECPRD Request 2560.

derimot et eksempel på at ledelsen av den administrative virksomheten fullt ut er et politisk ansvar.

Nedenfor gjøres det mer detaljert rede for ordningene i de øvrige nordiske land. Opplysningene er hentet fra landenes svar på «requests» innenfor ECPRD-samarbeidet, samt opplysninger fra de nasjonale parlaments nettsider.

4.3.2 Nærmere om andre nordiske land

1. Danmark

Ledelse av parlamentets administrasjon

Folketingets formann og fire nestformenn fra de største partiene som ikke har formannsposten, utgjør præsidiets. Præsidiets medlemmer ivaretar blant annet møteledelsen i Folketingssalen og forberedelse av endringer i forretningsordenen mv.

Formannen er ansvarlig for Folketingets indre forhold, herunder Folketingets administrasjon og drift etter forhandlinger med nestformennene. Formelt tilligger beslutningsmyndigheten formannen alene, jf. forretningsordenen § 4, som fastsetter at «Formanden drager omsorg for, at Folketingets arbejde tilrettelægges og afvikles på forsvarlig måde», men i praksis opptrer præsidiets her som et kollegialt organ.

Budsjett

Forslag til folketingets budsjett behandles først av præsidiets, som avgir en innstilling til Udvalget for Forretningsordenen. Utvalget består av præsidiets pluss 16 andre folketingssmedlemmer.

Utvalget behandler spørsmål om grunnloven, herunder ministeransvar og folketingssmedlemmers rettslige immunitet, Folketingets forretningsorden, herunder Folketingets budsjett og administrasjon, regulering av den statlige revisjonen samt formannens, ministres og statsrevisorers bierverv.

Folketingets formann er også formann for Udvalget for Forretningsordenen. Utvalget vedtar budsjettforslaget og sender det til regjeringen, som innarbeider forslaget i statsbudsjettet, som igjen legges frem for parlamentet.

2. Sverige

Ledelse av parlamentets administrasjon

I Sverige følges et todelt system. Talmanspresidiet, det vi si talmannen og visetalmennene treffes regelmessig for å avklare hvordan spørsmål om hvordan Riksdagens arbeid skal ledes.

Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordfører og ti riksdagsrepresentanter og har blant annet ansvaret for å lede Riksdagens administrative virksomhet. De visetalmenn og gruppeledere som ikke allerede er medlemmer av riksdagsstyrelsen, samt riksdagsdirektøren, kan delta i riksdagsstyrelsens overlegninger, og møtene holdes for lukkede dører.

Riksdagsstyrelsens mandat fremgår av Riksdagsordningen § 4. Nærmere bestemmelser om Riksdagsforvaltningen er gitt i Riksdagsordningen kapittel 14. I tillegg er det gitt egne bestemmelser i Lag (2011:745) med instruksjon for Riksdagsforvaltningen og i Lag (2016:1091) om budget og økonomiadministrasjon for riksdagens myndigheter.

Under Riksdagsstyrelsen leder riksdagsdirektøren Ledamotsrådet. I rådet inngår én representant for hvert parti. Rådet tar opp spørsmål av særlig interesse for representantene, for eksempel boliger, reisebestemmelser og teknisk utrustning.

Budsjett

Budsjettforslag utarbeides av Riksdagsforvaltningen og legges deretter frem for Riksdagsstyrelsen. Forslaget sendes så til regjeringen. Formelt har regjeringen adgang til å gjøre endringer, men i henhold til veletablert praksis forekommer dette aldri. Budsjettet inngår som en del av sentralforvaltningens budsjett og behandles sammen med dette i Riksdagen.

3. Finland

Ledelse av parlamentets administrasjon

I Finland er det etablert et todelt system for Riksdagens ledelse. Talmannen leder det parlamentariske arbeidet i Riksdagen sammen med talmannskonferansen. Talmannen og visetalmannen utgjør sammen presidiet. Talmannens og talmannskonferansens oppgaver er nærmere regulert i den finske grunnloven §§ 34 og 42 og i Riksdagens arbeidsordning. I Riksdagens arbeidsordning § 6 er det gitt en utførlig opplisting av tallmannskonferansens ulike oppgaver.

For Riksdagens forvaltning er det etablert en kanslikommission. Nærmere bestemmelser om sammensetning, beslutningsdyktighet mv. er gitt i Riksdagens arbeidsordning § 72. I denne sitter talmannen, visetalmannen samt fire valgte medlemmer av Riksdagen med varamedlemmer. Kanslikommissionen kan møtes også når det ikke er møter i plenum. I hastesaker kan talmannen treffe midlertidige avgjørelser som så snart som mulig legges frem for kommisjonen for godkjennelse.

Kanslikommissionens oppgaver er nærmere regulert i Riksdagens arbeidsordning § 73, som har en relativt detaljert opplisting av oppgavene. Det fremgår videre av § 74 at Riksdagens kansli står under kanslikommissionens tillsyn. Riksdagens generalsekretær (direktør) velges av Riksdagen, jf. § 75

Budsjett

Kanslikommissionen beslutter utkastet til budsjett for Riksdagen. Dette sendes deretter til Finansdepartementet, som inkorporerer forslaget i statbudsjettet. Det er en veletablert praksis at Finansdepartementet ikke gjør endringer i Riksdagens budsjettforslag. Statsbud-

sjettet behandles i finanskomiteen før det besluttes i Riksdagens plenum.

4. Island

Ledelse av parlamentets administrative virksomhet

Formannen på Alltinget og de seks viseformennene utgjør presidiet. Presidiets arbeid og oppgaver er nærmere regulert i den islandske forretningsorden artikkel 10. En parlamentarisk gruppe som ikke er representert i presidiet kan, med presidiets samtykke, utpeke en observatør som har anledning til å delta på møtene. Presidiet er ansvarlig for organiseringen av arbeidet i Alltinget og for å forberede en timeplan for Alltingets arbeid.

Det fremgår av artikkel 4 at presidiet blant annet skal diskutere Alltingets og tilknyttede virksomheters budsjett og vedta generelle regler for organiseringen av virksomheten i Alltinget og for administrative spørsmål.

Ifølge forretningsorden artikkel 11 utpeker presidiet direktøren. Direktøren leder Alltingets sekretariat og er ansvarlig for Alltingets virksomhet, budsjetter og eiendom med bakgrunn i den autoritet som er gitt formannen. Direktøren er ansvarlig for ansettelse i Alltinget.

Budsjett

Som det fremgår ovenfor, skal presidiet behandle budsjettet for Alltinget. Parlamentets sekretariat sender deretter budsjettet til Finansdepartementet, som inkorporerer dette i statsbudsjettet. Budsjettet til Alltinget blir vanligvis inkorporert uten endringer. Parlamentet har tre behandlinger av budsjettet, og budsjettet behandles to ganger av budsjettkomiteen (etter første og andre gangs behandling).

4.4 Arbeidsgruppens vurderinger

4.4.1 *Styrket politisk forankring av administrative spørsmål*

1. Innledning

Stortingspresident Olemic Thommessen uttalte følgende i debatten om Riksrevisjonens rapport den 20. juni 2017:

«Jeg registrerer at kontroll- og konstitusjonskomiteen mener at det ikke ble gitt nok informasjon til Stortinget i plenum om nedkjøringen til garasjen i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2014. Dette spørsmålet utfordrer de rutinene Stortinget gjennom lang tid har hatt for å utrede administrative saker før et forslag presenteres fra presidentskapets side. Dette berører det jeg oppfatter som den kanskje mest sentrale siden av denne saken – nemlig behovet for endringer i denne arbeidsformen, slik at saker som den vi nå står oppe i, og administrative tiltak blir vesentlig bedre forankret i Stortingets plenum og i Stortingets organer for øvrig.»

Arbeidsgruppen drøfter i det følgende ulike modeller for hvordan viktige administrative beslutninger i

større grad kan gis en bredere politisk forankring i Stortinget og Stortingets organer, slik stortingspresidenten tok til orde for.

En har vært igjennom en periode med et krevende byggeprosjekt, og ifølge mandatet skal arbeidsgruppen ha særlig fokus på byggesaker. Samtidig kan det være andre typer administrative beslutninger som krever politisk forankring på samme måte, som for eksempel gjennomføring av større budsjettreduksjoner, innføring av sikkerhetsmessige eller beredskapsmessige tiltak osv. Ved utformingen av alternativer har arbeidsgruppen derfor lagt vekt på å utforme generelle modeller som kan være egnet for administrative saker av ulik karakter, selv om det er tatt utgangspunkt i erfaringene fra byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

Nedenfor presenterer arbeidsgruppen seks ulike modeller for styrket politisk involvering.

- Større grad av involvering av Stortingets plenum i administrative saker
- Formalisering av særlige viktige administrative beslutninger hos lederne i partigruppene gjennom opprettelse av et nytt konsultasjonsorgan
- Formalisering av en plikt til å konsultere partigruppene uten at det opprettes et eget organ
- Større grad av forankring av administrative beslutninger hos partier som ikke er representert i presidentskapet
- Økt involvering av komiteene i administrative saker
- Gjeninnføre en form for eget administrasjonsstyre i tillegg til presidentskapet

Flere av disse tiltakene kan kombineres.

2. Større grad av involvering av Stortingets plenum i administrative saker?

Stortinget vedtok 20. juni 2017 at

«alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saker skal legges frem».

og videre at

«saker som presidentskapet legger frem for Stortinget skal underbygges på en slik måte at Stortinget kan foreta en forsvarlig og selvstendig behandling av dem. Stortinget skal ha informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtakene som fattes. Stortinget legger til grunn at presidentskapet skal gi korrekt og rettidig informasjon til Stortinget og underrette om forhold av betydning»

Det er lagt til grunn at presidentskapet har kompetanse til å ta opp saker og fremme innstillinger for Stortinget av eget initiativ forutsatt at sakene hører under presidentskapets ansvarsområde.

En gjennomgang av historiske dokumenter viser at Stortingets plenum for noen tiår siden i større grad be-

handlet detaljerte saksfremlegg om internadministrative spørsmål. I forbindelse med byggesaken på 1950-tallet ble det eksempelvis lagt frem en rekke innstillinger fra presidentskapet for Stortinget i plenum.

I 1975 ble det lagt frem en egen innstilling fra presidentskapet om bygging av en tunnelforbindelse mellom stortingsbygningen og Prinsens gate 26. I 1977 ble det lagt frem en innstilling fra administrasjonskomiteen om den fremtidige organiseringen av Stortingets administrasjon, hvor administrasjonens arbeids- og ansvarsoppgaver ble gjennomgått på et meget høyt detaljeringsnivå.

Utviklingen i retning av mindre detaljerte saksfremlegg har flere årsaker. For det første hadde budsjettomtalene som ble tatt inn i Finansdepartementets budsjettproposisjon tidligere, generelt et høyere detaljeringsnivå. I tråd med utviklingen av rammedisponeringsbudsjettet er budsjettomtalene av statlige virksomheters administrative budsjetter i dag holdt på et langt mer overordnet nivå. Dette gjelder også omtalene av Stortingets budsjett, som er lagt opp etter samme mal som andre virksomheter som er omtalt i Finansdepartementets fagproposisjon.

For det andre er det etter budsjettreformen i 1997 blitt lagt større vekt på at saker som har budsjettmessige konsekvenser, skal inngå i en helhetlig sammenheng, enten gjennom Prop. 1 eller ved at endringer i budsjettåret samles i omgrupperingsproposisjoner om høsten og våren. Det har derfor utviklet seg en praksis hvor budsjettforslag som gjelder Stortingets administrative virksomhet, inkorporeres i regjeringens proposisjoner.

Erfaringene med byggesaken Prinsens gate 26 mv. kan imidlertid tyde på at detaljeringsnivået i noen saker har blitt for overordnet, slik at det har blitt krevende for representantene å gjøre seg opp en selvstendig mening om de vedtak som skal treffes. Det kan derfor vurderes om det bør utarbeides mer detaljerte budsjettomtaler for Stortinget, eventuelt om det bør være en lavere terskel for å fremme egne innstillinger fra presidentskapet for plenum for å forankre viktige beslutninger der, for eksempel i forbindelse med større investeringsprosjekter.

Dersom en trekker en parallell til regjeringens saksfremlegg, ser en at det ikke er uvanlig, særlig innenfor Samferdselsdepartementets og Forsvarsdepartementets saksområder, at det legges frem egne proposisjoner om større investeringsprosjekter.

En har også sett eksempler på at enkelte større sivile byggeprosjekter er presentert for Stortinget gjennom egne proposisjoner.¹ Dette kommer i tillegg til de mer kortfattede omtalene i budsjettproposisjoner og gir anledning til at sakene får en bredere omtale enn hva som er naturlig innenfor formatet i budsjettproposisjonene.

Hvor detaljerte opplysninger som skal gis i den enkelte sak for at Stortinget i plenum kan foreta en forsvarlig selvstendig vurdering av de forhold de inviteres til å treffe vedtak om, slik det er forutsatt i Stortingets vedtak 20. juni 2017, vil nødvendigvis måtte baseres på en skjønnsmessig vurdering fra sak til sak, og arbeidsgruppen mener det derfor ikke er hensiktsmessig å trekke opp nærmere generelle kriterier for hvordan slike omtaler bør utformes.

Det ligger i sakenes natur at omfanget av opplysninger Stortinget har behov for for å kunne treffe vedtak i saken vil avhenge av saksforholdene og sakens politiske sensitivitet. For eksempel vil det normalt være større grunn til å gi en detaljert redegjørelse i en kompleks byggesak til flere hundre millioner kroner enn ved et enklere ombyggingsprosjekt til noen millioner kroner.

Det kan også vurderes om Stortinget i plenum i større grad bør informeres eller inviteres til å treffe beslutninger underveis i saksbehandlingen på andre tidspunkter enn der det er formelt nødvendig at Stortinget treffer vedtak, eksempelvis gjennom orienteringer i budsjettproposisjonene eller i egne innstillinger. I byggesaker skal for eksempel Stortinget i plenum i tråd med bevilgningsreglementet behandle kostnadsrammer og årlige bevilgningsforslag. Det er imidlertid ikke noe til hinder for at Stortinget i plenum for eksempel orienteres om arbeidet med planleggingen av større prosjekter og de veivalg som treffes i planleggings- og prosjekteringsfasen.

I saker om bygninger som Stortinget selv skal benytte, kan det være hensyn som tilsier at Stortinget i plenum gis informasjon før viktige premisser for det videre arbeidet fastlegges. Det er imidlertid samtidig viktig å ha med seg at jo tidligere Stortinget i plenum orienteres om en sak, jo større vil usikkerhetene være. Dette vil for eksempel gjøre det vanskelig å operere med konkrete kostnadsoverslag før disse er undergitt nærmere kvalitetssikring. I den grad dette likevel gjøres, må det sørges for at det tas tilstrekkelige forbehold, slik at endringer sammenlignet med tidlige prognoser ikke dermed oppfattes som kostnadsoverskridelser.

3. Større grad av forankring av beslutninger hos lederne av partigruppene gjennom opprettelse av et nytt konsultasjonsorgan?

Som det fremgår ovenfor, har det vært praksis for at saker som er av særlig viktighet, og saker som kan bli politisk kontroversielle, har vært drøftet med de parlamentariske lederne. Dette er en uformell form for politisk forankring, som ikke har et grunnlag i formelle regler. Det skrives referater fra disse møtene, men dette forumet, bestående av presidentskapet og lederne for partigruppene, anses ikke som et formelt organ for Stortinget.

1. F.eks. St.prp. nr. 48 (2001–2002) – Nytt operahus i Bjørvika.

Lederne for partigruppene er heller ikke et formelt organ alene, men er gjennom enkelte bestemmelser i forretningsordenen gitt særlige rettigheter i kraft av sin posisjon som valgte ledere for partiene som er representert på Stortinget (§ 16 om deltakelse i den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen og §§ 45, 51 og 52 om taletid i debatter).

Forankring hos de parlamentariske lederne vil ikke kunne erstatte vedtak i Stortingets plenum dersom dette er nødvendig etter Grunnloven eller av andre grunner, men vil kunne gi en trygghet for at beslutninger som treffes av presidentskapet, har en bred forankring i partigruppene.

I den grad det er ønskelig å bygge videre på praksisen med å konsultere de parlamentariske lederne i administrative saker, kan det vurderes å formalisere ordningen slik at den gis en klarere rettslig forankring gjennom formelle fullmakter vedtatt i Stortingets plenum.

Selv om det er viktig forskjeller mellom regjeringens ansvar for landets utenrikspolitikk og Stortingets presidentskaps ansvar for Stortingets internadministrative saker, er det en mulighet å se hen til modellen fra den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUU FK), hvor utenriks- og forsvarskomiteen suppleres med lederne for partigruppene og stortingets president i konsultasjoner med regjeringen om viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, sikkerhetspolitikk, handelspolitikk og beredskap. Dette er et eksempel på at lederne for partigruppene er gitt en formalisert rolle gjennom Stortingets forretningsordenen.

Tilsvarende kunne en se for seg at det gjennom forretningsordenen ble formalisert at presidentskapet kan eller skal konsultere lederne for partigruppene i særlig viktige spørsmål som gjelder Stortingets interne anliggender. En ordning basert på en rett til å konsultere vil gi presidentskapet større mulighet til å utvise skjønn enn en ordning basert på konsultasjonsplikt.

I likhet med det som gjelder for den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé, bør et slikt møteforum anses som et eget organ for Stortinget. Betegnelsen «utvidet presidentskap» anses imidlertid ikke hensiktsmessig, da presidentskapets sammensetning følger av Grunnloven § 73. En mulig betegnelse kan være «Administrasjonsutvalget».

Arbeidsgruppen legger videre til grunn at et eventuelt slikt organ ikke delegeres formell beslutningsmyndighet, men at det fremdeles vil være presidentskapet i kraft av sin funksjon som overordnet ansvarlig for Stortingets administrative virksomhet som treffer endelig vedtak i saken.

Ved at samtlige partier deltar i et felles møteforum, sikrer en at alle partier gis lik informasjon, samt at alle partier får tilgang og mulighet til å kommentere de innspill og eventuelle motforestillinger som fremføres. Forberedte møter med dagsordener, saksnotater og proto-

koller vil gi en god notoritet for ettertiden omkring de forhold som har vært gjenstand for konsultasjoner.

En slik ordning kan gjøres avgrenset ved at den bare gis anvendelse for saker som har budsjettmessige konsekvenser, for eksempel ved at presidentskapet i alle saker over et visst beløp kan eller skal konsultere lederne for partigruppene.

Alternativt kan den gjøres mer generell ved at den også kan gjelde saker av administrativ karakter mer generelt, for eksempel dersom presidentskapet skulle ha behov for å forankre tiltak som gjelder sikkerhet og beredskap og som får betydning for representantenes arbeidsforhold.

Fordelen med en slik modell vil være at en sikrer en bredere forankring av prinsipielle spørsmål. En får også en mulighet til en formell forankring av spørsmål som ikke er egnet for offentlig debatt. I likhet med det som gjelder ellers for møter i presidentskapet, foreslås det at møtene er lukkede og protokollene unntatt offentlighet. Det bør eventuelt vurderes å ta inn en bestemmelse om det i reglene om rett til innsyn i Stortingets dokumenter.

I den grad en ønsker en presisering når det gjelder forholdet til plenum, kunne en slik modell suppleres med en regel om adgang til å kreve en sak inn for plenum dersom et bestemt antall medlemmer av Administrasjonsutvalget krever det (sml. forretningsordenen § 16 siste ledd, som gir en slik adgang når minst seks av DUU FKs medlemmer krever det).

For at en slik modell skal kunne fungere i praksis, forutsettes det at lederne for partigruppene prioriterer å delta på møter som gjelder administrative forhold i Stortinget. Det er imidlertid en mulighet, i likhet med det som gjelder for DUU FK, å åpne for at nestledere kan stille som varamedlem ved partigruppeleders forfall.

Den foreslåtte formaliseringen gjelder bare administrative saker. Den uformelle ordningen basert på konsultasjoner med lederne for partigruppene i andre saker av særlig viktighet forutsettes videreført som før for andre sakstyper.

4. Konsultasjoner med partigruppene uten å opprette et eget organ?

Et alternativ til opprettelse av et eget organ kan være å pålegge presidentskapet i forretningsordenen å konsultere partigruppene formelt i særlig viktige administrative saker, men uten at man formaliserer ordningen gjennom et nytt eget organ.

Innenfor dette alternativet gis ikke lederne for partigruppene en særskilt rolle eller et særskilt ansvar, selv om en legger til grunn at det i praksis vil være hensiktsmessig å videreføre dagens ordning hvor presidenten/presidentskapet møter lederne for partigruppene én til to ganger i sesjonen for å informere om eller drøfte aktuelle saker.

Dette alternativet gir imidlertid også formell fleksibilitet når det gjelder formen for konsultasjoner. Det kan for eksempel holdes felles møter med representanter for samtlige partigrupper om dette anses hensiktsmessig, slik som ved dagens praksis. Det kan alternativt holdes egne orienteringer for de enkelte partigruppene eller gjennomføres skriftlige konsultasjoner. I begge tilfeller kan det distribueres skriftlige saksnotater i forkant.

5. Mer involvering av partier som ikke er representert i presidentskapet?

En annen modell som kan ligne noe på modellen beskrevet i underpunktene 3 og 4 ovenfor, er en ordning hvor kun de partigruppelederne (eller en annen representant) fra de partiene som ikke er representert i presidentskapet, konsulteres i viktige administrative spørsmål.

Som det fremgår av punkt 4.2 ovenfor, er det vanlig at presidentskapet forankrer sine standpunkter i sine respektive partigrupper. Antallet medlemmer i presidentskapet er imidlertid etter Grunnloven begrenset til seks, og det er vanlig at disse plassene fordeles mellom fire eller fem partier.

Det er derfor et mulig alternativ å innføre en ordning hvor kun partigruppeledere eller valgte representanter fra partiene som ikke fra før er representert i presidentskapet, konsulteres særskilt i viktige administrative saker. Dette kan for eksempel skje ved at representanter for disse partiene tiltrer møter i presidentskapet i slike saker.

Denne modellen ivaretar behovet for forankring av særlig viktige beslutninger i samtlige partier, men uten at lederne for alle partigruppene gis en særlig rolle. Modellen legger videre et større ansvar hos det enkelte medlem av presidentskapet for å selv å forankre beslutninger i egne partigrupper.

Også i denne modellen forutsettes det at det er presidentskapet som treffer de endelige vedtakene, men etter å ha hørt standpunktene til de partiene som ikke er representert i presidentskapet. Dersom stemmene til partiene som ikke er representert i presidentskapet også skulle medregnes, ville dette bryte med forholdsmessighetsprinsippet som er lagt til grunn ved valg til presidentskapet. Det ville også kunne utfordre angivelsen av hva som utgjør presidentskapet i henhold til Grunnloven § 73.

6. Økt involvering av komiteene?

Som det fremgår ovenfor, er stortingskomiteenes rolle i administrative saker i Stortinget normalt begrenset til behandlingen av budsjettproposisjoner, dvs. nå finanskomiteen både som overordnet ansvarlig for behandlingen av statsbudsjettet og som budsjettkomité. Komiteen har derfor i utgangspunktet bare befattning

med bevilgningsforslag og forslag til andre budsjettfullmakter, som for eksempel bygge- og investeringsfullmakter.

Etter endringen i ansvarsdelingen mellom komiteene med virkning fra 1. oktober 2017 er det nå altså bare finanskomiteen som har en rolle når det gjelder behandlingen av budsjettforslaget for Stortinget. Dersom finanskomiteen skal involveres sterkere i behandlingen av budsjettet for Stortinget, kan dette skje på to stadier i behandlingen.

For det første er det en mulighet at presidentskapet drøfter budsjettforslaget med finanskomiteen før det oversendes til Finansdepartementet. Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan oppfattes slik at de, da de hadde ansvaret for behandlingen av Stortingets budsjett, et stykke på vei ønsket en slik modell. Fordelen ved dette alternativet er at en kan få en bred politisk forankring av forslaget før det fremmes, da samtlige politiske partier er representert i finanskomiteen. Videre kan eventuelle interne uenigheter avdekkes før budsjettforslaget er blitt ferdig utarbeidet, slik at presidentskapet kan ta hensyn til disse synspunktene før det treffer en endelig beslutning.

Samtidig kan det det hevdes at dette vil være prinsipielt uheldig ved at en forskutterer den parlamentariske budsjettbehandlingen og ber finanskomiteen om å forholde seg til enkeltelementer i budsjettet før de har sett helheten. En slik fremgangsmåte bryter også med prinsippet om at komiteene bare skal behandle saker de har fått oversendt fra Stortinget i plenum. Stortinget står imidlertid formelt fritt til å regulere dette i forretningsorden.

For det andre er det en mulighet at presidentskapet skriftlig eller muntlig gir komiteen en utdyping av sentrale elementer i budsjettforslaget etter at budsjettforslaget er fremmet. Dette gjør at komiteen i større grad ansvarliggjøres politisk for budsjettvedtakene som gjelder Stortinget.

Felles for begge disse alternativene er at de bare løser behovet for en bedre forankring av budsjettsaker. Med mindre en vil åpne for en mer prinsipiell omlegging av finanskomiteens rolle til også å ha et mer helhetlig ansvar for saker som gjelder Stortingets administrasjon, løses ikke behovet for forankring av andre saker som gjelder Stortingets interne anliggender.

7. Gjeninnføre en form for eget administrasjonsstyre i tillegg til presidentskapet?

En ser at det i andre land ikke er uvanlig at det velges et eget politisk sammensatt organ underlagt eller i tillegg til presidentskapet som har det overordnede ansvaret for administrative spørsmål. I Sverige har en for eksempel Riksdagsstyrelsen og Finland Kanslikommissionen, jf. nærmere omtale under pkt. 4.3

Også i Norge hadde man fra 1979 til 1991 en ordning med et eget administrasjonsstyre. En har før dette hatt egne parlamentariske sammensatte bygningskomiteer.¹ Administrasjonsstyrets sammensetning og oppgaver ble regulert i et eget reglement vedtatt i Stortinget 9. januar 1979.²

Administrasjonsstyret hadde 7 medlemmer, hvorav fire stortingsrepresentanter valgt av Stortinget, én representant for Stortingets presidentskap oppnevnt av presidentskapet og to representanter for de ansatte i Stortinget valgt av og blant de ansatte.

Administrasjonsstyret ble bemyndiget til å treffe vedtak i alle spørsmål som gjaldt Stortingets administrasjon, for så vidt avgjørelsesmyndigheten ikke ble tillagt presidentskapet eller Stortinget selv. I enkelte nærmere definerte sakstyper skulle administrasjonsstyret innstille overfor presidentskapet. Administrasjonsstyret overtok også funksjonene til det egne administrasjons-, plan- og byggeutvalget som Stortinget nedsatte 6. juni 1973 i forbindelse med Stortingets overtakelse av Prinsens gate 26.

Administrasjonsstyret ble avviklet i 1991, jf. Innst. S. nr. 99 (1990–91) om nedleggelse av administrasjonsstyret på bakgrunn av innstilling fra et utvalg som var nedsatt for å vurdere den bedriftsorganisatoriske organiseringen av Stortingets administrasjon. Utvalgets innstilling bygget igjen på et notat fra daværende direktør Mo 6. august 1990. Argumenter for nedleggelse av ordningen var at en burde søke å ivareta de ansattes medvirkning på en annen måte og «slik at de folkevalgtes innflytelse ikke reduseres», og at man ikke hadde en klar og hensiktsmessig ansvars- og kompetansedeling mellom administrasjonsstyret og direktøren.

I den grad en skulle gjenopprette et administrasjonsstyre i en modernisert form, vil arbeidsgruppen legge til grunn at dette opprettes som et rent politisk organ, dvs. at representanter for de ansatte ikke formelt inngår som en del av et slikt styre.

Arbeidsgruppen ser følgende fordeler ved opprettelsen av et eget administrasjonsstyre:

- Politisk valgte representanter vil få bedre mulighet til å gå tyngre inn i administrative spørsmål i Stortinget. Medlemmene av administrasjonsstyret vil ikke måtte bruke tid på oppgaver som medlemmene av presidentskapet i dag i tillegg må ivareta (presidering i salen, representasjon, planlegging av saksavvikling mv.).

1. Både i forbindelse med ombyggingen av Stortingetsbygningen etter krigen og ombyggingen av Prinsens gate 26 etter at bygget ble ervervet i 1972 nedsatte Stortinget etter innstilling fra presidentskapet egne bygningskomiteer sammensatt av stortingsrepresentanter.

2. Innst. S. nr. 110 (1978–1979), jf. Innst. S. nr. 120 (1977–78)

- Et bredt sammensatt utvalg vil kunne sikre tverrpolitisk enighet om administrative beslutninger.
- Et administrasjonsstyre kan erstatte den involveringen som i dag ivaretas gjennom brukerrådet.

Ulemper ved opprettelsen av et administrasjonsstyre:

- Opprettelsen av et nytt organ vil kunne virke byråkratiserende, spesielt hvis viktige spørsmål i tillegg skal løftes opp til presidentskapet, slik at en får en dobbeltbehandling.
- Det kan oppstå en uklar ansvarsdeling mellom administrasjonsstyret og direktøren, sml. delbegrunnelsen for avvikle administrasjonsstyret i 1991.
- Flere representanter (utover de seks som utgjør presidentskapet) må bruke verdifull tid på rent administrative spørsmål.
- Et utvalg som skal ivareta bredden i sammensetningen på Stortinget og forholdsmessig representasjon, kan bli uhensiktsmessig stort.

I den grad det er ønskelig å gå videre med en slik modell, anbefaler arbeidsgruppen at det innhentes erfaringer fra Sverige og Finland, både fra politikernes og administrasjonens perspektiv, før det treffes en endelig beslutning.

8. Arbeidsgruppens anbefaling

Valg av modell er i stor grad et politisk spørsmål, og arbeidsgruppen legger til grunn at spørsmålet vil være gjenstand for politiske drøftinger.

Fra et administrativt ståsted mener arbeidsgruppen at ulempene ved å opprette et eget administrasjonsstyre overstiger fordelene, og legger spesiell vekt på at opprettelsen av et nytt organ vil kunne føre til økt byråkrati i Stortinget. Arbeidsgruppen viser for øvrig til begrunnelsene for å avvikle det tidligere administrasjonsstyret.

Arbeidsgruppen vil heller ikke anbefale at det formaliseres en modell som innebærer en større involvering av finanskomiteen i Stortingets administrative saker, selv om dette selvfølgelig ikke utelukker at det kan være kontakt mellom presidentskapet og komiteen ved særskilte behov.

Arbeidsgruppen anbefaler generelt en kombinasjon av en lavere terskel for å legge frem saker for Stortingets plenum og en formalisering av ordningen med konsultasjoner med partigruppelederne. Arbeidsgruppen anbefaler også mer omfattende informasjon til Stortinget i plenum der en saks størrelse og/eller karakter tilsier det, enten det skjer i en budsjettproposisjon eller som en egen sak.

En lavere terskel for forankring av visse administrative saker i Stortingets plenum og mer omfattende informasjon til Stortinget i plenum i slike saker bør, heller enn å komme til uttrykk i forretningsorden, legges til

grunn i fremtidig praksis. Det kan for eksempel gjøres ved at det fattes en prinsippbeslutning om det i presidentskapet. Det kan for øvrig også sies å følge av Stortingets vedtak 20. juni 2017, jf. særlig tredje og fjerde vedtaks punkt (som er gjengitt i punkt 3.5 ovenfor).

Når det gjelder byggesaker spesielt, foreslår arbeidsgruppen i kapittel 6 nedenfor at Stortinget som et ledd i implementering av de regler som gjelder i staten for effektiv gjennomføring av byggeprosjekter, vurderer å vedta et eget reglement for behandling av Stortingets byggesaker. I dette reglementet foreslås det tatt inn konkrete regler for på hvilke stadier i byggesaksbehandlingen Stortinget i plenum skal involveres.

En formalisering av ordningen med konsultasjoner med partigruppelederne gir samtidig fleksibilitet til å kunne håndtere saker som av ulike årsaker ikke er egnet for en offentlig debatt, eventuelt på et høyere detaljeringsnivå enn det som kan være egnet for fremleggelse i plenum.

Arbeidsgruppen mener dessuten det kan være hensiktsmessig med en mulighet for at et visst antall medlemmer av Administrasjonsutvalget kan kreve at en bestemt administrativ sak blir forelagt Stortinget i plenum. En mulighet er at en tredjedel av medlemmene kan kreve det. Med dagens storting, hvor ni partier er representert, vil det være til sammen 15 medlemmer i Administrasjonsutvalget. Dermed må det være minst fem medlemmer som krever fremleggelse av en sak i plenum.

Dette kan formuleres slik i forretningsorden:

«Presidentskapet skal drøfte administrative saker av særlig viktighet med lederne for partigruppene i Administrasjonsutvalget. Administrasjonsutvalget består av presidentskapet og lederne for partigruppene. Nestlederne i partigruppene er varamedlemmer for lederne i partigruppene.

Dersom en tredjedel av medlemmene i Administrasjonsutvalget krever det, skal en administrativ sak legges frem for Stortinget.»

4.4.2 Formalisering av presidentskapets administrative fullmakter

Presidentskapets ansvar for administrative saker er i dag ikke tydeliggjort i Stortingets forretningsorden. Et tiltak som kan bidra til økt tydeliggjøring av organenes roller, kan være å fastsette en egen bestemmelse i forretningsorden som trekker opp de overordnede rammene for presidentskapets ansvar for administrative saker.

Arbeidsgruppen vil anbefale at en slik bestemmelse i så fall utformes på et overordnet og generelt nivå, eksempelvis:

«Innenfor de rammer som er vedtatt av Stortinget, ivaretar Stortingets presidentskap den overordnede ledelsen av Stortingets administrasjon.»

Et slikt vedtak kan eventuelt kombineres med en bestemmelse som regulerer forholdet mellom presidentskapet og Stortingets direktør, jf. neste punkt.

4.4.3 Forholdet mellom presidentskapet og administrasjonen

1. Innledning

Når det gjelder rutinene mellom presidentskapet og administrasjonen, har arbeidsgruppen valgt å dele drøftelsen i to. For det første drøfter arbeidsgruppen her regulering av beslutningsmyndighet mellom presidentskapet og direktøren. For det andre drøfter arbeidsgruppen i kapittel 9 om det er behov for å styrke rutinene for etterfølgende kontroll.

2. Direktørens rolle og ansvar

Direktørens rolle fremgår i dag ikke av Stortingets forretningsorden. Arbeidsgruppen foreslår at direktørens funksjon gis en beskrivelse i en egen bestemmelse i forretningsorden, herunder foreslås det at ordningen med at direktøren tilsettes av Stortinget, kodifiseres. Når det gjelder ansvaret for Stortingets administrasjon, har arbeidsgruppen lagt til grunn samme formulering som benyttes i Stortingets hovedinstruks punkt 1.3. I tillegg foreslår arbeidsgruppen å ta inn en egen setning om direktørens rolle som sekretær for Stortingets presidentskap:

«Stortingets direktør tilsettes av Stortinget.

Stortingets direktør er ansvarlig for alle beslutninger og alt virke i Stortingets administrasjon. Stortingets direktør ivaretar i tillegg funksjonen som sekretær for Stortingets presidentskap.»

3. Delegering fra presidentskapet til direktøren

Som det fremgår ovenfor, kan presidentskapet, i tråd med fullmakt vedtatt av Stortinget i plenum ved behandlingen av Innst. S. nr. 99 (1990–91), delegeres myndighet til Stortingets direktør i administrative anliggender. Denne fullmakten er lite kjent, og som et ledd i en tydeliggjøring av roller er det et alternativ å flytte denne inn i forretningsorden samtidig som ordlyden gjennomgås.

Når det gjelder utforming av ordlyden, er det for det første også her et spørsmål om hva som er et hensiktsmessig detaljeringsnivå. I likhet med det som er lagt til grunn når det gjelder formalisering av presidentskapets administrative fullmakter, vil arbeidsgruppen tilrå at en slik bestemmelse i forretningsorden holdes på et overordnet nivå. Arbeidsgruppen foreslår følgende formulering:

«Presidentskapet kan delegere avgjørelsesmyndighet til Stortingets direktør i administrative saker.»

Presidentskapet vil, i tråd med alminnelig delegeringslære, fortsatt ha et overordnet ansvar selv om det skulle velge å delegere myndighet til direktøren. Der som man skulle ønske å legge myndighet til direktøren uten at presidentskapet har et slikt overordnet ansvar, må det også legges til grunn at presidentskapets instruksjonsadgang vil være avskåret.

4. Saker som skal legges frem for presidentskapet

Videre er det et spørsmål om det bør tas inn en regel i forretningsorden om hvilke saker som skal legges frem for presidentskapet av direktøren.

I forvaltningen har en flere eksempler på utforming av bestemmelser om hvilke saker som skal behandles av et overordnet nivå. Det mest kjente er Grunnloven § 28 om at «viktige saker» skal behandles i statsråd. Reglementet for departementets saksbehandling og organisering har en bestemmelse om at departementssjefen kan gi departementsråden fullmakt til selv å avgjøre bestemte saker eller saker av nærmere bestemt art, men «viktige saker skal dog alltid forelegges for departementssjefen».

Arbeidsgruppen mener at en bestemmelse om at «viktige saker» alltid skal forelegges presidentskapet, kan være hensiktsmessig på et overordnet nivå. På den ene siden signaliseres det at det finnes en skranke for hvilke saker som kan delegeres. På den annen side åpner bestemmelsen for en utøvelse av en betydelig grad av skjønn. Mens enkelte saker, for eksempel saker med store økonomiske konsekvenser, nærmest alltid vil være å anse som viktige, vil vurderingen av andre saker kunne variere avhengig av kontekst.

For eksempel vil den politiske konteksten kunne tilsi at en sak som normalt vil kunne håndteres administrativt, likevel bør løftes opp til presidentskapet.

Eksempler på hva som anses som viktige saker som alltid bør forelegges for presidentskapet, kan være:

- Budsjettforslag for Stortinget og eventuelle forslag om tilleggsbevilgninger.
- Saker som gjelder representantenes arbeidsvilkår.
- Ansettelser over et visst nivå, jf. at personalreglementet inneholder bestemmelser om hvilke ansettelser i Stortingets administrasjon som skal legges frem for presidentskapet.
- Større eller prinsipielle spørsmål vedrørende organisering av arbeidet i Stortingets administrasjon.
- Større ombygginger av stortingsbygningen (jf. også omtale i kapittel 6).

Arbeidsgruppen har merket seg at Riksrevisjonen synes å legge til grunn at det er en utfordring at hvilke saker som løftes til presidentskapet, vurderes skjønns-

messig fra sak til sak, og at hvilke saker som legges frem for presidentskapet, kan variere over tid. Arbeidsgruppen mener at det ikke er til å unngå at det som regel vil være et større eller mindre element av skjønn, og at dette som sagt bør reguleres på et overordnet nivå, på samme måte som det er angitt i Grunnloven § 28 at «viktige saker» skal behandles i statsråd.

Arbeidsgruppen foreslår følgende formulering:

«Viktige administrative saker skal alltid forelegges presidentskapet.»

I den grad det er behov for mer detaljerte fullmakter kan disse fastsettes av presidentskapet for enkelte saksområder eller i spesifikke saker. Det vil også være opp til presidentskapet om det for eksempel er hensiktsmessig med en instruks fra presidentskapet til direktøren med nærmere presiseringer av hvilke typer saker som skal eller bør legges frem for presidentskapet.

4.4.4 Nye bestemmelser i forretningsorden

Arbeidsgruppen foreslår at det tas inn to nye bestemmelser i Stortingets forretningsorden i tråd med forslagene fremmet i punkt 4.4.1 til 4.4.3 ovenfor:

«Overskriften i kapittel 2 endres til *Presidentene, sekretærene og direktøren*.

Ny § 9 a *Administrative saker*:

Innenfor de rammer som er vedtatt av Stortinget, ivaretar Stortingets presidentskap den overordnede ledelsen av Stortingets administrasjon.

Presidentskapet skal drøfte administrative saker av særlig viktighet med lederne for partigruppene i Administrasjonsutvalget før beslutninger fattes. Administrasjonsutvalget består av presidentskapet og lederne for partigruppene. Nestlederne i partigruppene er varamedlemmer for lederne i partigruppene.

Dersom en tredjedel av medlemmene i Administrasjonsutvalget krever det, skal en administrativ sak legges frem for Stortinget.

Ny § 9 b *Stortingets direktør*:

Stortingets direktør tilsettes av Stortinget.

Stortingets direktør er ansvarlig for alle beslutninger og alt virke i Stortingets administrasjon. Stortingets direktør ivaretar i tillegg funksjonen som sekretær for Stortingets presidentskap.

Presidentskapet kan delegere avgjørelsesmyndighet til Stortingets direktør i administrative saker.

Viktige administrative saker skal alltid forelegges presidentskapet.»

4.4.5 *Presidentens dobbeltstemme ved stemmelikhet i presidentskapet*

Som nevnt i punkt 4.2.1 (2) ovenfor, er det i praksis lagt til grunn at stortingspresidenten har dobbeltstemme ved stemmelikhet i Stortingets presidentskap. Arbeidsgruppen foreslår at dette kodifiseres slik i nytt tredje ledd i § 7 i forretningsordenen:

«Stortingspresidentens stemme er utslagsgivende dersom en avstemning i presidentskapet viser like mange stemmer for og imot.»

Ordlyden markerer at dette er ment å være en personlig rettighet for stortingspresidenten, og ikke for andre i presidentskapet som leder møter i presidentskapet i presidentens fravær.

4.4.6 *Presidentskapets initiativrett*

Som påpekt i punkt 4.4.1 ovenfor, er det lagt til grunn at presidentskapet har kompetanse til å ta opp saker og fremme innstilling for Stortinget av eget initiativ forutsatt at saken hører under presidentskapets ansvarsområde.

Dette gjelder både administrative saker, men også saker som gjelder parlamentariske spørsmål og forholdet til organer for Stortinget. For eksempel har presidentskapet av eget initiativ fremmet innstilling om å reise statue av tidligere stortingspresident Hambro på Eidsvolls plass, innstillinger om lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter og en rekke innstillinger om endringer i Stortingets forretningsorden. Presidentskapet vil ofte drøfte spørsmål om å ta opp og fremme innstilling om slike saker med lederne av partigruppene.

Arbeidsgruppen foreslår at denne praksis kodifiseres som nytt fjerde ledd i § 7 i forretningsordenen.

«Presidentskapet kan fremme innstillinger til Stortinget innenfor de ansvarsområder som tilligger presidentskapet.»

5. Økonomiregelverk

5.1 Innledning

I henhold til strekpunkt 2 i arbeidsgruppens mandat, skal regelverk som skal ivareta en god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i staten, gjøres fullt ut gjeldende også for Stortinget. Videre skal arbeidsgruppen vurdere eventuelle nødvendige tilpasninger som følge av at Stortinget ikke er en del av forvaltningen, men uten at det fører til at regler for kvalitetssikring av byggeprosjekter skal være mindre krevende for Stortinget enn for staten for øvrig. Dette er primært behandlet i kapittel 6 nedenfor.

Samtidig er det slik at økonomiregelverk som er generelt utformet, også har betydning for byggesaker. Ar-

beidsgruppen behandler i det følgende generelt økonomiregelverk, herunder om det er behov for å implementere generelt statlig regelverk for økonomiforvaltning for Stortinget i større grad enn hva som allerede er tilfelle i dag.

5.2 Beskrivelse av dagens situasjon

5.2.1 *Gjeldende økonomiregelverk for Stortinget*

1. Stortingets økonomiregelverk og bevilgningsreglementet

For perioden 2005 til 2012 var «Hovedinstruks for økonomiforvaltningen i Stortinget»¹ gjeldende for Stortingets administrasjon. Denne instruksjonen bygget på «Reglement for økonomistyring i staten» og «Bestemmelser om økonomistyring i staten» med de tilpasninger som var nødvendige for Stortinget. Ved motstrid hadde hovedinstruksjonen forrang.

I desember 2012 vedtok presidentskapet Stortingets nye økonomiregelverk.² Stortingets administrasjon skal fra 1. januar 2013 følge Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten, med de unntak presidentskapet fastsetter.

I tilpasningene som er gjort for Stortinget, presiseres det at reglementet gjelder for Stortingets aktiviteter slik dette er definert for statlige forvaltningsorganer, og at benevnelsen «virksomhet» i øvrige bestemmelser derfor vil gjelde for Stortingets administrasjon. Tilpasningene som ble gjort gjeldende fra 2013, gjaldt presisering av at presidentskapet fastsetter unntak fra reglement og bestemmelser, mens direktøren fastsetter instruksjoner. Fra 5. februar 2015 ga presidentskapet direktøren rett til å fastsette unntak fra reglementet.

Bevilgningsreglementet gjelder for Stortingets budsjett og virksomhet uten tilpasninger.

2. Stortingets hovedinstruks

Stortingets direktør fastsetter også instruksjoner for Stortingets administrative virksomhet. I henhold til § 3 i Reglement for økonomistyring fastsatte direktøren 18. desember 2013 «Hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon» med virkning fra 1. januar 2014. Instruksjonen er revidert med iverksettelse 1. januar 2016. Administrasjonens virksomhetsstyring skal ta utgangspunkt i de grunnleggende styringsprinsippene for staten slik disse er nedfelt i § 4 i Reglement for økonomistyring i staten.

Gjennom et løpende arbeid med videreutvikling og forbedring av virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon var det planlagt en ny revidering av hovedinstruksjonen med virkning fra 1. januar 2018. Ferdigstillelsen av denne revisjonen er foreløpig utsatt til 1. halvår

1. Fastsatt av Stortingets presidentskap 09.12.2004.

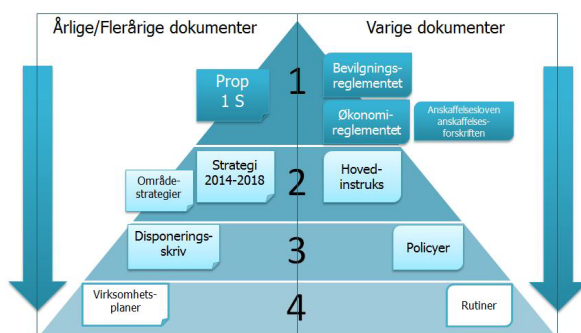
2. «Økonomiregelverk for Stortingets administrasjon», fastsatt av presidentskapet 13.12.2012.

2018, blant annet som følge av det pågående arbeidet i denne arbeidsgruppen, siden forslag i denne rapporten kan ha betydning for revisjonen.

3. Andre relevante dokumenter

I tillegg til hovedinstruksen er det utarbeidet policyer på nærmere bestemte områder. Per i dag finnes det policyer for økonomistyring, økonomiforvaltning, innkjøp og fullmakter i tillegg til overordnede føringer og prinsipper for internkontroll.

Her er en illustrasjon av relevante styringsdokumenter for Stortingets administrative virksomhet, som også inkluderer en del dokumenter ut over det som er nevnt ovenfor:



4. Praktisk gjennomføring

Stortingets direktør delegerer nødvendigvis i betydelig grad sine fullmakter videre i administrasjonens organisasjon. Delegering av budsjettmyndighet til avdelingsdirektører gjøres årlig gjennom disponeringsskriv fra direktøren. Videre delegering av budsjettmyndighet internt i en avdeling gjøres fra avdelingssjef. Dette er nærmere regulert i hovedinstruksens kapittel 1.4 og policy for fullmakter.

Kostnadsramme for byggeprosjekter disponeres med en oppdeling hvor prosjektbestiller disponerer hele kostnadsrammen. Kostnadsrammen dekker usikkerhetsavsetninger og rom for justeringer av prosjektet innenfor prosjektets hovedprogram. Prosjektbestiller delegerer en styringsramme til prosjekteier og setter et styringsmål for prosjektleder. Styringsrammen er typisk mindre enn kostnadsrammen. Se for øvrig punkt 8.2.4 nedenfor om prosjektroller og rammedisponering for mer om dette.

Om kostnadsrammen tillater det, kan bestiller bestille endringer av prosjektet og justere styringsramme og styringsmål i henhold til endringen av prosjektets program. Dette må ikke forveksles med endringshåndtering i administrering av kontrakter med leverandører.

Transaksjonskontroll av utgifter er forankret i punkt 2.5.2 av Bestemmelser om økonomistyring i staten. Informasjon rundt de fleste sider av fakturabehandling er samlet på Stortingets intranett på siden «Faktura

og regnskap». Prosjektorganisasjonen for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. har en egen intern prosjektadministrativ håndbok med et eget delkapittel som tar for seg fakturarutiner.

5.2.2 Særlig om store anskaffelser

1. Innledning

Økonomireglementets krav ved store anskaffelser er forankret i bestemmelsen punkt 5.3.8. Der omtales både krav til prosjektregnskap, økonomistyring og ekstern kvalitetssikring:

«Enkelte anskaffelser er store både ved de samlede utgiftene og den tiden det tar fra bestilling til ferdig leveranse (prosjekter), slik at det kreves egne rutiner og metoder for å sikre kontroll med fremdrift, kvalitet og utgifter.

Ved store anskaffelser der kostnadene påløper over tid, skal det utarbeides et eget regnskap (prosjektregnskap). Det skal jevnlig utarbeides oppstillinger som viser forventede resterende utgifter til ferdigstillelse mot budsjett og bevilgning.

Ved store anskaffelser eller omfattende spesialproduksjoner med lang tilvirkningstid, skal det være en fortløpende kvalitetssikring av delleveransene eller enkeltelementene for å sikre at det endelige produktet har tilfredsstillende kvalitet. Kvalitetssikringen må tilpasses risikoen forbundet med leveransen eller spesialproduksjonen.

Det skal foretas en ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg for alle statlige prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 mill. kroner, før prosjektene fremmes for Stortinget. Finansdepartementet har inngått rammeavtale med leverandører av slike tjenester som er obligatorisk å benytte. Det er ansvarlig fagdepartement og Finansdepartementet som i fellesskap foretar avrop på rammeavtalen.»

2. Ekstern kvalitetssikring

Kravet om at det skal foretas en ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg for alle statlige prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 mill. kroner, gjelder også for Stortingets prosjekter, herunder byggeprosjekter.

Det er ikke gjort unntak fra eller foretatt noen tilpasning til angivelsen av at Finansdepartementet har inngått rammeavtale med leverandører av ekstern kvalitetssikring som det er obligatorisk å benytte. Men siden Stortinget ikke er omfattet av disse rammeavtalene, har det vært lagt til grunn at Stortinget ikke har hatt mulighet til å benytte disse.

Stortinget har ikke inngått egen rammeavtale for ekstern kvalitetssikring, men har for eksempel i byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. ved flere anledninger trukket inn eksterne aktører blant annet for å sørge for kvalitetssikring. Det har imidlertid vært snakk om ekstern kvalitetssikring på avgrensede områder, og ikke for «kostnadsoverslag og styringsopplegg» slik bestemmelsen punkt 5.3.8 angir.

3. Prosjektregnskap

Som bestemmelsenes punkt 5.3.8 foreskriver, utarbeider administrasjonen prosjektregnskap ved store anskaffelser der kostnadene påløper over tid.

I veilederen til økonomimodellen er det beskrevet bruken av dimensjon 2 – prosjektnummer. Prosjektnummer bestilles på dedikert skjema fra seksjon for økonomi og styring, og det forutsettes at alle tilhørende utgifter og inntekter påføres dette nummeret.

Prosjektregnskapsbehov ut over det som i dag håndteres i Stortinget regnskapssystem, håndteres i et separat prosjektregnskapssystem (ISY). Prosjektregnskapsbehov som har motivert bruk av ISY, er eksempelvis:

- Prosjekter som går over flere regnskapsår og i flere prosjektfaser.
- Håndtering av projektrammer, styringsmål og prognoser som skiller seg fra budsjettbegrepet i det regulære regnskapet.
- Prosjektnedbrytningsstruktur i flere nivåer under prosjektnummer for å kunne håndtere en hierarkisk sammenheng mellom byggekostnadselementer, kontraktsadministrasjon med ulike prismodeler og hovedkontrakter med endringbestillinger og tilleggskjøp.
- Regnskapsmessige driftskostnader som skal inngå i prosjektkostnaden.
- Prosjektporteføljestyling med rammer, prognoser og usikkerhetsavsetninger.

Prosjektregnskapet til P26-prosjektene håndteres i ISY. Selv om Riksrevisjonen ikke kritiserte bruken av ISY som sådan, har Riksrevisjonen som kjent fremmet kritikk av hvordan prosjektregnskapet for byggeprosjektet Prinsens gate 26 er ført. Vi kommer tilbake til det i punkt 5.3.2 nedenfor.

5.3 Arbeidsgruppens vurderinger

5.3.1 *Behov for endringer i gjeldende økonomiregelverk for Stortinget?*

1. Generelt

Tilpasningene som er gjort for Stortinget i statens økonomiregelverk er svært begrensede, og i all hovedsak gjelder statens økonomiregelverk også for Stortinget. Det er da også praktiseringen av Stortingets økonomiregelverk som har vært gjenstand for kritikk fra Riksrevisjonen, og ikke regelverket som sådan.

Økonomistyring generelt, og spesielt i byggesaker, er et sentralt underliggende tema i kapittel 4 ovenfor om avklaring og formalisering av roller mellom Stortingets organer, i kapittel 6 nedenfor om reglement for Stortingets bygge- og leiesaker og i kapittel 8 om bruk av Statsbygg. I det følgende skal vi se nærmere på særlig to

bestemte aspekter ved økonomistyring, nemlig ekstern kvalitetssikring og prosjektregnskap.

2. Allerede pågående evaluering av praksis – særlig om ekstern kvalitetssikring

Våren 2017 ble det gjort en gjennomgang av alle bestemmelser og kapitler i økonomireglementet og bestemmelsene. Målet var å avdekke områder i økonomiregelverket der det må gjøres tiltak for å sikre etterlevelse. Funnene ble hovedsakelig gruppert i 3 områder:

1. Det bør vurderes unntak fra/tilpasninger til reglementet/bestemmelsene.
2. Forhold som bør beskrives bedre i hovedinstruksjonen, eller som ikke er omtalt der i det hele tatt.
3. Forhold som administrasjonen bør ha mer oppmerksomhet rundt, men hvor det ikke er behov for å vurdere unntak/tilpasninger i reglementet/bestemmelsene eller endre hovedinstruksjonen.

Område 1 og 2 omtales i det følgende.

Gjennomgangen viste at det bør vurderes unntak fra/tilpasninger til økonomireglementet og/eller bestemmelsene på følgende punkter:

- Det bør gjøres en generell vurdering av bruk og forståelse av begrepene «Stortinget» og «departement». Se for eksempel under § 6 i økonomireglementet og punkt 2.2, 2.3, 3.3 og kapittel 6 i bestemmelsene.
- Det bør gjøres et unntak fra punkt 5.3.8 i bestemmelsene når det gjelder bruken av rammeavtalene som Finansdepartementet har inngått, da Stortinget ikke er omfattet av disse.

Arbeidsgruppen mener at Stortinget i stedet bør inngå egne avtaler om ekstern kvalitetssikring for det enkelte prosjekt, som dekker samme behov, jf. nærmere om dette i punkt 6.4.3 nedenfor. Dette bør presiseres i en tilpasning til punkt 5.3.8 i bestemmelsene.

Gjennomgangen viste at følgende bør ivaretas ved revisjon av hovedinstruksjonen:

- Se på formuleringer i § 7 Tildeling av gitte bevilgninger til underliggende virksomheter og se om den er tilstrekkelig, både med tanke på at Stortinget ikke mottar tildelingsbrev og relatert til våre forpliktelser overfor kontrollorganene.
- § 8 Tilskudd og garantier (inkl. kapittel 6) i reglementet må omtales i hovedinstruksjonen pga. ordningen med reisetilskudd.
- § 16 Evalueringer (inkl. kap. 2.6) i reglementet mangler i hovedinstruksjonen og bør inn som en mer integrert del av virksomhetsstyringen.

Arbeidsgruppen mener det er mest hensiktsmessig at ovennevnte tilpasninger til økonomiregelverket og justeringer i hovedinstruksen gjøres i forbindelse med revisjon av hovedinstruksen, hvor arbeidet som nevnt skal tas opp igjen i 2018.

3. Andre tiltak for å sikre etterlevelse?

Utover det som nevnte gjennomgang har identifisert, herunder det som gjelder ekstern kvalitetssikring og prosjektrekningskap (jf. neste punkt om det siste), kan ikke arbeidsgruppen se vesentlige områder hvor det er behov for innskjerping av etterlevelsen av økonomiregelverket.

Det kan imidlertid være grunn til å utvikle og utvide kapittel 6 om eiendomsforvaltning i hovedinstruksen noe. Blant annet bør det tas inn en henvisning til og en omtale av reglementet for Stortingets bygge- og leiesaker dersom det blir vedtatt. Arbeidsgruppen mener det er mest hensiktsmessig at også dette gjøres i forbindelse med nevnte revisjon av hovedinstruksen.

5.3.2 Prosjektrekningskap

Riksrevisjonen har påpekt at prosjektrekningskapene for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. har mangler som styringsverktøy, herunder at ikke alle prosjektrelaterte kostnader er ført i prosjektrekningskapene, og at totalkostnaden for byggeprosjektet dermed ikke er kjent. Videre fremhever Riksrevisjonen at prosjektrekningskapene ikke er ført fra prosjektets oppstart og ikke gir oversikt over hvor mye av bevilgningen til prosjektene som er benyttet til sikringstiltak.

Det er med andre ord ifølge Riksrevisjonen et potensial for å få mer effekt av verktøyene for prosjektrekningskap og for at prosjektrekningskapet skal bli et bedre styringsverktøy og beslutningsstøttesystem.

Som Riksrevisjonen gjengir i sin rapport, har Stortingets administrasjon påpekt overfor Riksrevisjonen at det vil være mulig å utarbeide en mer detaljert oppdeling i aktiviteter dersom det skulle være behov for det.

Arbeidsgruppen anbefaler at administrasjonen iverksetter et arbeid med å utvikle bruken av prosjektrekningskapssystemet som styringsverktøy og med å forbedre samvirke mellom prosjektrekningskap og det regulære regnskapet.

Herunder anbefaler arbeidsgruppen at det etableres nye rutiner for å kanalisere prosjektrelaterte internkostnader, som prosjektrelaterte personalkostnader og driftskostnader, til prosjektrekningskapet.

6. Regelverk for byggeprosjekter

6.1 Innledning

I dette punktet gjennomgås regelverk og veiledere som gjelder spesielt for planlegging, gjennomføring og finansiering av byggeprosjekter i statsforvaltningen.

Regler som gjelder for budsjettbehandlingen og økonomiforvaltning generelt, er nærmere omtalt i pkt. 4.2.3 og 5.2.1 ovenfor.

Lover, forskrifter og annet regelverk som alle utbyggere, uavhengig av om disse er organisert som statlig, kommunal eller privat virksomhet, må forholde seg til, er ikke nærmere omtalt i rapporten. Anskaffelsesregelverket er omtalt særskilt i punkt 7.3 nedenfor.

Felles for regelverket nedenfor er at det er gjort gjeldende for statsforvaltningen gjennom kongelige resolusjoner med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet. Regelverket gjelder derfor formelt ikke for Stortinget med mindre Stortinget selv, presidentskapet eller Stortingets administrasjon gjennom særskilt beslutning fastsetter at regelverket skal følges.

6.2 Beskrivelse av dagens situasjon

Stortinget har hittil ikke hatt et eget regelverk for behandling av byggesaker utover de generelle reglene som følger av bevilgningsreglementet og Stortingets økonomiregelverk, men har sett hen til statlig regelverk for byggesaker i betydelig grad der hvor det har vært naturlig. Det gjelder blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase.

Som det fremgår av Riksrevisjonens rapport, er det påpekt en rekke forbedringspunkter når det gjelder rutinene for henholdsvis planlegging og gjennomføring av større byggeprosjekter, herunder håndtering av endringer i et prosjekt. Dette har medført at det for tiden pågår et arbeid med å nedfelle nærmere retningslinjer for den interne håndteringen av slike saker i Stortingets administrasjon.

Blant annet tilpasses Stortingets prosjektmodell nå de kravene som gjelder for statlige virksomheter, herunder innføring av KS1 og KS2 for prosjekter over terskelverdier fastsatt av Finansdepartementet. For prosjekter over 300 mill. kroner følges «Veileder for styring i tidligfase i store statlige byggeprosjekter» så langt den er overførbar til Stortinget.

De prosedyrer som så langt har vært fulgt ved behandling av byggesaker i Stortinget, er nærmere omtalt i punkt 4.2.4 (den bevilgningsmessige håndteringen) og 8.2.4 (Stortingets prosjektmodell og kontraktsstrategi i byggesaker).

6.3 Beskrivelse av statlig regelverk for byggesaker

6.3.1 Bygge- og leieinstruksen med tilhørende retningslinjer og rundskriv

Det sentrale overordnede dokumentet for bygge- og leiesaker i staten er instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor av 13. januar 2017.

Instruksen gjelder etter sin ordlyd for alle virksomheter i statlig sivil sektor, organisert innenfor rettssubjektet staten, både ved avtale om leie av lokaler og ved

byggeprosjekter som inkluderer ombygging og rehabilitering. Instruksen gjelder imidlertid ikke for bygging eller leie av lokaler til departementene. Den gjelder heller ikke for Stortinget.

Kapittel 2 i instruksen inneholder særlige krav til utredning av lokalbehov. Det fremgår at kravene i instruksen er en presisering av kravene i utredningsinstruksen, og angir hvilken dokumentasjon som skal ligge til grunn for valg av løsning på lokalbehovet.

Når det gjelder krav til utredning, fastsetter instruksjonen følgende:

- For prosjekter over terskelverdien i KS-ordningen (750 mill. kroner), skal det følges en konseptvalgutredning (KVU) som må følge kravene i KS-ordningen, jf. nærmere omtale nedenfor.
- For prosjekter mellom 300 mill. kroner og terskelverdi er det gitt retningslinjer i Veileder for styring i tidligfase i store statlige byggeprosjekter.
- For prosjekter under 300 mill. kroner gjelder kravene i utredningsinstruksjonen av 19. februar 2016 nr. 184 (jf. omtale ovenfor).

Det fremgår videre at Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan sette normer for lokalenes areal, energi og standard. Slike normer er gitt i rundskriv H-2016-2.

Kapittel 3 i instruksjonen har særskilte regler som skal følges ved leie av lokaler i markedet, herunder egne bestemmelser om når leieavtaler kan inngås uten at saken forelegges Stortinget.

Kapittel 4 i instruksjonen har nærmere regler om prosjektering og gjennomføring av byggeprosjekter, herunder:

- Bestemmelser om ansvarsfordeling mellom henholdsvis oppdragsdepartement, Statsbygg, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.
- Bestemmelser om at det for prosjekter med antatt investeringskostnad på mer enn 300 mill. kroner gjennomføres en avklaringsfase. I avklaringsfasen skal oppdragsgiver, i samråd med Statsbygg, definere prosjektet nærmere, herunder ambisjonsnivå samt øvrige kritiske faktorer. Avklaringsfasen oppsummeres i en rapport som skal gi grunnlag for en eventuell beslutning om oppstart av forprosjekt (OFP). For prosjekter over terskelverdi skal oppdragsdepartementet fremme saken om OFP for regjeringen.
- Bestemmelser om at dersom de samlede kostnadene ved forprosjektet anslås å overstige de terskelverdier som Finansdepartementet setter for ekstern kvalitetssikring, skal en kostnadskalkyle for forprosjektet kvalitetssikres eksternt i henhold til KS2-

ordningen før det eventuelt fremmes forslag til Stortinget om bevilgning til forprosjektet.

- Bestemmelser om ekstern kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2 iht. de terskelverdier som Finansdepartementet setter for slike analyser) før forslag om startbevilgning fremmes for Stortinget.
- Bestemmelser om at kostnadsrammer- og styringsrammer som ikke har vært kvalitetssikret gjennom KS-ordningen skal godkjennes av Kommunal- og moderniseringsdepartementet før forslag om startbevilgning fremmes for regjeringen og Stortinget.
- Nærmere bestemmelser om oppstart og gjennomføring av byggeprosjekter, herunder vurderinger av kutt i prosjektet ved uforutsette kostnader og bruk av usikkerhetsavsetninger.

Kapittel 4 i instruksjonen inneholder også bestemmelser om forenklet budsjettbehandling for byggeprosjekter innenfor statens husleieordning som kan håndteres innenfor uendret budsjettamme. Disse prosjektene skal håndteres i henhold til enhver tid gjeldende rundskriv, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-2014-11.

Med mindre det på et tidspunkt skulle være aktuelt å innlemme Stortingets bygninger i statens husleieordning, noe som ville innebære at Statsbygg overtar forvaltningen av Stortingets bygninger, anses disse delene av instruksjonen ikke relevante for Stortinget.

6.3.2 Nærmere om KS-ordningen

KS-ordningen ble innført i 2000 for å styrke kvalitetssikringen av statlige investeringer, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (1999–2000) pkt. 7.4. Som et første tiltak ble det innført en ordning med obligatorisk ekstern kvalitetssikring av alle statlige investeringsprosjekter med en antatt kostnad på mer enn 500 mill. kroner. Ordningen ble utvidet til også å omfatte kvalitetssikring av konseptvalg i 2005, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005) pkt. 10.2. I 2013 ble terskelverdien hevet til 750 mill. kroner.

KS-ordningen omfatter to kontrollpunkter i investeringsprosjektets planleggingsprosess:

- KS1 – Kvalitetssikring av konseptvalg før beslutning i regjeringen om å starte forprosjekt.
- KS2 – Kvalitetssikring av styringsunderlag samt kostnadsoverslag før eventuell investeringsbeslutning i Stortinget.

Rettslig er ordningen forankret i reglement for økonomistyring for staten fastsatt ved kongelig resolusjon 12. desember 2003, senest endret 5. november 2015, pkt. 5.3.8., som fastsetter:

«Det skal foretas en ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg for alle statlige prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 mill. kroner, før prosjektene fremmes for Stortinget. Finansdepartementet har inngått rammeavtale med leverandører av slike tjenester som er obligatorisk å benytte. Det er ansvarlig fagdepartement og Finansdepartementet som i fellesskap foretar avrop på rammeavtalen.»

Som det fremgår ovenfor, er det i tillegg tatt inn mer detaljerte bestemmelser om ekstern kvalitetssikring for statlige byggeprosjekter i kongelig resolusjon om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor 13. januar 2017.

Finansdepartementet har inngått rammeavtale med seks selskapskonstellasjoner av eksterne rådgivere om gjennomføring av kvalitetssikring. Gjeldende rammeavtale er fra 2015. Det er Finansdepartementet og de enkelte fagdepartementer som kan gjøre avrop på rammeavtalen. Nærmere informasjon om ordningen finnes på Finansdepartementets nettsider.

Det er publisert følgende veiledere til KS-ordningen:

- Veileder nr. 1 Det sentrale styringsdokument
- Veileder nr. 2 Felles begrepsapparat KS2
- Veileder nr. 3 Felles begrepsapparat KS1
- Veileder nr. 4 Systematisk usikkerhet
- Veileder nr. 5 Markedsusikkerhet (fortsatt under utarbeidelse)
- Veileder nr. 6 Kostnadsestimering
- Veileder nr. 7 Kontraktstrategi

Det finnes også foreløpige versjoner av fire veiledere som fremdeles er på høring:

- Veileder nr. 8 Nullalternativet
- Veileder nr. 9 Utarbeidelse av KVVU dokumenter
- Veileder nr. 10 Målstruktur og måloppnåelse
- Veileder nr. 11 Konseptvalg og detaljering

6.3.3 Kunstnerisk utsmykking

Egne regler om kunstnerisk utsmykking er gitt i kongelig resolusjon 2. september 1997 om ordningen for utsmykking av statlige bygg. Resolusjonen har nærmere regler om avsetning av deler av kostnadsrammen til utsmykking. Når byggebevilgning er gitt av Stortinget, skal den delen av kostnadsrammen som er avsatt til utsmykking, stilles til disposisjon for Utsmykkingsfondet.

6.3.4 Forholdet til utredningsinstruksen

Gjennom instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor pkt. 2.2 gjelder kravene i utredningsinstruksen for byggesaker under 300 mill. kroner.

Utredningsinstruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016. Instruksen erstattet tidligere instruks fra 2000. Formålet med utredningsinstruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, som for eksempel reformer, reguleringer og investeringer.

Instruksen gjelder for utarbeidning av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i eller på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer, dvs. departementene og deres underliggende virksomheter. Utredningsinstruksen er en del av regjeringens interne bestemmelser og kan fravikes etter særskilt vedtak, jf. instruksens punkt 1-4. Utredningsinstruksen regulerer også arbeidet med tiltak som skal legges frem for regjeringen.

Instruksen inneholder blant annet minimumskrav til utredning, bestemmelser om forholdsmessighet i utredningen og krav til involvering av berørte departementer og andre.

Det er også utarbeidet en veileder til instruksen, som gir råd og hjelp i utredningsarbeidet.

6.4 Arbeidsgruppens vurderinger

6.4.1 Innledning

I mandatet er arbeidsgruppen bedt om å vurdere hvordan regelverk som skal ivareta god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i staten, kan gjøres fullt ut gjeldende også for Stortinget. Det er arbeidsgruppens vurdering at instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor i stor grad kan gjøres gjeldende for Stortinget, slik at Stortinget pålegges samme krav til utredning og kvalitetssikring som øvrig statlig virksomhet.

Arbeidsgruppen mener imidlertid at det vil være behov for en del tilpasninger ut ifra konstitusjonelle og andre hensyn, jf. nærmere gjennomgang nedenfor. I det følgende er også forholdet til øvrige dokumenter mv. som er omtalt i punkt 6.3 ovenfor, behandlet.

Som vedlegg til rapporten har arbeidsgruppen laget en foreløpig versjon av instruksen som er tilpasset slik at den kan være utgangspunkt for et reglement for Stortingets byggesaker. Den anses som et «utgangspunkt» siden den er relativt omfattende og reiser en rekke problemstillinger som det er behov for å gå nærmere inn i før et konkret forslag fremmes for Stortinget. Den synliggjør imidlertid omfanget av tilpasninger som vil være nødvendig.

6.4.2 Reglement for håndtering av Stortingets bygge- og leiesaker

1. Innledning

Arbeidsgruppen anbefaler at instruksen som gjelder for statsforvaltningen, formelt implementeres gjennom et eget reglement for Stortinget. Arbeidsgruppen mener at «reglement» er en terminologi som er bedre egnet for Stortinget, jf. at «instruks» gjennomgående

brukes som betegnelse for regjeringsinternt regelverk fastsatt av regjeringen i medhold av Kongens instruksjonsmyndighet i Grunnloven § 3 eller i regelverk som regulerer forholdet mellom Stortinget og tilknyttede virksomheter.

I lys av den politiske forhistorien foreslår arbeidsgruppen at reglementet fastsettes av Stortinget i plenum, selv om dette ikke er formelt nødvendig. Det foreslås også at presidentskapet delegeres myndighet til å fastsette endringer i den utstrekning endringene ikke berører forholdet mellom presidentskapet og plenum. Dette gir fleksibilitet til raskt å kunne implementere eventuelle endringer som gjennomføres av Kongen for statsforvaltningen.

Reglementet gjelder håndtering av byggesaker på et overordnet nivå, og i forbindelse med implementeringen av regelverket må blant annet forholdet til styringsmodellen for eiendomsforvaltningen til Stortinget vurderes nærmere.

De tilpasninger arbeidsgruppen har sett behov for, kan deles inn i følgende hovedspørsmål:

2. Virkeområde

Det må vurderes om reglementet bare skal gjelde for Stortinget, eller om det også skal omfatte byggeprosjekter for Stortingets tilknyttede organer (Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen osv.).

Arbeidsgruppen anbefaler at reglementet også gjøres gjeldende for tilknyttede organer, da det er liten grunn til at disse ikke skal være underlagt samme krav som Stortinget selv og statsforvaltningen. I så fall må det gjøres ytterligere tilpasninger, for eksempel ved at det tas inn et eget kapittel i reglementet som beskriver rolle- og ansvarsdelingen mellom Stortinget og de respektive organene.

3. Tilpasning av regjeringens beslutningsnivåer til Stortingets virksomhet

Et viktig formål med instruksen er å regulere interne beslutningsprosedyrer i regjeringsapparatet. Den inneholder derfor en rekke bestemmelser om forhold som skal besluttes av regjeringen eller godkjennes av Finansdepartementet eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Disse bestemmelsene foreslås erstattet av en beskrivelse av ansvarsdelingen mellom henholdsvis Stortingets direktør, presidentskapet og Stortinget i plenum. Som hovedprinsipper foreslås følgende lagt til grunn:

Stortingets direktør

De utredninger og tilrettelegginger av beslutningsgrunnlag som skal utføres av oppdragsdepartementet, gjennomføres av Stortingets direktør.

Dette innebærer at Stortingets direktør ved beslutningspunkt konseptvalg skal legge frem følgende beslutningsunderlag:

- Konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring (KS1) for prosjekter over 750 mill. kroner.
- Konseptvalgotat for prosjekter mellom 300 og 750 mill. kroner.
- Beslutningsgrunnlag som oppfyller de krav til innhold som følger av utredningsinstruksens kapittel 2 for prosjekter under 300 mill. kroner.
- Vurdering og anbefaling av om, og på hvilken måte, Statsbygg skal benyttes ved beslutning om videreføring/gjennomføring av byggeprosjektet.

Stortingets presidentskap

De beslutningsnivåer som i instruksen er lagt til Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller regjeringen, legges til Stortingets presidentskap med to viktige unntak:

- Beslutninger om oppstart av forprosjekt for prosjekter med en anslått verdi over 300 mill. kroner legges frem for Stortingets plenum. Dette er ikke nødvendig i henhold til bevilgningsreglementet, og i departementene treffes denne beslutningen av regjeringen.
- Når arbeidsgruppen mener at Stortinget i plenum bør involveres på dette stadiet, er det begrunnet med at hele Stortinget som bruker av bygningen bør trekkes inn i vurderingene av sentrale forutsetninger for planlegging, jf. at sentrale premisser legges allerede på dette tidspunktet.
- Større endringer i prosjekter over 300 mill. kroner.

For alle prosjekter som er av en slik størrelsesorden at kostnadsramme legges frem for Stortinget til godkjenning, foreslås følgende beslutningspunkter lagt til presidentskapet:

- Behandling av kostnadsrammer før de fremlegges for Stortinget til godkjenning, herunder godkjenning av kostnadsrammer og styringsramme for prosjekter som har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring (KS2).
- Behandling av tilleggsutgifter (tomgangsleie, flyttekostnader, brukerutstyr og inventar) før saken legges frem for Stortinget i plenum.
- Det overordnede ansvaret for disponering av usikkerhetsavsetning. Deler av disponeringen kan delegeres til Stortingets direktør eller Statsbygg.
- Større endringer i prosjekter under 300 mill. kroner (forutsatt at endringene ikke påvirker kostnadsrammen fastsatt av Stortinget i plenum), herunder større endringer i vedtatt funksjonalitet.
- Valg av prosentsats for kunstnerisk utsmykking.

Det foreslås videre presisert at presidentskapet er ansvarlig for å legge frem forslag til bevilgning og kostnadsrammer for Stortinget i plenum.

For prosjekter som er så små at det etter bevilgningsreglementets regler ikke er nødvendig med fremlegg for Stortinget i plenum, forutsettes det at det utarbeides egne retningslinjer.

4. Regulering av ansvarsdelingen mellom Statsbygg, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Stortinget

Dette punktet må ses i sammenheng med rapportens punkt 7.2 om konstitusjonelle avklaringer. Som det fremgår der, er det ikke konstitusjonelle hindringer for at Stortinget benytter Statsbygg, men det er viktig med tydelige ansvarsforhold hvis Statsbygg benyttes.

Den kongelige resolusjonen inneholder et punkt om fordelingen av det konstitusjonelle ansvaret mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og oppdragsdepartementet. Dette foreslås erstattet med en omtale av ansvarsdelingen mellom Stortinget på den ene side og Statsbygg/Kommunal- og moderniseringsdepartementet på den annen side i de tilfeller der Stortinget ønsker å benytte Statsbygg som byggherre. Forslaget til regulering tar utgangspunkt i den ansvarsdelingen som er trukket opp mellom Statsbygg/Kommunal- og moderniseringsdepartementet og ansvarlig oppdragsdepartement, men med tilpasninger til Stortingets organisasjon:

- Stortingets presidentskap og Stortingets direktør har ansvaret for egen behandling av byggesaken, herunder blant annet prioritering av prosjektet, dimensjonering, arealramme og kvalitativ utforming, jf. ansvarsdeling beskrevet i pkt. 3 ovenfor.
- Stortingets presidentskap er ansvarlig for å fremme eventuelle forslag om midler til avklaringsfase, prosjektering og eventuell startbevilgning. Stortingets presidentskap skal også fremme forslag om bevilgning til nødvendig brukerutstyr til prosjektet.
- Statsbygg ivaretar byggherreansvaret på vegne av staten og har ansvar for anbudsprosedyrer, kontraktsinngåelse og gjennomføring av fastsatte planer innenfor det bevilgede beløp. Statsbygg er videre ansvarlig for å varsle Stortingets administrasjon og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om avvik i prosjektgjennomføringen som kan medføre at prosjektet ikke kan gjennomføres iht. fastsatte planer. Ved eventuelle feil eller mangler fra Statsbyggs side har kommunal- og moderniseringsministeren det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret.
- Stortingets presidentskap behandler forslag til kostnadsrammer for prosjekter under terskelverdien for ekstern kvalitetssikring, og har det overordnede ansvaret for disponeringen av usikkerhetsavsetninger i byggeprosjekter, samt for å fremme forslag om midler til videreføring av byggeprosjekter.

- Stortingets presidentskap er ansvarlig for at det gjennomføres ekstern kvalitetssikring av enkeltprosjekter.

I kapittel 8 er det gitt en mer utdypende omtale av de rettslige og praktiske konsekvensene av at Statsbygg er byggherre.

5. Nærmere bestemmelser om når Statsbygg skal benyttes

Det er ikke hensiktsmessig å benytte Statsbygg ved mindre byggeprosjekter. Det må vurderes om det skal tas inn nærmere kriterier for når Stortinget selv skal være byggherre. Dette drøftes nærmere i punkt 8.4.2 nedenfor.

6. Forhold knyttet opp mot Stortingets spesielle bygningsmasse

Enkelte tilpasninger kan også være nødvendige med bakgrunn i Stortingets historiske bygningsmasse og særlige krav til tilretteleggelse for den parlamentariske virksomheten, herunder beliggenhet og sikkerhet, eksempelvis når det gjelder kriterier for når det kan inngås leiekontrakter, jf. punkt 7 nedenfor. Arbeidsgruppen viser i denne forbindelse til at instruksene ikke gjelder for departementenes egne lokaler, hvor lignende hensyn gjør seg gjeldende.

7. Forholdet til leiekontrakter

Mandatet omfatter bare vurdering av regler for gjennomføring av byggeprosjekter, ikke regler for inngåelse av leieforhold. Disse forholdene henger imidlertid tett sammen. For eksempel kan valg av konsept innebære enten inngåelse av en leiekontrakt med en privat eiendomsutvikler eller gjennomføring av et byggeprosjekt i statlig regi.

Arbeidsgruppen foreslår derfor at Stortinget, med noen tilpasninger i lys av det som er sagt ovenfor, også implementerer reglene om inngåelse av leieforhold, for eksempel regelen om at det normalt skal innhentes flere tilbud. Til formuleringen om at det overordnede kriteriet skal være hva som er mest økonomisk gunstig for staten, kan det eventuelt tilføyes at sikkerhetshensyn og nærhet til Stortingets øvrige bygninger kan tillegges vekt.

8. Forholdet til annet regelverk som det vises til i instruksene

Instruksene fastsetter at for prosjekter under 300 mill. kroner gjelder kravene i utredningsinstruksene. Utredningsinstruksene har en rekke bestemmelser som ikke passer for Stortinget fordi de regulerer saksbehandlingen mellom departementene. Her foreslås det at Stortingets eget regelverk i stedet bruker formuleringen «de krav til innhold i beslutningsgrunnlag som følger av utredningsinstruksens kapittel 2».

Veileder for styring i tidligfase i store statlige byggeprosjekter gjelder for statlige investeringsprosjekter med en antatt prosjektkostnad på mer enn 300 mill. kroner. Normalt er Statsbygg byggherre for slike byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Veilederen gjelder imidlertid også i de tilfeller der byggherreansvaret ivaretas av annen statlig aktør. Arbeidsgruppen foreslår at veilederen gjøres gjeldende for Stortingets byggeprosjekter (uavhengig av hvem som er byggherre) med de tilpassninger av regjeringens beslutningsnivåer til Stortingets virksomhet som nevnt ovenfor.

9. Utelatelse av forhold som ikke er relevante for Stortinget

Stortinget har sin egen eiendomsforvaltning og er ikke en del av husleieordningen i staten. Punkter som gjelder budsjettbehandling av såkalte «kurante» byggeprosjekter, hvor investeringskostnader dekkes gjennom økt husleie til Statsbygg, er derfor ikke relevante for Stortinget.

10. Forslag til reglement

Arbeidsgruppen har i Vedlegg 1 foreslått et reglement for Stortingets bygge- og leiesaker basert på det ovenstående, som kan være utgangspunkt for videre arbeid med et slikt reglement. I Vedlegg 2 har arbeidsgruppen laget en versjon av forslaget som er markert mot instruksen som gjelder for forvaltningen.

6.4.3 Forholdet til Finansdepartementets rammeavtale for eksternt kvalitetssikring

Instruksen om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor er tett knyttet opp mot Finansdepartementets rammeavtale om eksternt kvalitetssikring og viser til den på en rekke punkter. Dersom instruksen gjøres gjeldende, er én mulighet å rette en henvendelse til Finansdepartementet med anmodning om at også Stortinget gis adgang til å gjøre avrop på fremtidige rammeavtaler. Alternativt kan Stortinget kunngjøre egne konkurranser om eksternt kvalitetssikring.

Arbeidsgruppen mener at slik dagens rammeavtale er innrettet, er det mest hensiktsmessig at Stortinget kunngjør egne konkurranser for å knytte til seg eksterne kvalitetssikrere. Slik avropsmekanismen i rammeavtalen i dag er utformet ville den innebære involvering av Finansdepartementet på et tidlig stadium i Stortingets utredninger av byggeprosjektene. KS1 skal gjennomføres før det besluttes å starte et forprosjekt.

Dersom det likevel skulle være ønskelig å benytte Finansdepartementets rammeavtale, vil det ikke være aktuelt før ny rammeavtale inngås. For at Stortinget skal kunne benytte den, må det kunngjøres at Stortinget er avtalepart. Ny rammeavtale skal etter det arbeidsgruppen forstår, inngås i 2019. Avropsmekanismen bør i så fall endres for Stortingets avrop for å unngå at Finansde-

partementet blir part ved avropet på lik linje med Stortinget. Stortinget bør også fritt kunne velge blant leverandørene uten Finansdepartementets påvirkning. Arbeidsgruppen ser det også som unaturlig at Finansdepartementet skulle være kvalitetsmyndighet for alle oppdrag etter rammeavtalen, dvs. også for Stortingets utredninger.

Forholdet til rammeavtalene bør for øvrig også avklares i forbindelse med gjennomgangen av Stortingets økonomireglement og bestemmelser, jf. punkt 5.3.1 ovenfor.

6.4.4 Utredningsinstruksen

I instruks for håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor er det enten vist til utredningsinstruksen (prosjekter under 300 mill. kroner) eller gitt mer detaljerte regler som utfyller utredningsinstruksen (prosjekter over 300 mill. kroner). Gjennom å vedta en tilpasset versjon av instruksen, som beskrevet ovenfor, vil utredningsinstruksen kunne gjøres gjeldende for behandlingen av Stortingets byggesaker i likhet med det som gjelder for staten for øvrig.

Arbeidsgruppen går ikke inn på spørsmålet om hvorvidt hele eller deler av utredningsinstruksen formelt bør gjøres gjeldende for øvrige deler av virksomheten i Stortingets administrasjon.

6.4.5 Kongelig resolusjon om utsmykking av statlige bygg

Egne regler for kunstnerisk utsmykking er gitt i kongelig resolusjon 2. september 1997 om ordningen for utsmykking av statlige bygg. Resolusjonen har nærmere regler om avsetning av deler av kostnadsrammen til utsmykking. Når byggebevilgning er gitt av Stortinget, skal den delen av kostnadsrammen som er avsatt til utsmykking, stilles til disposisjon for Utsmykkingsfondet.

Den kongelige resolusjonen om utsmykking av statlige bygg er begrunnet i andre overordnede hensyn enn god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter, og det ligger derfor på siden av arbeidsgruppens mandat å foreslå implementering av denne. Implementering av instruksen reiser for øvrig spørsmål om forholdet mellom KORO og Stortingets eget utvalg for kunstnerisk utsmykking, jf. at den kongelige resolusjonen forutsetter at det er KORO som skal disponere den delen av kostnadsrammen som avsettes til kunstnerisk utsmykking.

Konsekvenser av innføring av statlig regelverk for byggesaker

Som nevnt i punkt 6.4.3 ovenfor bør forholdet til Finansdepartementets rammeavtale avklares i forbindelse med den igangsatte gjennomgangen av økonomiregelverket og bestemmelsene. Arbeidsgruppen kan ikke se at innføring av statlig regelverk for byggesaksbehandling vil medføre behov for endringer av annet overordnet regelverk i Stortinget. Som beskrevet i kapittel 5

ovenfor følger Stortinget på økonomiområdet i prinsippet allerede de samme regler som øvrig statlig forvaltning.

Konsekvenser for Stortingets administrasjon av å benytte Statsbygg som byggherre er nærmere omtalt i punkt 8.4 nedenfor om praktisk gjennomføring og om samarbeidsformer mellom Stortinget og Statsbygg.

Det er ellers arbeidsgruppens vurdering at implementering av instruksen ut over dette ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for Stortingets administrasjon. Det er allerede påbegynt en rekke prosesser for å styrke kvaliteten i behandlingen av byggesaker i Stortinget, som i stor grad forskutterer implementering av instruksen.

Gjennomføring av KS1 og KS2 i regi av eksterne konsulenter vil medføre utgifter til kjøp av tjenester i planleggingsfasen av prosjekter.

7. Konstitusjonelle og anskaffelsesrettslige avklaringer knyttet til bruk av Statsbygg

7.1 Innledning

Ifølge mandatets strekpunkt 3, skal arbeidsgruppen foreta en avklaring av de konstitusjonelle sidene ved en funksjon for Statsbygg som støtte for Stortinget som byggherre, samt vurdere forholdet til anskaffelsesregler ved en slik løsning.

Vi nevner for ordens skyld at Stortinget forvalter sine eiendommer selv, og det er ikke en del av arbeidsgruppens mandat å vurdere endringer på dette punkt, jf. også punkt 8.1 nedenfor om dette.

7.2 Konstitusjonelle avklaringer

7.2.1 Generelt

Arbeidsgruppen ser i utgangspunktet ingen formelle konstitusjonelle hindringer som tilsier at det ikke er mulig for Stortinget å benytte Statsbygg. Det er ingen bestemmelser i Grunnloven som setter forbud mot at Statsbygg utfører oppdrag knyttet til Stortingets eiendommer. Snarere kan Grunnloven § 19, som bestemmer at «Kongen våker over at statens eiendommer og regalier anvendes og bestyres av den av Stortinget bestemte og for samfunnets nyttigste måte», trekke i retning av at dersom Stortinget ser det som formålstjenlig å benytte Statsbygg, vil dette være i samsvar med Grunnloven.

Stortinget kan vedta at Statsbygg gjennomfører byggeprosjekter for ulike forvaltningsorganer, og må også kunne vedta at Statsbygg skal kunne gjennomføre et byggeprosjekt for Stortingets egen bruk, eventuelt at rådgivnings- eller utredningstjenester skal kunne stilles til disposisjon for Stortinget. Arbeidsgruppen viser ellers til at Høyesterett i Rt. 1952 s.1089 (Hvalavgift-dom-

men) har lagt til grunn at den lovgivende og utøvende makt har et nokså stort spillerom når det gjelder å fordele oppgaver seg imellom.

Som det fremgår av punkt 8.2.5 nedenfor, er det i en historisk kontekst relativt nytt at staten ved Stortingets administrasjon står som hjemmelshaver til eiendommer som benyttes av Stortinget. Eiendomsforvaltningen ble først etter andre verdenskrig overført til Stortingets administrasjon, senest ved at også forvaltningen av Stortingets leiligheter ble overført fra Statsbygg til Stortingets administrasjon i 1996. Det finnes også andre eksempler på at Stortinget får levert tjenester fra statlige forvaltningsorganer. DFØ leverer for eksempel lønns- og regnskapstjenester til Stortinget, og KORO er benyttet i forbindelse med utsmykkingsprosjekter.

Arbeidsgruppen ser imidlertid at Stortinget formelt står i en annen stilling som oppdragsgiver enn departementene og deres underlagte etater, noe som innebærer at etablerte styrings- og beslutningsprosedyrer i forvaltningen ikke uten videre kan overføres uten tilpasninger.

Arbeidsgruppen viser også til at det i byggesaker til tider oppstår spørsmålsstillinger knyttet til ansvarsdelingen mellom kommunal- og moderniseringsministeren som overordnet ansvarlig for Statsbygg og statsråden for det oppdragsgivende departement. Det er derfor i instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor tatt inn en nærmere regulering av hvilke forhold som hører under den enkelte statsråds ansvarsområde.

For Stortinget er det enda viktigere med tydelige ansvarsforhold, slik at det ikke oppstår uklarheter om ansvarsdelingen mellom Stortinget og regjeringen. Uklare ansvarsforhold vil for eksempel kunne bli utfordrende å håndtere dersom det skulle oppstå en kontrollsak i etterkant av et byggeprosjekt. Det kan være politisk krevende å håndtere spørsmål om ansvar i en sak hvor Stortinget selv har vært en medvirkende aktør.

Dersom Stortinget skal benytte Statsbygg, mener arbeidsgruppen derfor at det, i tillegg til god ekstern kvalitets sikring av prosjektene, er viktig å ivareta følgende forhold:

7.2.2 En tydelig overordnet formell ansvarsdeling

Kommunal- og moderniseringsministeren eller regjeringen kan ikke holdes ansvarlig for forhold som kan tilbakeføres til Stortinget selv. Det bør derfor fastsettes en tydelig overordnet ansvarsdeling mellom Stortinget som oppdragsgiver og Statsbygg, slik at det ikke oppstår uklarheter om ansvarsforhold. En overordnet ansvarsbeskrivelse kan for eksempel tas inn i forbindelse med implementering av instruks for behandling av byggesaker i sivil sektor for Stortinget, jf. nærmere omtale i punkt 6.4.2 ovenfor.

Det må i den forbindelse avklares hvordan bevilgninger til byggeprosjekter som gjennomføres i regi av

Statsbygg, behandles. Bevilgninger til byggeprosjekter utenfor husleieordningen bevilges normalt på kap. 530 på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Dette er også et mulig alternativ for byggeprosjekter som gjennomføres for Stortinget. Men for å tydeliggjøre den særegne ansvarsdelingen mellom oppdragsgiver og utfører kan det imidlertid være et mer hensiktsmessig alternativ at utgifter bevilges på Stortingets budsjett, og at bevilgninger stilles til disposisjon for Statsbygg i tråd med fremdriften i prosjektet.

7.2.3 Gode styringsdokumenter for det enkelte prosjektet

Det er i Stortinget sterke brukerinteresser, og det må lages gode prosedyrer for medvirkning i prosjektering og gjennomføring av prosjektene, herunder tydelige rutiner for hvordan problemstillinger knyttet til endringsønsker behandles. Blant annet er det viktig at det blir tydelig hvem som er ansvarlig for eventuelle endringer i prosjektet.

Dersom en sammenligner med byggeprosjekter utført på oppdrag fra departementene, hvor oppdragsdepartementet er ansvarlig for overordnede forhold som prioritering av prosjektet, dimensjonering, arealramme, kvalitativ utforming og bevilgningsmessig dekning, mens den aktuelle virksomheten ivaretar brukerinteresser på et mer detaljert nivå, vil Stortinget som organisasjon få en dobbeltrolle som både oppdragsgiver og bruker. Dette krever ryddighet og klarhet omkring ulike roller i prosjektet.

Det legges til grunn at eventuelle uoverensstemmelser mellom Statsbygg og Stortinget som oppdragsgiver kan løses på et overordnet ledelsesnivå, i dialog mellom Stortingets ledelse og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

7.2.4 Kontakten mellom Stortinget og Statsbygg

Det bør avklares med Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved inngåelse av oppdrag hvordan kontakten skal være, herunder i hvilken grad departementet bør involveres. Det bør også avklares om departementet skal ha en rolle under gjennomføringen av et oppdrag, og eventuelt hvilken.

7.2.5 Gode prosedyrer for innmelding av byggebehov

Selv om Stortingets budsjett formelt behandles som en del av Finansdepartementets budsjettproposisjon, deltar ikke Stortinget i de interne diskusjonene i regjeringen om hvilke byggeprosjekter som skal prioriteres.

Det bør tilstrebes at Stortingets byggebehov meldes inn på et så tidlig tidspunkt som mulig, slik at det legges til rette for at Statsbygg kan planlegge sin bistand uten at andre vedtatte prosjekter må utsettes på grunn av kapasitetsproblemer i Statsbygg. Prosedyrer for innmelding

av byggebehov bør etableres i samråd med Statsbygg og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

7.3 Forholdet til anskaffelsesregler

7.3.1 Innledning

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppen vurdere forholdet til anskaffelsesreglene, nærmere bestemt om unntaket for egenregi kommer til anvendelse.

Stortinget er utvilsomt omfattet av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det heter i bestemmelsene om virkeområde i lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser § 2 og forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (FOA) § 1-2 at statlige myndigheter er omfattet. Dette følger videre av EU-domstolens avgjørelse i sak C-323/96 (EU-kommisjonen mot Belgia):

«The term 'the State' referred to in the definition of contracting authority in Article I (b) of Directive 71/305, as amended by Article 1(1) of Directive 89/440, and in Article I (b) of Directive 93/97 necessarily encompasses all the bodies which exercise legislative, executive and judicial powers.»

I utgangspunktet skal rettssubjekter som omfattes av anskaffelsesregelverket gjennomføre en konkurranse hver gang det skal inngås vare-, tjeneste- eller bygge- og anleggskontrakter med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva. Lov og forskrift gjelder ikke der pliktsubjektet får utført en tjeneste under såkalt «egenregi». Vi går her ikke nærmere inn på andre typer unntak som gjelder.

7.3.2 Egenregi – utgangspunkt

Egenregi innebærer at en oppdragsgiver benytter seg av interne ressurser til utførelse av tjenester eller anvender egne ressurser til dette. Når man benytter interne ressurser, omfattes ikke tjenesten av kontraktsbegrepet, fordi disse er en del av det samme rettssubjektet. Nærings- og handelsdepartementet uttaler i brev 5. juli 2000 at det ikke er avgjørende at det eventuelt foreligger et dokument med betegnelsen «kontrakt» som bekrefter tjenestens innhold og produktets omfang og kvalitet og regulerer utveksling av ytelser.

For at det skal foreligge en kontrakt i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser, må det være en gjensidig bebyrdende avtale «som en eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med en eller flere leverandører», jf. anskaffelsesforskriften § 4-1 (a). Det innebærer at for at Stortinget kan benytte et annet statlig organ (Statsbygg) i egenregi, må dette organet være å anse som en del av det samme rettssubjektet som Stortinget i anskaffelsesrettslig forstand.

Statsbygg er organisert som en forvaltningsbedrift og inngår juridisk som en del av rettssubjektet staten. Finansieringen av Statsbyggs virksomhet skjer over stats-

budsjettet, enten ved direkte bevilgninger eller ved at leietakerne betaler en kostnadsdekkende husleie. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) la i sak 2012/188 til grunn at en avtale mellom Øst-Finnmark politidistrikt og Statsbygg om leie av lokaler kunne gjennomføres i egenregi, fordi begge aktører var en del av rettssubjektet staten.

7.3.3 Stortinget som en del av rettssubjektet staten

Det klare konstitusjonelle utgangspunktet er at Stortinget, som en av de tre øverste statsmakter, er en del av den norske stat. Grunnloven fastsetter den nærmere fordelingen mellom statsmaktene, og Grunnloven benytter «statens myndigheter» som en felles betegnelse på de tre statsmaktene.

Hvorvidt Stortinget er en del av det felles rettssubjektet staten er likevel i liten grad berørt i juridisk teori. I Johs. Andenæs, Arne Fliflet: Statsforfatningen i Norge, 11. utgave, Universitetsforlaget, 2017, s.167 er det lagt til grunn at staten anses som en samlet organisme eller person med vilje og handleevne.

Med bakgrunn i de konstitusjonelle myndigheters ulike funksjoner unntar imidlertid en rekke offentlig-rettslige lover eksplisitt Stortinget (og i noen tilfeller også dømmende statsmyndigheter) fra lovenes virkeområde, eksempelvis forvaltningsloven og offentlig-lova. Med bakgrunn i maktfordelingsprinsippet er Stortinget heller ikke underlagt det utøvende organs (Kongens) instruksjonsmyndighet.

En del rettsregler som etter sin ordlyd anvendes for «staten» eller «statsforvaltningen» kommer derfor ikke uten videre til anvendelse for Stortinget.¹ Når lover, forskrifter, instruksjoner og avtaler bruker betegnelsen «staten», «organ for staten» eller lignende, vil det derfor måtte bero på en nærmere tolkning av det enkelte regelverk, herunder definisjonen av virkeområdet og hjemmelsgrunnlaget for regelverket, hvorvidt Stortinget er omfattet eller ikke.

I anskaffelsesrettslig sammenheng følger det som nevnt ovenfor av EU-retten at lovgivende myndighet er å anse som en del av «staten» når det gjelder anskaffelsesreglens virkeområde. I vedlegg 1 til WTO-avtalen listes Stortinget, Sivilombudsmannen, Riksrevisjonen og domstolene sammen med departementene og underliggende etater opp som sentrale statlig myndigheter som omfattes av WTO-avtalen.

Bevilgningsmessig er Stortinget behandlet som en del av staten. Stortingets driftsutgifter bevilges på 01-poster som en del av «statens egne driftsutgifter», jf. bestemmelsen om statsbudsjettets inndeling i bevilgningsreglementet § 4. Stortingets aktiva og passiva inn-

går dermed også som en del av statens eiendeler og forpliktelser i statsregnskapet. Staten v/Stortinget står oppført som hjemmelshaver for Stortingets eiendommer i grunnboken.

I den grad Stortinget som virksomhet inngår juridiske forpliktelser ut over gjeldende budsjettermin (f.eks. kontrakter i forbindelse med byggeprosjekter), følges bevilgningsreglementets prosedyrer for forpliktelse av staten i fremtidige budsjetterminer. Som organ disponerer Stortinget ikke egne midler ut over de årlige bevilgningene på statsbudsjettet og er, i likhet med andre statlige forvaltningsorganer, omfattet av prinsippet om staten som selvassurandør.

Stortinget forvalter i dag sine egne eiendommer, men denne organiseringen er relativt ny i en historisk kontekst, slik det er nærmere redegjort for i punkt 7.2.5.

Et eget spørsmål er hvem som utøver partsevne på vegne av Stortinget i et eventuelt søksmål fra eller overfor tredjepart. Dette spørsmålet drøftes i Rt. 1981 s. 692. Høyesterett tok ikke uttrykkelig stilling til spørsmålet, men avgjorde saken ut ifra at Grunnloven § 66 ble ansett å være til hinder for mortifikasjonssøksmål mot Stortinget i anledning av ytringer fra representantene.

Ut ifra et maktfordelingsperspektiv synes det klart at det ikke er naturlig at et av departementene utøver partsevne for Stortinget, slik hovedregelen ellers er når staten er part i en sak for domstolene. Det fremstår derfor som at dette bør skje ved Stortinget selv, dvs. staten v/Stortinget. Dette er for øvrig noe man kunne regulert nærmere ved lov. I Sverige følger det for eksempel av Lag (2011:745) med instruksjon for Riksrettsförvaltningen § 29 at Riksdagsförvaltningen innenfor sitt virksomhetsområde representerer staten ved domstolen, samt at Riksdagsförvaltningen kan overlate til en annen myndighet eller et ombud å føre saker for Riksdagsförvaltningen.

Med bakgrunn i ovennevnte konkluderes det med at Stortinget inngår som en del av rettssubjektet staten for så vidt gjelder forvaltning av statens eiendommer.

7.3.4 Likevel ikke adgang til egenregi?

1. Utgangspunkt

Hovedregelen er at oppdragsgiver kan benytte seg av egenregi når ytelsen kan leveres av samme rettssubjekt. Det kan imidlertid ikke utelukkes at et oppdrag i visse tilfeller likevel kan måtte anses som et kontraktsmessig forhold i direktivets forstand. Dette kan være aktuelt der enheten som leverer ytelsen, har en stor grad av selvstendighet i forhold til oppdragsgiver selv om avtalen er inngått mellom to enheter som formelt er innenfor ett og samme rettssubjekt. Hvorvidt det foreligger et slikt unntak fra reglene for egenregi, og hvor langt dette unntaket eventuelt strekker seg, er ikke avklart i praksis.

1. Eksempelvis «Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor», som etter sin ordlyd gjelder for alle virksomheter i statlig sivil sektor.

Det klare utgangspunktet er at anskaffelsesregelverket ikke skal være til hinder for en hensiktsmessig organisering av virksomheten i det offentlige. I gjeldende anskaffelsesdirektiv (dir 2014/24/EU), artikkel 1 nr. 4, heter det:

«This Directive does not affect the freedom of Member States to define, in conformity with Union law, what they consider to be services of general economic interest, how those services should be organised and financed, in compliance with the State aid rules, and what specific obligations they should be subject to. Equally, this Directive does not affect the decision of public authorities whether, how and to what extent they wish to perform public functions themselves pursuant to Article 14 TFEU and Protocol No 26.»

I direktivets fortale pkt. 5 er det presisert følgende:

«It should be recalled that nothing in this Directive obliges Member States to contract out or externalise the provision of services that they wish to provide themselves or to organise by means other than public contracts within the meaning of this Directive.»

2. Egenregi alltid tillatt når samme rettssubjekt?

EU-domstolen har ikke utalt seg om hvorvidt det må trekkes en grense når det gjelder adgangen til å gjennomføre oppdrag i egenregi innenfor ett og samme rettssubjekt.

I Danmark var Konkurrencestyrelsen tidligere av den oppfatning at grensene for egenregi gikk ved hvorvidt det foreligger instruksjonsmyndighet. Imidlertid har den danske Konkurrencestyrelsen i sin nye veileder av januar 2016 s. 21 inntatt motsatt synspunkt og uttalt:

«Staten betragtes i udbudsretlig forstand som en samlet enhed. Det indebærer, at aftaler om opgaveløsning m.v. mellem forskellige statslige forvaltninger ikke er omfattet af udbudspligten.»

Det norske Nærings- og handelsdepartementet har også lagt til grunn at all statlig forvaltningsvirksomhet som ikke er skilt ut som egne rettssubjekter, kan utveksle ytelser med andre statlige forvaltningsorganer i egenregi, jf. brev til Samferdselsdepartementet 5. juli 2000 og brev til Finansdepartementet 18. januar 2005. Nærings- og handelsdepartementet har også i en udatert uttalelse til Utenriksdepartementet lagt til grunn at en avtale mellom Utenriksdepartementet og statlig direktorat vil være egenregi.

NHO fremsatte en klage for ESA i 2000 som følge av at Nærings- og handelsdepartementet generelt ga uttrykk for at alle enheter i staten kunne handle med hverandre utenfor anskaffelsesregelverket så lenge de ikke utgjorde selvstendige rettssubjekter. ESA avslutt saken og synes å ha gitt tilslutning til Norges syn. Saken er nærmere omtalt i Wiggen (2013)¹ s. 194–195.

I norsk juridisk litteratur er det gitt uttrykk for følgende vurderinger:

Dragsten² skriver:

«Så lenge EU-domstolen ikke har uttalt seg om spørsmålet, er det grunn til å se hen til de norske kildene samt hensyn som ligger bak regelverket om offentlige anskaffelser. Et viktig hensyn med regelverket er at oppdragsgiver skal ha en konkurranse om oppdrag som oppdragsgiver setter ut til andre. Regelverket stiller ikke krav til at oppdraget skal konkurranseutsettes og griper heller ikke inn i oppdragsgivers rett til å organisere egen virksomhet. Sistnevnte er også bakgrunnen for unntaket om såkalt 'uegentlig egenregi', som EU-domstolen har utviklet blant annet gjennom C-107/98 (Teckal). Disse hensynene taler for at virksomhet som ikke er utskilt i et eget rettssubjekt, må anses å ligge innenfor oppdragsgiverens egen virksomhet slik at 'anskaffelser' foretatt av en statlig oppdragsgiver fra et annet organ som er å anses som en del av staten, ikke omfattes av regelverket for offentlige anskaffelser.»

Hos Thue m.fl.³ er det konkludert med at egenregi alltid er tillatt innen samme rettssubjekt. Thue m.fl. uttaler:

«Konklusjonen er først og fremst basert på at myndighetene selv bør kunne organisere forvaltningen på den måten som er mest hensiktsmessig. Den motsatte regel vil føre til at egenregireglene blir enda mer uklare.»

Hvorvidt bruk av egenregi alltid vil være tillatt innen samme rettssubjekt vil kunne overprøves av KOFA, nasjonale domstoler og EU-domstolen. EU-domstolen har uttalt følgende i en avgjørelse:⁴

«As to whether there is a contract, the national court must determine whether there has been an agreement between two separate persons.»

Thue m.fl. fremhever at denne avgjørelsen fra EU-domstolen underbygger at anskaffelsesregelverket først kommer til anvendelse der det foreligger en avtale inngått mellom to separate juridiske personer.

KOFA har, etter det vi kjenner til, kun hatt to saker der spørsmålet om egenregi har vært behandlet. KOFA viser i sak 2012/188 (Øst-Finnmark) til at det er ulik praksis i de ulike nasjonalstatene i EU, og at det i juridisk teori også er blitt tatt til orde for at oppdrag innenfor samme rettssubjekt i visse tilfeller kan måtte anses som et kontraktmessig forhold i direktivets forstand.

1. Janicke Wiggen; *Anskaffelsesdirektivet og samarbeid i offentlig sektor: Kontraktbegrepets grenser*

2. Marianne H. Dragsten, *Offentlige anskaffelser* (2013) s. 100

3. Anders Thue, Anne Buan og Kristine Røed Brun; *Lov og forskrift om offentlige anskaffelser med kommentarer* (2013)

4. Teckal (C-107/98)

KOFA viser videre til at Wiggen¹ har uttalt:

«På den annen side kan et ubetinget egenregi-unnatak for ethvert samarbeid mellom ulike enheter som tilhører samme juridiske person, komme i dårlig harmoni med anskaffelsesreglenes formål, dersom organiseringen av offentlig sektor fører til konkurransevridning.»

KOFA konkluderte i denne saken med at vilkårene for egenregi forelå, men holdt det åpent om egenregi i samme rettssubjekt alltid faller innenfor egenregiunn-taket:

«Klagenemnda finner ikke grunn til å gå nærmere inn på spørsmålet, da det i denne sak ikke foreligger holddepunkter for at Statsbygg driver på en måte som kan virke konkurransevridende. Statsbygg har som oppgave å forvalte statens eiendommer, og skal blant annet tilby lokaler til statlige virksomheter. Etter det klagenemnda er kjent med er også det vesentligste av enhetens drift og omsetning rettet mot andre enheter i staten. Anskaffelsesregelverket påvirker i utgangspunktet ikke myndighetenes frihet til å organisere egen virksomhet, som for eksempel å la sentraliserte enheter stå ansvarlige for drift og utleie av eiendom til øvrige enheter. [...]»

I sak 2005/240 uttaler KOFA blant annet følgende når det gjelder staten:

«Når kommuner anses på denne måten, tilsier dette etter klagenemndas oppfatning at man legger et restriktivt syn til grunn når det skal vurderes om ekskluderende egenregi i et fungerende marked for IKT-ytelser kan anvendes i forhold til foretak av IKS-typen. For staten blir dette annerledes fordi statsforvaltningen i forhold til anskaffelsesreglene i utgangspunktet konstitusjonelt, formelt og prosessuelt må anses som ett rettssubjekt.»

Thue m.fl. har i sin bok konkludert med at:

«Inntil EU-domstolen eventuelt kommer til en motsatt konklusjon, mener vi at de beste grunner taler for at egenregi alltid er tillatt innen samme rettssubjekt.»

3. Arbeidsgruppens vurdering

Selv om det skulle være slik at det i noen tilfeller ikke er adgang til egenregi selv om det er snakk om samme rettssubjekt, er arbeidsgruppen av den klare oppfatning at det uansett kan legges til grunn at Stortinget må kunne benytte tjenester fra Statsbygg i egenregi.

Som det fremgår ovenfor, er Stortinget både konstitusjonelt, formelt og prosessuelt en del av staten, og økonomien er integrert. Etter det norske forfatningssystemet er det Stortinget som er grunnlaget for regjeringsmakten, og Stortinget kan både delegere myndighet til og instruere statsforvaltningen. Det er et spørsmål om hensiktsmessighet hvordan man innordner seg når det gjelder forvaltning og utvikling av de aktuelle bygningene.

1. Janicke Wiggen; *Anskaffelsesdirektivet og samarbeid i offentlig sektor: Kontraktbegrepets grenser*

Arbeidsgruppen merker seg i denne sammenheng at de eksterne vurderingene som tidligere er innhentet har konkludert med at Stortinget kan benytte tjenester fra andre statlige virksomheter i egenregi.²

Arbeidsgruppen viser for øvrig til at det i andre europeiske land ikke er uvanlig at forvaltningen av parlamentsbygninger inngår som en del av den samlede forvaltningen av statlige bygninger, slik tilfellet for eksempel er i Nederland. Erfaringer fra internasjonale samarbeidsfora er at de nordiske landene skiller seg ut ved å ha bygget opp egne enheter for eiendomsforvaltning i parlamentene.

7.3.5 Konklusjon

Stortinget kan benytte Statsbygg som egenregi.

8. Statsbygg som byggherre for Stortinget

8.1 Innledning

Som det fremgår av kapittel 7 ovenfor, er det ikke konstitusjonelle eller anskaffelsesrettslige hindringer for at Statsbygg kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre, eller som byggherre for Stortinget, på kommende prosjekter. Spørsmålet blir da hvordan en slik rolle for Statsbygg kan fungere i praksis, herunder samarbeidsformer.

Stortinget forvalter sine eiendommer selv, og det er ikke en del av arbeidsgruppens mandat å vurdere endringer på dette punkt.

8.2 Beskrivelse av dagens situasjon

8.2.1 Innledning

Som utgangspunkt for et mulig samarbeid med Statsbygg gis først en oversikt over Stortingets eiendommer og hvordan forvaltningen av dem er organisert. Stortingets prosjektmodell og kontraktsstrategi i byggesaker omtales også.

8.2.2 Stortingets bygningsmasse

Stortingets bygningsmasse består hovedsakelig av to bygningskompleks: stortingsbygningen med tilbygg mot Akersgata og stortingskvartalet. Stortingskvartalet består av adressene Prinsens gate 26, Akersgata 21, Tollbugata 31 samt Nedre Vollgate 18 og 20. Kompleksene er bundet sammen med arealer under Wessels plass og har adkomst til stortingsgarasjen under Eidsvoll's plass.

I tillegg til dette kommer leid areal i Akersgata 18 og Prinsens gate 25, som også har adkomst via tunnel under Wessels plass. Mens Prinsens gate 26 pusses opp, er deler av administrasjonen lokalisert i leid areal i Stor-

2. I notat av 16. juni 2014 konkluderte eksternt konsulent med at Stortinget kunne benytte KORO i egenregi. Advokatfirmaet Wikborg Rein konkluderer i notat 10. september 2014 med at Stortinget ikke er et eget rettssubjekt (separat fra staten for øvrig), og at Stortinget kan benytte Statsbygg i egenregi.

tingsgata 6. Seksjon for byggutvikling disponerer leid areal i Tollbugata 35. I tillegg til dette kommer 143 pendlerboliger.

Oversikt over eiendommene og lokalene som Stortinget eier eller leier:

Eid bygningsmasse

Bygg	Etasjer	Bruttoareal	Byggeår	ByggID	G/Bnr
Stortingsbygningen	7	17 097 m ²	1866	S	207/100
Tilbygg mot Akersgata	8	6 447 m ²	1955	S	207/100
Stortingsgarasjen	4	8 383 m ²	1989	G	507/7
Wessels plass	2	3 530 m ²	2005	W	507/6
Nedre Vollgate 18	10	2 722 m ²	1940	N18	207/14
Nedre Vollgate 20	11	3 899 m ²	1930	N20	207/14
Tollbugata 31	8	6 036 m ²	1900	T31	207/14
Akersgata 21	10	5 614 m ²	1930	A21	207/14
Prinsens gate 26	9	7 117 m ²	2018 (1881)	P26	207/14
Post og varemottak	1	3 248 m ²	2018	V	XXX/X
Totalt		64 106 m²			

Leid areal (pr. 1.11.2017)

Bygg	Leide etasjer	Leieareal	ByggID	Leie inngått	Leie utgår	G/Bnr
Akersgata 18	6	4 353 m ²	K	2002	2027	207/12
Stortingsgata 6	3	3 252 m ²	S6	2014	2020	207/333
Tollbugata 35	2	493 m ²	T35	2016	2019	207/363
Prinsens gate 25	2	300 m ²	P25	2017	2029	207/191
Totalt		8 398m²				

Pendlerboligene

Adresse	Eierforhold	Antall	Bruttoareal	Byggeår	ByggID	G/Bnr
Vulkan 36	Eierseksjoner	38	2 452 m ²	2013	V36	218/128
Fredensborgveien 45	Eierseksjoner	31	1 399 m ²	2009	F45	208/399
Pilestredet 47A	Andelsleiligheter	6	545 m ²	1989	P47A	214/464
Hoffsveien 60-64	Andelsleiligheter	5	600 m ²	1990	H60-64	32/847
Grønnegata 12	Eierseksjoner	11	742 m ²	1975	G12	214/65
Grønnegata 11	Eierseksjoner	5	372 m ²	1983	G11	217/64
Grønnegata 9	Heleid	29	1 862 m ²	1974 (2016)	G9	214/256
Grønnegata 5	Eierseksjoner	7	371 m ²	1978	G5	214/258
Grønnegata 4	Eierseksjoner	5	332 m ²	1977	G4	214/60
Grønnegata 3	Eierseksjoner	6	322 m ²	1978	G3	214/258
Sum pendlerboliger		143	8 997m²			

Pendlerboliger sortert etter størrelse

Totalt	1-roms	2-roms	3-roms	4-roms	5-roms	HC-tilpasset
143	2	58	68	12	1	2

8.2.3 Eiendomsfunksjonene i Stortingets administrasjon

Ansvar for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av Stortingets bygningsmasse er i dag fordelt på tre seksjoner i eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen: seksjon for eiendomsforvaltning, seksjon for eiendomsdrift og seksjon for byggutvikling.

Eiendomsområdet har de siste årene fått økt kompetanse og etablert en ny struktur for å kunne ivareta oppgavene med Stortingets eiendommer. For å styrke kompetanse og gjennomføringsevne ble det i 2013 opprettet en egen seksjon for byggutvikling med ansvar for gjennomføring av større prosjekter innenfor eiendomsområdet. Bakgrunnen for dette var blant annet oppgaver knyttet til Prinsens gate 26 og nytt post- og vare-mottak.

Eiendomsforvaltning var tidligere en del av ansvaret i forvaltningsavdelingen innen økonomiområdet. For å styrke arbeidet med strategisk planlegging innen eiendomsområdet ble det i 2016 opprettet en ny seksjon med ansvar for eiendomsforvaltning. Dette har medført en sterkere vektlegging av sammenhengen mellom arealforvaltning, teknisk forvaltning og strategisk planlegging. Dette ligger til grunn for de prioriteringer som gjøres for utvikling av bygningsmassen, samt mer planmessig drift og vedlikehold av Stortingets eiendommer.

8.2.4 Stortingets prosjektmodell og kontraktsstrategi i byggesaker

I ansvaret for gjennomføring av Stortingets byggeprosjekter og vedlikeholdsprosjekter inngår også fastsetting av kontraktsstrategi, herunder beslutning om kontrakts-/entrepriseform. Sistnevnte gjøres i samråd med seksjon for innkjøp.

Eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen har i 2017 videreutviklet sin prosjektmodell for byggeprosjekter. Modellen inneholder de samme hovedelementene som Stortingets generelle prosjektmodell, men den er oppdelt i flere delfaser og er tilpasset byggeprosjekter. Modellen ivaretar nå intensjoner og føringer i statlige instruksjoner og regelverk, den er harmonisert med Statsbyggs prosjektmodell, og den er tilpasset standardterminologi og normer i byggebransjen.

Modellen viser i tillegg til aktivitetsfaser også viktige beslutningspunkter og KS-tidspunkter. Modellen definerer også hovedroller i prosjektet. Hvilke nivåer i Stortingets organisasjon som innehar de enkelte rollene, av-

henger av prosjektets karakter med hensyn til størrelse, kompleksitet og viktighet.

Ved gjennomføring av byggeprosjekter har Stortinget som hovedregel organisert prosjekter som utførelsesentrepriser. Utførelsesentrepriser kjennetegnes i hovedsak ved at byggherren har ansvaret for prosjekteringen, i motsetning til totalentrepriser, hvor det er entreprenøren som har ansvaret for prosjekteringen.

Det er ingen nedfelte føringer på hvilken kontraktsform som skal velges i Stortingets byggeprosjekter, og beslutning om entrepriseform skjer etter en konkret vurdering av hva som er mest hensiktsmessig for det enkelte prosjekt.

Norsk Standards (NS) standardkontrakter benyttes både for rådgivnings- og byggeledertjenester (NS 8401, 8401 og 8403) og for bygg- og anleggsarbeider (NS 8405, 8406 og 8407). I tillegg til standardene legges også egne kontraktsvilkår til grunn for kontrakt. Egne kontraktsvilkår samsvarer i hovedsak med kontraktsvilkår som Statsbygg bruker.

8.2.5 Samarbeid mellom Stortinget og Statsbygg så langt

Samarbeidet mellom Stortinget og statsforvaltningens sentrale eiendomsmyndighet har endret karakter over tid og må ses i lys av at en egen administrativ organisasjon gradvis er bygget opp i Stortinget.

Frem til etter andre verdenskrig var det Finansdepartementet og Statens bygningsinspektør/Riksarkitekten (forløperen til Statens bygge- og eiendomsdirektorat og senere Statsbygg) som hadde ansvaret for vedlikeholdet av stortingsbygningen. En endring skjedde en gang etter ombyggingen på 1950-tallet, men uten at arbeidsgruppen har klart å tidfeste dette nøyaktig. Når det gjaldt ombyggingen av stortingsbygningen, utarbeidet Riksarkitekten i samarbeid med Stortingets byggekomité et forslag.

På bakgrunn av den kritikk forslaget ble møtt med, særlig ut fra estetiske hensyn, besluttet presidentskapet etter forslag fra Stortingets byggekomité å utlyse en egen arkitektkonkurranse.¹ Riksarkitekten ble også i det videre arbeidet konsultert,² men utbyggingsarbeidene skjedde i regi av et privat arkitektfirma. Vi har ikke fått klarhet i når selve forvaltningen av stortingsbygningen

1. Innst. S. nr. 184 (1948)

2. Det er interessant å merke seg at Riksarkitekten i skrivelse av 6. desember 1949 til Stortingets bygningskomité, tatt inn som vedlegg til Innst. 168 (1950), til orientering la ved Finansdepartementets rundskriv av 5. oktober 1948 angående byggesaker.

ble overført til Stortingets administrasjon, men kan konstatere at Riksarkitekten så sent som i 1959 disponerte den ordinære vedlikeholdsbevilgningen for stortingsbygningen.¹

Eiendommen Prinsensgate 26 ble i 1972 kjøpt av staten v/Finansdepartementet, men stilt til disposisjon for Stortinget. Forhandlingene om kjøp av eiendommen til bruk som kontorer for Stortinget ble den gang ført av departementet i samarbeid med Statens bygge- og eiendomsdirektorat.² Til sammenligning synes det som om erverv av Akersgaten 21 i 1988 ble gjennomført av Stortinget selv.³

Forvaltningsansvaret og grunnbokshjemler for Stortingets leiligheter ble overført fra Statsbygg til Stortingets administrasjon i 1996.⁴

I 1999/2000 skjedde det en opprydding i hjemmelsforholdene for bygningene som Stortinget bruker.⁵ I tråd med hovedregelen om at den institusjon som forvalter en eiendom, også skal ha hjemmelen i grunnboken, ble hjemlene til bygninger som Stortinget forvalter, overført vederlagsfritt fra henholdsvis staten v/Finansdepartementet og staten v/Statsbygg til staten v/Stortingets administrasjon. I tillegg ble det gjort avklaringer med Oslo kommune om eiendomsforhold.

Det var i 2013 og 2014 kontakt mellom Stortinget og Statsbygg/Kommunal- og moderniseringsdepartementet om mulig bistand fra Statsbygg i byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Det resulterte i et begrenset samarbeid på enkelte områder. En tidligere prosjektdirektør i Statsbygg ble engasjert som rådgiver i prosjektet og deltar i prosjektrådet. Videre har prosjektet benyttet Statsbyggs standarddokumenter og -avtaler i de kontrakter som er inngått med leverandørene.

8.3 Om Statsbygg

8.3.1 Innledning

Utfordringene i byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. har gjort at det er naturlig å se hen til økt samarbeid med det kompetansemiljøet innen bygg og eiendom som Statsbygg utgjør. Som påpekt av Riksrevisjonen utvikler, planlegger og gjennomfører Statsbygg byggeprosjekter som byggherre i statlig sivil sektor og har blant annet som oppgave å gi råd til statlige byggeprosjekter om prosjektering og gjennomføring.

Presidentskapet har derfor bedt arbeidsgruppen foreslå en løsning der Statsbygg kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre på kommende prosjekter. I tillegg til kompetanse på bygg og eiendom tilsier også sikkerhetshensyn og samordning av statlig byggevirk-somhet at det er en fordel å bruke Statsbygg.

8.3.2 Generelt om Statsbygg

Statsbygg er en statlig forvaltningsbedrift underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) med det hovedformål å skaffe til veie og forvalte lokaler for statlige virksomheter i sivil sektor. Som statens sentrale kompetansemiljø innen bygg og eiendom iverksetter og gjennomfører Statsbygg Stortingets vedtatte politikk innenfor denne sektoren.

Statsbyggs virksomhet kan deles i tre hovedområder (organisert som egne avdelinger): Eiendomsforvaltning, Byggherre samt Rådgivning og utredning. Statsbyggs eiendomsforvaltning omfatter forvaltning, drift og verdibevarende vedlikehold av bygg og eiendommer som inngår i den statlige husleieordningen.

Som byggherre i statlig sivil sektor utvikler, planlegger og gjennomfører Statsbygg byggeprosjekter. Statsbygg er også rådgiver for statlige virksomheter i spørsmål om konseptvalg og arealstrategier samt lokalisering og planlegging. Statsbygg gir råd ved inngåelse av leieavtaler i markedet og sikrer og koordinerer statlige interesser i større eiendomsutviklingsprosjekter.

Hovedregelen er at Statsbygg er byggherre i statlig sivil sektor. Av alle statens leiekontrakter er om lag 1/3 forvaltet av Statsbygg, om lag 1/3 er selvforvaltende, og om lag 1/3 leies i privat marked.

KMD fastsetter mål og styringsparametere og gir føringer for Statsbyggs virksomhet, blant annet gjennom tildelingsbrevet, virksomhets- og økonomiinstruksen og etatsstyringsmøter.

8.3.3 Byggherre og rådgiver

Som byggherre har Statsbygg oppgavene med å organisere, planlegge og gjennomføre byggeprosjekter på vegne av staten. Statsbygg bygger ikke selv, men utvikler, planlegger, kvalitetssikrer, budsjetterer og styrer byggeprosjektene. Statsbygg har rollen som byggherre iht. byggherreforskriften. Byggeprosjektene omfatter både nybygg, ombygging og rehabilitering. Statsbygg skal realisere vedtatt politikk innen arkitektur, statlig arealplanlegging, kulturminnevern og miljø.

Årlig håndterer Statsbygg ca. 120 større og mindre byggeprosjekter i ulike faser. Statsbygg er blant annet byggherre for universiteter og høyskoler, politihus, tinghus, fengsler, grense- og tollstasjoner, teatre, museer, vei- og trafikkstasjoner og ambassader. Av disse blir 10–20 større prosjekter ferdigstilt hvert år. Statsbygg er Norges største byggherre og eiendomsforvalter i sivil sektor.

Statsbygg har en egen avdeling for byggherrefunksjonen. Faglig ressurscenter (organisert som en egen avdeling) er en viktig bidragsyter inn i prosjektene med blant annet bygningsteknisk/-faglig kompetanse, rom- og funksjonsprogrammering, kostnadsestimering, juridisk bistand m.m. Rådgivningsavdelingen har dessuten kompetanse på arealplanlegging som benyttes i pro-

1. Innst. S. nr. 13 (1959)

2. Innst. S. nr. 189 (1971–72)

3. Innst. S. nr. 115 (1987–88)

4. Korrespondanse oversendt fra KMD

5. Korrespondanse oversendt fra KMD

sjektene ved behov. Rådgivningen omfatter også bistand i kontraktsforhandlinger ved leie i markedet.

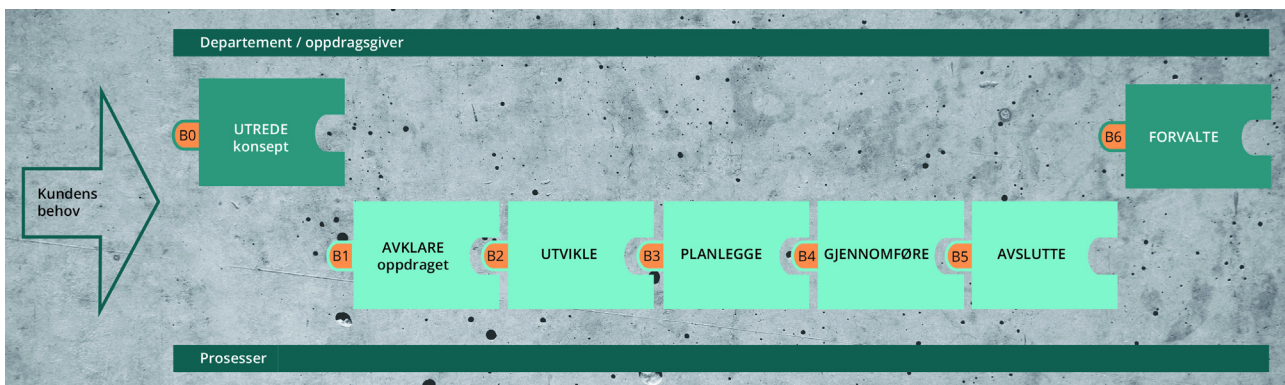
8.3.4 Prosjektmodell og kontraktsstrategi

«Prosjektmodellen» er Statsbyggs styringssystem for gjennomføring av oppdrag som kan bli, eller er, et byggeprosjekt. Prosjektmodellen skal bidra til gjentatte gode prosjektgjennomføringer ved å være et verktøy som bidrar til at Statsbygg leverer bygg som er i henhold til avtalte forventninger, mål og krav.

Prosjektmodellen skal:

- Styrke planleggingen, styringen og gjennomføringen av prosjektene
- Gi prosjektene et felles rammeverk med forutsigbare retningslinjer

Prosjektmodellen kan illustreres slik:



Gjennomføringsmodell og kontraktsstrategi utarbeides for alle Statsbyggs prosjekter. For alle prosjekter over 50 mill. kroner skal strategien fremlegges for kontraktsstrategikomiteen for godkjenning. Strategien nedfelles i prosjektets styringsdokument som godkjennes av administrerende direktør (for prosjekter over 50 mill. kroner). For prosjekter under 50 mill. kroner godkjennes styringsdokumentet av byggherredirektør.

I styringsdokumentet inngår blant annet følgende forhold: fastsetting av prosjektets mål og rammebetingelser, inkl. resultatmål, og avklaring av prosjektets kompetanse- og ressursituasjon samt markedssituasjon. Videre følger det en drøfting av blant annet kontraktsstruktur, entreprisform, vederlagsmodeller og valg av kontraheringsform.

8.3.5 Oppdragsgiver og finansiering av Statsbyggs prosjekter

Oppdragsdepartementet er ansvarlig for de byggeprosjekter som settes i gang på departementets område, og for å påse at ressursbruken i byggeprosjektet er effektiv mht. de forutsatte resultater.

Det er fire hovedkategorier for Statsbyggs oppdrag:

- Være et hjelpemiddel og gi trygghet i det daglige prosjektarbeidet
- Sørge for erfaringsoverføring mellom prosjektene og organisasjonen

Prosjektmodellen er inndelt i faser som reflekterer livssyklusen og verdiskapingen i prosjektet. Fasene beskriver prosjektets økende modningsgrad. For å starte en fase må prosjektet gjennom en «beslutningsport». Det er formalisert krav til beslutningsunderlag i beslutningsportene. Hver fase inneholder et sett med typiske leveranser. Aktiviteter for styring og ledelse av leveransene er beskrevet i prosessene prosjekteierstyring og prosjektledelse.

- Ordinære prosjekter utenfor husleieordningen: Dette gjelder bevilgninger til byggeprosjekter for selvforvaltende enheter som er utenfor husleieordningen, for eksempel UiO). Prosjektene får bevilgninger over statsbudsjettet der Stortinget fastsetter kostnadsrammen. For prosjekter utenfor husleieordningen vil Statsbygg ikke være eier av bygget, og dermed ikke ha ansvar for senere vedlikehold og drift.
- Ordinære prosjekter innenfor husleieordningen: Statsbygg er byggherre og står på vegne av staten som eier av bygget. Leietaker betaler husleie som dekker kapitalkostnader for investeringen og forvaltning, drift og vedlikehold. For ordinære prosjekter vil leietaker bli helt eller delvis kompensert som følge av økt husleie. For prosjekter innenfor husleieordningen vil Statsbygg forvalte bygget, og det inngås en leieavtale mellom bruker og Statsbygg.
- Kurante prosjekter innenfor husleieordningen: Statsbygg finansierer byggeprosjektene og står som eier av byggene, og selve investeringskostnaden tilbakebetales gjennom husleien. Stortinget fattet ikke vedtak om oppstart, men det forutsettes at institusjon/bruker dekker økte leieutgifter innenfor

egne budsjetterammer. Ordningen omtales i Instruks for bygge og leiesaker, og er regulert gjennom rundskriv H-11/14. Kurantprosjekter over 100 mill. kroner må legges frem for regjeringen for godkjenning.

- Rådgivningsoppdrag etter standard avtale der et departement/en bruker faktureres etter påløpte kostnader etter en avtale som angir oppdragets innhold og pris.

Følgende prinsipper, som er også nedfelt i kongelig resolusjon av 13. januar 2017 om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor (jf. nærmere omtale i kapittel 6), gjelder for ansvarsdeling ved behandling og gjennomføring av statlige byggeprosjekter:

- Oppdragsdepartementet har ansvaret for departementets egen behandling av byggesaken, herunder blant annet prioritering av prosjektet og fastsettelse av samfunns mål og effektmål. Videre er oppdragsdepartementet ansvarlig for å fremme eventuelle forslag om midler til avklaringsfasen og forprosjektfasen og eventuelt forslag om startbevilgning. Oppdragsdepartementet skal også fremme forslag om bevilgning til nødvendig brukerutstyr for regjeringen.
- Statsbygg ivaretar byggherreansvaret på vegne av staten, innenfor resultatmålene for prosjektet. Statsbygg er videre ansvarlig for å varsle oppdragsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om avvik i prosjektgjennomføringen som kan medføre at prosjektet ikke kan gjennomføres iht. fastsatte rammer. Ved eventuelle feil eller mangler fra Statsbyggs side har kommunal- og moderniseringsministeren det konstitusjonelle ansvaret.
- Oppdragsdepartementet behandler forslag til kostnadsrammer for prosjekter under terskelverdien for ekstern kvalitetssikring og har det overordnede ansvaret for disponeringen av usikkerhetsavsetningen i prosjektet, samt for å fremme forslag om midler til videreføring av prosjektet etter at oppstartsbevilgning er gitt.
- Finansdepartementet har ansvaret for ordningen med ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter, herunder prosjekter hvor Statsbygg har byggherreansvaret, og er sammen med oppdragsdepartementet ansvarlig for ekstern kvalitetssikring av enkeltprosjekter.
- Etter at konseptvalget er tatt, skal det for prosjekter med antatt investeringskostnad på mer enn 300 millioner kroner gjennomføres en avklaringsfase. I avklaringsfasen skal oppdragsgiver, i samråd med Statsbygg, definere prosjektet nærmere, herunder ambisjons- og kostnadsnivå samt øvrige kritiske

faktorer. Avklaringsfasen oppsummeres i en rapport som skal gi grunnlag for en eventuell beslutning om oppstart av forprosjektet (OFP).

- Oppdragsdepartementet skal med bakgrunn i gjennomført kostnads- og usikkerhetsanalyse beslutte et kostnadsestimat (P50) for basisprosjektet med angitt usikkerhet som grunnlag for kostnadsstyrt prosjektutvikling.
- For prosjekter over terskelverdien skal oppdragsdepartementet fremme sak for regjeringen om OFP. For prosjekter mellom 300 mill. kroner og terskelverdien skal oppdragsdepartementet fremme saken for KMD.
- Etter beslutning om videre forprosjektering skal det etableres rutiner for endringshåndtering i prosjekteringsarbeidet. Eventuelle senere forslag til større endringer i prosjektet skal legges frem for regjeringen.
- Før arbeidet med prosjektering starter opp, skal det foreligge en skriftlig bekreftelse (oppdragsbrev) fra oppdragsdepartementet til Statsbygg der departementets mål og rammer for prosjektet fremgår.

Dersom prosjekteringsarbeidene ikke kan fullføres innenfor uendret budsjetteramme, eller oppdragsdepartementet ikke kan dekke prosjekteringskostnaden innen uendret budsjetteramme om prosjektet ikke blir realisert, fremmes forslag om midler til gjennomføring av prosjekteringsarbeidene i den ordinære budsjettprosessen. Dersom prosjekteringsarbeidene forventes å strekke seg over flere år, må det samtidig med at det fremmes forslag om bevilgning til oppstart av forprosjektet, også bes om samtykke fra Stortinget til å pådra utgifter for neste budsjettår, normalt i form av et forslag til romertallsvedtak.

Dersom de samlede kostnadene ved forprosjektet anslås å overstige de terskelverdiene som Finansdepartementet setter for ekstern kvalitetssikring, skal forprosjektet og forslag til kostnads- og styringsramme kvalitetssikres eksternt iht. KS2-ordningen før det ev. fremmes forslag for Stortinget om bevilgning til forprosjektet.

Før forslag om startbevilgning fremmes for Stortinget, skal det gjennomføres ekstern kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2) iht. de terskelverdiene som Finansdepartementet setter for slik kvalitetssikring. Oppdragsdepartementet har ansvaret for at byggeprosjekter legges frem for kvalitetssikring som samlede prosjekter, der både byggeprosjektet og brukerutstyret inngår, men med separate styrings- og kostnadsrammer.

8.3.6 Statsbyggs samarbeid med sammenlignbare institusjoner

Det kan være nyttig å se hen til eksisterende samarbeid som Statsbygg har med institusjoner som står i en særstilling slik Stortinget gjør. Statsbygg har for eksempel oppgaven som byggherre for såkalte selvforvaltende statlige institusjoner. Eksempler på slike er NMBU, NTNU og UiO.

Statsbygg påtar seg dessuten i enkelte tilfeller byggherreoppgaven for stiftelser/selskaper av spesiell statlig interesse. Et eksempel på dette er Nationaltheatret, som er et aksjeselskap som eies av Kulturdepartementet. For slike institusjoner kan Statsbygg utføre byggherreoppdrag der oppdragsdepartementet garanterer for forprosjektkostnader (i tilfeller der prosjektet ikke får gjennomføringsbevilgning). Byggebevilgning gis som for ordinære prosjekter utenfor husleieordningen over statsbudsjettet.

8.3.7 Tvisteløsning

Siden både oppdragsgiver og Statsbygg er del av staten som rettssubjekt, kan ikke saker bringes inn for domstolene.

I styringssystemet, og spesielt styringsdokumentet, defineres de ulike partenes roller og ansvar i prosjektene. I større prosjekter utarbeider oppdragsgiver også egne styringsdokumenter som tydeliggjør de ulike partenes roller og ansvar. Det etableres et eksternt prosjektråd som et rådgivende organ for oppdragsdepartementet. Dersom det er behov for beslutninger fra oppdragsgiver, skal dette skriftliggjøres fra oppdragsgiver. I større prosjekter deltar også KMD i eksternt prosjektråd.

Uenigheter i prosjektene løses i dialog, enten i eksterne prosjektråd eller ved egen kontakt utenom møtene. Dersom det oppstår uoverensstemmelser, følger både Statsbygg og oppdragsdepartementet egen linje, og dialogen løftes opp på høyere ledelsesnivåer. KMD kan være involvert i denne dialogen. I siste instans er det regjeringen som avgjør eventuelle konflikter.

8.4 Arbeidsgruppens vurderinger

8.4.1 Hva innebærer det at Statsbygg er byggherre for Stortinget?

Med byggherre siktes det gjerne til den som skal motta et bygg eller anlegg. I privatrettslige fremstillinger legges gjerne følgende funksjoner til byggherren:¹

- bestemme rammene for prosjektet
- stille med tomt
- sørge for finansieringen
- velge rådgivere og utførende
- ta stilling til uforutsette begivenheter
- godta avslutningene av oppdrag og byggearbeid

1. www.cappelen-krefting.no/artikler/01aavaerebyggherre.htm

- forfølge uoppfylte krav
- sitte med «restansvaret»

Når en statlig virksomhet er byggherre, vil det alltid på et overordnet nivå være rettssubjektet «staten» som er byggherre, og det vil være staten som sitter med restansvaret, jf. også prinsippet om at staten er selvassurandør.

Omfanget av statlig virksomhet har medført en profesjonalisering av funksjoner sentralt, og i staten er viktige elementer i byggherrefunksjonen samlet hos Statsbygg for så vidt gjelder sivil sektor, jf. instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor som fastsetter at Statsbygg normalt er byggherre for byggeprosjekter.

Dette gjelder selv om den enhet som skal motta det ferdige bygget (og som dermed i henhold til privatrettslige definisjoner ville være vært ansett som byggherre), er en annen statlig virksomhet, for eksempel et universitet eller en kulturinstitusjon.

På bakgrunn av denne særlige oppgavedelingen innenfor rettssubjektet staten har det vært nødvendig med en nærmere fordeling av de funksjonene og det ansvaret som normalt vil være samlet hos en privat byggherre, mellom henholdsvis den statlige oppdragsgiver (normalt et departement) og Statsbygg. Disse prinsippene for intern ansvarsdeling innen staten bør også legges til grunn dersom Stortinget skal bruke Statsbygg som byggherre.

Ifølge instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor pkt. 4.1 ligger følgende til Statsbyggs funksjon som byggherre:

«ansvar for anbudsprosedyrer, kontraktsinngåelse og gjennomføring av fastsatte planer innenfor det bevilgede beløp»

Det følger altså av dette at Statsbygg vil overta ansvaret for å styre gjennomføringen av prosjektet, anbudsprosesser og inngå kontrakter med entreprenører. Begrepet byggherre brukes ellers om avtalepartene i entreprisekontrakter (NS 8405 flg.), og Statsbygg vil være entreprenørens kontraktsmotpart. I tillegg vil Statsbygg ha ansvaret for kontrakter med tjenesteytere (prosjekt- og byggeledelse samt prosjektering) iht. NS 8401 og 8402, rådgiverkontraktene.

Det vil i forlengelsen av dette være Statsbygg som vil ha ansvaret for å følge opp eventuelle kontraktsbrudd. I et eventuelt søksmål med bakgrunn i kontraktsmessige forhold vil staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet normalt være part.

Ifølge instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor beholder oppdragsgivende departement ansvaret for en rekke forhold som privatrettslig anses som en del av byggherrolleren, selv om Statsbygg er byggherre. Arbeidsgruppen legger til grunn at tilsva-

rende vil gjelde for Stortinget. Funksjoner som ikke overføres til Statsbygg som byggherre, er:

- Utredning og kvalitetssikring av konsept, herunder gjennomføring av KS1-prosjekter over de terskelverdiene som er satt av Finansdepartementet
- Valg av konsept, dimensjonering, arealramme og kvalitativ utforming
- For prosjekter over 300 mill. kroner, gjennomføre en avklaringsfase som grunnlag for beslutning om oppstart av forprosjekt.
- Gjennomføring av KS2 for prosjekter over de terskelverdiene som er satt av Finansdepartementet
- Godkjenne kostnadsramme før fremleggelse for Stortinget i plenum
- Budsjettmessig prioritering av prosjektet, herunder fremme forslag om startbevilgning
- Utarbeide oppdragsbrev og styringsdokument
- Godkjenne endringer i prosjektet, herunder eventuelle endringer i vedtatt funksjonalitet
- Disponering av usikkerhetsavsetninger
- Fremme revidert forslag til kostnadsramme for Stortinget i plenum dersom usikkerhetsavsetningen ikke forventes å strekke til

Se ellers nærmere omtale i punkt 6.4.2 (4) ovenfor om forslag til regulering av ansvarsforholdet mellom Stortinget og Statsbygg etter modellen som gjelder forholdet mellom oppdragsgivende departement og Statsbygg.

Enkelte sider ved byggherrerollen er ikke eksplisitt regulert i instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor, men i praksis er det Statsbygg som ivaretar følgende oppgaver tillagt byggherre i henhold til lov og forskrifter:

- I plan- og bygningsloven brukes ikke begrepet «byggherre», men «tiltakshaver». Når Statsbygg er byggherre på vegne av staten, er det Statsbygg som står som tiltakshaver, og som dermed ivaretar pliktene som pålegger tiltakshaver, herunder å være part overfor forvaltningen i saker som gjelder byggesøknader eller planforslag.
- Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften) pålegger byggherren å sørge for at hensynet til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplassen blir ivaretatt. Dette ansvaret ivaretas av Statsbygg som byggherre.

8.4.2 Når bør Statsbygg være byggherre for Stortinget?

Arbeidsgruppen mener at det vil være hensiktsmessig at vedlikehold og mindre byggeprosjekter, som for eksempel ombygging av en kontoretasje, fremdeles gjennomføres av Stortingets egen organisasjon for eien-

domsforvaltning. Dette vil for eksempel kunne gjøre det enklere å tilpasse byggeaktivitetene til øvrig løpende virksomhet i Stortinget.

Arbeidsgruppen foreslår at følgende hovedprinsipper legges til grunn for når Statsbygg bør være byggherre for Stortinget:

- Som hovedregel er Stortinget selv byggherre for prosjekter som kan gjennomføres innenfor Stortingets løpende drifts- og investeringsbevilgninger. For 2018 er beløpet på 66 mill. kroner. Dette dreier seg om et antall relativt små rehabiliterings- og ombyggingsprosjekter hvor det ikke er nødvendig at kostnadsrammen legges frem for Stortinget for godkjenning, da det ikke vil være nødvendig å innhente særlige fullmakter for forpliktelse av staten i fremtidige budsjetterminer. Planleggingshorisonten vil også ofte være kortere enn for prosjekter som fremmes som egne saker i budsjettprosessen. I disse tilfellene foreslås det imidlertid at Stortingets administrasjon etter en konkret vurdering kan anmode Statsbygg om å påta seg byggherreoppdraget.
- For prosjekter mellom de som kan dekkes innenfor ordinære drifts- og investeringsbevilgninger, og 300 mill. kroner, foreslår arbeidsgruppen at det alltid gjøres en konkret vurdering, hvor blant annet følgende forhold tillegges vekt:
 - Prosjektets kompleksitet
 - Krav til kompetanse i byggherreorganisasjonen, herunder fordelene ved å kunne trekke på Statsbyggs samlede faglige ressurser
 - Statsbyggs kapasitet til å prioritere prosjektet sett opp mot Stortingets behov for fremdrift i prosjektet
 - Prosjektets størrelse: Jo nærmere enn beveger seg grensen på 300 mill. kroner, jo sterkere argumenter bør det foreligge for at Stortinget eventuelt selv er byggherre
- For prosjekter over 300 mill. kroner foreslås det som hovedregel at Statsbygg er byggherre. Som det fremgår av punkt 6.4.2 ovenfor, foreslås det at Stortinget ved prosjekter over 300 mill. kroner forelegges beslutning om oppstart av forprosjekt. For slike prosjekter vil det på dette tidspunktet være naturlig å ta stilling til om Statsbygg skal være byggherre, eller om hovedprinsippet mot formodning bør fravikes av særlige hensyn.

8.4.3 Statsbygg som rådgiver

Statsbygg tilbyr også rådgivningstjenester, og dette kan det i noen tilfeller være aktuelt å benytte seg av. Statsbyggs rådgiverfunksjon omtales i instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor.

Dersom denne gjøres gjeldende for Stortinget, vil Stortinget kunne benytte rådgivningstjenester fra Statsbygg i utredningsfasen når det vurderes å anskaffe nye lokaler eller gjøre endringer i eksisterende lokaler.

Dersom Statsbygg ikke skal være byggherre for et byggeprosjekt utenfor Stortingets ordinære drifts- og investeringsbevilgninger, vurderes det som særlig aktuelt å benytte rådgivningstjenester i tidlig fase.

Statsbygg kan også gi råd og bistå i kontraktsforhandlinger ved leie i markedet.

8.4.4 Om oppdragsbrev og bruk av prosjektråd

Arbeidsgruppen har i samarbeid med Statsbygg sett på Statsbyggs gjennomføringsmodeller og hvordan disse samsvarer med Stortingets nåværende gjennomføringsmodeller. Det vil være tilnærmet uproblematisk å bruke Statsbygg som byggherre i forprosjekt- og gjennomføringsfasen uten at det er nødvendig med særskilte tilpasninger i modellene.

Det vil imidlertid være nødvendig å etablere rutiner for oppdragsbrev i ulike faser av prosjekter, og det må vurderes hvordan prosjektråd/styringsgrupper settes sammen og rapporterer for å ivareta Stortingets særskilte behov.

Arbeidsgruppen anbefaler at Stortingets administrasjon i det videre arbeidet også innhenter nærmere erfaringer fra virksomheter som har erfaringer med samarbeid med Statsbygg, for eksempel fra universitetssektoren. Universitetene ligner på Stortinget i den forstand at de selv forvalter egen eiendomsmasse, men benytter Statsbygg som byggherre.

Detaljene rundt oppdragsbrev og prosjektråd osv. bør avklares i en dialog med Statsbygg og KMD før Stortinget iverksetter bruk av Statsbygg.

9. Revisjon og kontroll av Stortingets administrasjon

9.1 Innledning

Som overordnet ansvarlig for administrasjonens virksomhet har Stortinget gjennom presidentskapet et ansvar for å sørge for at det føres en form for kontroll med virksomheten i Stortingets administrasjon.

9.2 Beskrivelse av gjeldende ordninger

9.2.1 Ekstern revisjon – Riksrevisjonens rolle

Det følger av Grunnloven § 75 k at Stortinget skal utnevne fem revisorer som skal gjennomgå statens regnskaper og bekjentgjøre disse ved trykken. Det har vært praksis helt siden 1800-tallet at Riksrevisjonen fører kontroll med Stortingets regnskaper, men uten at oppgaven med å revidere Stortingets regnskaper har fremgått uttrykkelig av hverken statsrevisjonsloven av 1918 eller riksrevisjonsloven av 2004.

Riksrevisjonens revisjon av Stortinget ble kort omtalt under «Regnskapsrevisjon» i Riksrevisjonens egen utredning av nytt forslag til lov og instruks fra Riksrevisjonen av april 2000 punkt 5.2.1. Når det gjelder revisjon av Stortinget gir Riksrevisjonen uttrykk for følgende vurdering:

«Det kan selvfølgelig reises spørsmål om det av habilitets- og integritetsmessige årsaker er hensiktsmessig at Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan også skal ha revisjonsansvar for Stortingets regnskap. Riksrevisjonen kan imidlertid ikke se at det har vært reist prinsipielle innvendinger mot gjeldende ordning. Gjennom praksis har heller ikke Riksrevisjonen sett gjennomføringen av revisjonen som vanskelig av nevnte grunner. Riksrevisjonen har som tidligere omtalt en selvstendig stilling også i forhold til Stortinget når det gjelder gjennomføringen av revisjonen. Det foreslås derfor at gjeldende revisjonsordning videreføres.»

Spørsmålet ble ikke drøftet av Frøiland-utvalget¹ eller av kontroll- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med vedtakelse av den nye loven.

Riksrevisjonens oppdrag kan i dag sies å falle innenfor ordlyden av lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd, som fastsetter at Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon).

Resultatet av Riksrevisjonens regnskapsrevisjoner har tradisjonelt vært sendt Stortingets administrasjon, men ikke vært omtalt i Dokument 1. Det har vært fast praksis at direktøren legger frem Riksrevisjonens revisjonsberetninger for Stortingets presidentskap.

Om karakteren av kontrollen med Stortinget skriver Riksrevisjonen i punkt 5.2.1 i utredningen fra april 2000:

«Revisjonen har imidlertid et annet preg enn øvrige kontroller av statsregnskapet ettersom regnskapene etter sin art ikke er underlagt konstitusjonell kontroll (ingen statsråd kan stilles til ansvar for disponering av midlene). Riksrevisjonen er i dag tillagt godkjennelsesmyndighet for disse regnskapene.»²

Fra og med 2017 har Riksrevisjonen begynt å forholde seg direkte til presidentskapet ved at revisjonskriterier og utkast til revisjonsrapporter forelegges presidentskapet som overordnet ansvarlig for Stortingets administrasjon. I 2017 fikk også Riksrevisjonen i

1. Dokument 14 (2002-2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning
2. Riksrevisjonens egen avgjørelsesmyndighet i regnskaper ble opphevet i forbindelse med behandlingen av den nye loven for Riksrevisjonen.

særlig oppdrag fra Stortinget å gjennomgå byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

Riksrevisjonen gjennomfører ikke forvaltningsrevisjoner overfor Stortinget, men det er i 2017 igangsatt en egen omfattende etterlevelsesrevisjon av sikkerhetsarbeidet i Stortinget, jf. nærmere omtale av etterlevelsesrevisjon nedenfor. Spørsmålet om det var aktuelt å innføre forvaltningsrevisjon av Stortinget, ble ikke drøftet i Riksrevisjonens lovutredning fra 2000. Forvaltningsrevisjon av Stortinget må uansett sies å ligge utenfor ordlyden for denne revisjonsformen slik den er beskrevet i lov om Riksrevisjonen § 9 og instruks for Riksrevisjonens virksomhet §§ 9 og 10, da det må anses klart at Stortinget ikke er en del av forvaltningen.

Utviklingen av etterlevelsesrevisjon er nærmere omtalt i punkt 9.6.2 nedenfor.

9.2.2 Stortingets egne systemer for internkontroll

Arbeidet med internkontroll er forankret i Stortingets hovedinstruks punkt 2.6, hvor det blant annet er fastsatt at administrasjonen skal ha en internkontroll som ivaretar kravene i punkt 2.4 og 2.5 i økonomibestemmelsene. I tillegg er det etablert et eget dokument med overordnede føringer og prinsipper for internkontroll, hvor blant annet roller og ansvar knyttet til arbeidet med internkontroll tydeliggjøres.

Internkontroll er et område som er i utvikling i Stortingets administrasjon, og det arbeides kontinuerlig med å forbedre internkontrollarbeidet og etterlevelsen av overordnede føringer. I 2014 ble det satt i gang et prosjekt for å implementere helhetlig internkontroll som en integrert del av det årlige planarbeidet. Dette har senere blitt fulgt opp med årlige planer som ble rapportert til direktøren. I 2017 og 2018 gjennomføres det et pilotprosjekt i forvaltningsavdelingen for å etablere en modell for internkontroll i avdelingen som senere vil kunne tas i bruk av alle avdelinger og seksjoner.

I Stortingets hovedinstruks er internkontroll omtalt utførlig i punkt 2.6.

9.2.3 Kontroll- og konstitusjonskomiteens rolle

Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler på lik linje med andre komiteer de saker komiteen får oversendt fra Stortinget. Som ansvarlig fagkomité for behandlingen av Stortingets budsjett tok kontroll- og konstitusjonskomiteen høsten 2016 initiativ til at Riksrevisjonen skulle gjennomføre en særskilt undersøkelse av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Fra og med 1. oktober 2017 er det finanskomiteen som er fagkomité for behandlingen av Stortingets budsjett.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ikke fått som en del av sitt mandat av Stortingets plenum å føre kontroll med Stortingets organer eller administrasjon. Den særlige initiativrett komiteen er tillagt etter forret-

ningsorden § 15 første ledd, gjelder «forhold som omfattes av Stortingets kontroll med forvaltningen».

Riksrevisjonens årlige revisjon av Stortingets administrasjons regnskaper har, som det fremgår av punkt 9.2.1, ikke vært å anse som konstitusjonell kontroll, og revisjonsberetningen oversendes derfor heller ikke til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

9.3 Revisjonsordninger i andre lands parlamenter

Oversikten nedenfor er utarbeidet på bakgrunn av informasjon innhentet fra de nordiske land, samt lovgivning og/eller revisjonsrapporter tilgjengelig på parlamentenes nettsider.

1. Danmark

Den danske grunnloven § 47 fastsetter:

«Folketinget vælger et antal revisor. Disse gennemgår det årlige statsregnskab og påser, at samtlige av statens indtægter er opført deri, og at ingen utgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De kan forandre sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. De nærmere regler for revisorenes antal og virksomhed fastsettes ved lov.»

Som følge av at den danske riksrevisjonen er organisatorisk underlagt Folketinget, utfører den danske riksrevisjonen likevel ikke revisjon av institusjoner under den lovgivende makt eller av Folketinget selv. Dette følger av Rigsrevisorloven § 2 fjerde ledd, hvor det heter:

«Folketingets regnskap revideres ved foranstaltning av Folketingets Præsidium.»

Revisjonen av Folketinget og tilhørende institusjoner foretas av et eksternt firma (Price Waterhouse Coopers), som er valgt etter offentlig anbud. Price Waterhouse Coopers foretar både økonomisk revisjon og forvaltningsrevisjon av Folketinget, f.eks. innen IT.

For den danske riksrevisjonen følger det av Rigsrevisorloven § 1 niende ledd at riksrevisjonens regnskap inngår i Folketingets regnskap og revideres sammen med dette.

2. Sverige

Den svenske riksrevisjonen reviderer Riksdagens regnskaper, dvs. årsregnskapet og underliggende regnskaper. I tillegg er det etablert en egen internrevisjon (for tiden utført av Trancenden Group), som har i oppgave å granske den finansielle virksomheten. I og med at det er etablert en egen internrevisjon, opplyses det fra Riksdagsförvaltningen at den svenske riksevisjonen normalt bare gjennomfører en «light» revisjon av Riksdagsförvaltningen. Det forekommer at den til tider stiller spørsmål om ulike forhold, som for eksempel reiseregninger. Den kan imidlertid utvide revisjonen eller fordype seg i spørsmål etter egen vurdering.

Nærmere bestemmelser om rammene for internrevisjon er gitt i Lag (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter kapittel 9. I henhold til retningslinjer for internrevisjon (2011:2) vedtatt av Riksdagsstyrelsen skal internrevisjonen støtte Riksdagens ledelse gjennom å selvstendig granske, verifisere og bedømme kvaliteten av den interne styringen og kontrollen. I oppdraget inngår det også å levere forslag til forbedringer av prosesser for styring og kontroll, riskiohåndtering og etterlevelse av lover, forskrifter og internt regelverk.

Revisor rapporterer til Riksdagsstyrelsen, jf. nærmere omtale i kapittel 4. Til det første møte i Riksdagsstyrelsen hvert kalenderår skal internrevisjonen overlevere et utkast til revisjonsplan for kommende år.

3. Finland

Revisjon av Riksdagens kansli skjer i regi av Riksdagens egne revisorer, jf. Riksdagens arbeidsordning § 14. Riksdagen velger blant Riksdagens medlemmer tre revisorer og et personlig varamedlem for hver av disse. Revisorene velger seg imellom en utenforstående profesjonell fjerde revisor og et varamedlem for denne. Riksdagens revisorer har i oppgave å granske Riksdagens regnskaper og forvaltning. Revisorene avgir innen 30. april en kortfattet revisjonsberetning til Riksdagen som omfatter «Riksdagens bokslut, verksamhetsberättelse, bokføring og förvaltning». Denne forelegges revisjonsutskottet og behandles deretter av Riksdagen.

I tillegg reviderer Riksdagens egne revisorer virksomheter som er tilknyttet Riksdagen, herunder den finske riksrevisjonen.

I tillegg er det i Finland etablert en egen ordning for internrevisjon.

4. Island

Den islandske riksrevisjonen skal i henhold til lovgivningen revidere Alltingets regnskaper. Denne oppgaven er imidlertid etter offentlig anbud outsourcet til Price Waterhouse Coopers. Det opplyses at det ikke har vært aktuelt med forvaltningsrevisjon av Alltinget.

9.4 Revisjonsordninger i kommunal sektor

Kommunelovens regler om revisjon bygger på et todelt system: regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Kommunestyret og kontrollutvalget skal påse at regnskapene blir revidert på en betryggende måte, jf. kommuneloven § 76 siste punktum og § 77 nr. 4 første punktum.

Nærmere regler om regnskapsrevisjon er fastsatt i forskrift 15. juni 2004 nr. 904 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner. Det følger av revisjonsforskriften §§ 3 til 5 at regnskapsrevisjon i kommuner handler om å bekrefte om årsregnskapet gir pålitelig informasjon i samsvar med lov og forskrift (finansiell revisjon). Regn-

skapsrevisjon i kommuner er i stor grad sammenfallende med regnskapsrevisjon i privat sektor, jf. revisorloven kapittel 5. Kommunal revisjon handler i tillegg om revisjon av avvik mellom regnskapet og bevilgede beløp i årsregnskapet.

Regnskapsrevisjon utføres av revisor ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, en interkommunal revisjonsenhet eller et revisjonsselskap.

Etter kommuneloven § 77 nr. 4 andre punktum skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon). Også forvaltningsrevisjon skal utføres av utpekt revisor, jf. kommuneloven § 78 nr. 1 og 2. Revisor har imidlertid ikke mulighet til å gjennomføre slik revisjon av eget tiltak.

Revisjonsreglene er nylig gjennomgått i NOU 2016:4 Ny kommunelov. Det er her foreslått at revisor gjennomfører en lovpålagt revisjon av regnskapene, inkludert en forenklet etterlevelsesrevisjon av økonomiforvaltningen. Revisor skal i den forenklete etterlevelsesrevisjonen innhente informasjon som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om det foreligger brudd på lover, forskrifter eller vedtak som er av vesentlig betydning for økonomiforvaltningen.

Beslutninger om å iverksette forvaltningsrevisjoner, herunder etterlevelsesrevisjoner for øvrig, og regnskapsrevisjon ut over de lovpålagte oppgavene er fremdeles foreslått lagt til kontrollutvalget. Det er foreslått at kontrollutvalget minst én gang i valgperioden og senest innen utgangen av året etter at kommunestyret eller fylkestinget er konstituert, skal utarbeide en plan som viser hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner på. Planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og selskaper med sikte på å finne ut hvor det er størst behov for forvaltningsrevisjon.

9.5 Tidligere vurderinger når det gjelder innføring av internrevisjon i Stortinget

Fra og med 2016 er alle statlige virksomheter underlagt reglement for økonomistyring i staten, og som har samlede utgifter eller inntekter over 300 mill. kroner, pålagt å vurdere om de bør bruke internrevisjon, jf. Finansdepartementets rundskriv 29. september 2016 (R-117). Rundskrivet gjelder ikke for departementene og heller ikke direkte for Stortinget. Dette er imidlertid selvfølgelig ikke til hinder for at det gjennomføres en slik vurdering.

Våren 2015 ble det i lys av dette satt ned en prosjektgruppe for å vurdere om det skulle etableres en internrevisjonsfunksjon for Stortingets administrasjon. Vur-

deringene ble gjort iht. DFØs veiledere for internrevisjon.

Prosjektgruppen avleverte sin anbefaling våren 2016 om at det ikke var riktig å etablere internrevisjon på det daværende tidspunkt. Basert på vurderingen av de ulike tiltakene for å styrke den interne styringen og kontrollen anså ikke arbeidsgruppen at etablering av en internrevisjonsfunksjon var et aktuelt alternativ på det daværende tidspunkt.

Effekten av en internrevisjonsfunksjon antas å være størst der det er mulig for revisor, ut fra eksisterende styringsdokumenter, retningslinjer og rutiner, å foreslå forbedringer for å tilføre merverdi og forbedre administrasjonens drift. Hensiktsmessighet av organisasjonens prosesser for styring og kontroll kan først revideres når grunnlaget eksisterer. Direktøren sluttet seg til arbeidsgruppens anbefaling.

9.6 Mulige innretninger av fremtidige kontrollsystemer for Stortingets administrasjon

9.6.1 Innledning

I tråd med utviklingen i forvaltningen og samfunnet for øvrig vil det være forventninger fra så vel stortingsrepresentantene som borgerne om at det gjennomføres en form for kontroll med virksomheten i Stortingets administrasjon, også ut over den regnskapsmessige kontrollen som hittil har vært utført av Riksrevisjonen.

Arbeidsgruppen har vurdert flere ulike tiltak. Disse er ikke-ekskluderende og kan innføres uavhengig av hverandre:

- En utvidelse og tydeliggjøring av Riksrevisjonens lovgrunnlag for å revidere Stortinget
- Etablering av en egen internrevisjon
- Etablering av en ny form for ekstern revisjon av Stortinget helt eller delvis som erstatning for Riksrevisjonen

Internrevisjonen kan ikke være frittstående fra ledelsen, ettersom det er ledelsen som gir internrevisjonen sitt oppdrag. Etablering av en ordning med internrevisjon vil derfor ikke kunne erstatte behovet for ekstern revisjon, men vil kunne ha betydning for innretningen og omfanget av den eksterne revisjonen.

Eksterne eller interne revisjonsordninger kan heller ikke erstatte ordninger for internkontroll, og arbeidsgruppen mener at det arbeidet som er påbegynt for å utvikle Stortingets system for internkontroll uansett må prioriteres.

9.6.2 Riksrevisjonens lovgrunnlag for å revidere Stortinget

1. Utgangspunkter

Det har de siste tiårene først gjennom utviklingen av forvaltningsrevisjon og de siste årene gjennom utvik-

lingen av etterlevelsesrevisjon skjedd en endring i Riksrevisjonens arbeidsoppgaver. Oppdraget er i dag langt videre enn å foreta en «gjennomgang av statens regnskaper», som er terminologien benyttet i Grunnloven.

Riksrevisjonen har ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner overfor Stortinget. Som det fremgår av pkt. 9.2.1, mener arbeidsgruppen at dette heller ikke ligger innenfor de oppgaver eller fullmakter Riksrevisjonen i dag er gitt gjennom lov og instruks for Riksrevisjonen.

Innføringen av «etterlevelsesrevisjon» i tråd med utviklingen av internasjonale revisjonsstandarder har komplisert dette bildet. Etterlevelsesrevisjoner er ikke formelt definert som en egen revisjonsform i lov eller instruks om Riksrevisjonen, men på Riksrevisjonens nettsider heter det:

«Kontroll av om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, gjennomføres som etterlevelsesrevisjon (ISSAI: Compliance Auditing) av budsjettvedtak og gjeldende regelverk.»

Det som tidligere ble omtalt som regnskapsrevisjon, omtales nå gjerne som finansiell revisjon.

2. Særlig om etterlevelsesrevisjon

Rettslig sett definerer Riksrevisjonen etterlevelsesrevisjon eller «disposisjonskontroll» som en del av Riksrevisjonens regnskapsrevisjon, jf. instruks for Riksrevisjonen § 3 b, som sier at Riksrevisjonen skal kontrollere om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet, er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Enkelte av etterlevelsesrevisjonene har imidlertid liten tilknytning til virksomhetens regnskaper og økonomiforvaltning, og det kan være en glidende overgang mot forvaltningsrevisjoner, jf. instruks for Riksrevisjonen § 9 om forvaltningsrevisjon. Ifølge bokstav c skal Riksrevisjonen som en del av forvaltningsrevisjonen undersøke om regelverk fastsatt av Stortinget etterleves, og ifølge bokstav d om forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger.

Arbeidsgruppen går ikke inn på en generell drøftelse av det rettslige grunnlaget for etterlevelsesrevisjon som revisjonsform eller om denne revisjonsformen burde defineres tydeligere i lov og instruks for Riksrevisjonen, da dette ligger utenfor gruppens mandat.

Utviklingen gir imidlertid grunnlag for at det kan reises spørsmål ved hvilken revisjon Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan skal føre med Stortinget, som er det organ som oppnevner Riksrevisjonens kollegium. Spørsmålet ble aktualisert høsten 2017 da Riksre-

visjonen igangsatte en omfattende etterlevelserevisjon av sikkerhetsarbeidet i Stortingets administrasjon.

I hvilken grad Riksrevisjonen skal endre innretningen av sin kontroll med Stortinget ut over det som har vært praksis hittil, er et forhold som Stortinget i plenum bør ta stilling til på prinsipielt grunnlag, og som det ikke bør være opp til Riksrevisjonen selv og/eller Stortingets administrasjon å definere gjennom den løpende håndteringen av enkeltsaker.

På den ene side er det hensyn som taler for at Stortingets administrasjon revideres i henhold til samme metodikk og prinsipper som statlig forvaltningsvirksomhet. Stortinget administrasjons bør i utgangspunktet være gjenstand for kritiske gjennomganger av virksomheten på lik linje med statsforvaltningen.

På den annen side kan det stilles spørsmål ved om Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan bør revidere sin oppdragsgiver. Som det fremgår av punkt 9.2.1 ovenfor, reiste Riksrevisjonen selv i 2000 problemstillingen om det av habilitets- og integritetsmessige årsaker er hensiktsmessig om Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan også skal ha revisjonsansvar for Stortingets regnskaper, men viste den gang til at det ikke var reist prinsipielle motforestillinger mot gjeldende ordning.

Etter arbeidsgruppens vurdering gjør introduksjonen av revisjonsformer som åpner for større grad av skjønsmessige vurderinger, at problemstillingen blir mer aktuell. En kontroll av hvorvidt gjeldende stortingsvedtak, lover, regelverk, instruksjer og beste praksis på ulike fagområder følges, åpner i langt større grad for tolkningsspørsmål enn en tradisjonell regnskapsrevisjon. Denne formen for kontroll kan også lettere få en politisk dimensjon og en ansvarsdimensjon.

3. Riksrevisjonens uavhengighet

Det forholdet at Riksrevisjonen utøver sine oppgaver uavhengig av Stortinget, jf. lov om Riksrevisjonen § 2, som fastsetter at «Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres», innebærer at presidentskapet eller Stortingets direktør heller ikke kan pålegge Riksrevisjonen å igangsette revisjoner i den grad dette skulle være ønskelig ut fra egne vurderinger av risiko og vesentlighet. Revisjon på bakgrunn av egne identifiserte behov må skje gjennom intern revisjon eller kjøp av eksterne revisjonstjenester.

9.6.3 Innføring av egen internrevisjon

Arbeidsgruppen som ble nedsatt i 2015, gjennomførte som nevnt i punkt 9.5 ovenfor en vurdering av spørsmålet om Stortingets administrasjon bør etablere en internrevisjonsfunksjon. Arbeidsgruppen konkluderte som sagt med at det ikke var riktig å etablere in-

ternrevisjon på det daværende tidspunkt, men ga uttrykk for følgende vurderinger:

«Et alternativ er å etablere en internrevisjonsfunksjon i Stortingets administrasjon. Hensikten med internrevisjon er å tilføre merverdi og forbedre virksomhetens drift.

Innhold

- En internrevisjonsfunksjon:
- direktørens redskap
 - bekrefter og gir råd om risikostyring, internkontroll og selskapsledelse
 - evaluerer og kan gi grunnlag for forbedring av effektiviteten
 - vurderer hensiktsmessigheten av organisasjonens prosesser for styring og kontroll

En av de viktigste funksjonene til en internrevisor er å påse at virksomheten har en effektiv internkontroll. En internrevisjonsfunksjon kan ikke få ansvar for etablering, gjennomføring og implementering av tiltak knyttet til internkontroll i første- og andrelinjekontrollen. Dette fordi internrevisjonen skal være uavhengig. Dersom internrevisjonsfunksjonen er med i etablering og gjennomføring kan de fort kan ende opp med å revidere noe den selv har vært med på å etablere eller implementere på et senere tidspunkt.

[...]

Kost/nytte

Etablering av en internrevisjon kan gi økt forutsigbarhet, færre overraskelser og mindre behov for 'brannslukking'. En annen fordel kan være at administrasjonen får økt tillit og legitimitet hos virksomhetens interessenter (ansatte, brukere, leverandører). En internrevisjonsfunksjon kan gi direktøren en sparringspartner som gir råd om hvordan man kan forbedre systemet for styring og kontroll. Internrevisjonen kan også påse at administrasjonen har en effektiv internkontroll. Som tidligere nevnt vil en internrevisjonsfunksjon ikke være utførende, dvs. utarbeide rutiner og retningslinjer, som eventuelt mangler i Stortingets administrasjonen. Internrevisor vil kun påpeke at det mangler, og det vil være linjens ansvar å sørge for at internkontrollen dokumenteres. Nyten ved en internrevisjon knytter seg til at fokuset settes på bedre styring og kontroll, men arbeidet som skal gjøres, må utføres av linja.

Opprettelse av internrevisjon vil medføre utgifter. En god internrevisjonsfunksjonen krever sannsynligvis en leder, samt medarbeider(e) og/eller innleie av revisjonstjenester i tillegg. Ut fra dette kan vi anta at utgiftene kan komme opp mot 2,5 millioner i året. Det vil også påløpe driftsutgifter knyttet til kontor, pc, systemer og utviklinger og vedlikehold av internrevisjonskompetanse mm. Opprettes en internrevisjon er det obligatorisk å evaluere denne funksjonen, noe som også må anses som en utgift. Som under styrking av første og andrelinjeforsvaret vil det i tillegg være en alternativkostnad ved at internrevisjonen legger beslag på tid hos revident enhet og hos direktøren.

Usikkerhet

Virksomheter som arbeidsgruppen har vært i kontakt med har fortalt om hvordan de måtte bygge opp

internkontrollen i linja før internrevisjonen kunne fungere etter hensikten. Dersom internrevisjonen må være med å bygge opp internkontrollen, vil det være vanskelig for internrevisjonen å være uavhengige ved revisjon av internkontrollen på et senere tidspunkt. Arbeidsgruppen ser fordelene av å ha dedikerte personer til arbeidet med å forbedre styring og kontroll slik en internrevisjon gjør, men påpeker at det kan også gjøre arbeidet ved revisjoner av internkontrollen vanskelig senere.»

Arbeidsgruppen stiller spørsmålsteget ved anslagene for økte utgifter som ble lagt til grunn i rapporten fra 2015, og mener det er grunn til å tro at en velfungerende internrevisjonsordning vil kreve noen flere årsverk enn angitt ovenfor.

I tillegg til de argumentene som ble anført i 2015 vil arbeidsgruppen peke på at innføring av en internrevisjon kan innebære en risiko for at det oppstår målforstyringer i organisasjonen. De områdene som prioriteres av revisor vil nødvendigvis få økt oppmerksomhet i organisasjonen, både i forbindelse med selve gjennomføringen av revisjonen og i forbindelse med oppfølging av revisjonsrapporter i ettertid.

For å unngå en uønsket omdisponering av ressurser fra prioriterte områder til mindre prioriterte oppgaver, er det viktig at områdene som velges ut som gjenstand for revisjon er forankret i organisasjonens ledelse ut fra vurderinger av risiko og vesentlighet.

9.6.4 Ny ekstern revisjonsordning helt eller delvis som erstatning for Riksrevisjonen

1. Innledning

Et alternativ som også kan skisseres kort, er at det etableres en ny ordning for ekstern revisjon av Stortinget, som innebærer at Stortinget selv delvis eller helt velger hvilke revisorer som skal revidere Stortinget. Som det fremgår av punkt 9.3, er dette en modell som benyttes i andre land

Dette kan enten gjennomføres ved at Stortinget eller Stortingets presidentskap får myndighet til å utpeke et eksternt revisjonsfirma som kan gjennomføre revisjoner av Stortingets administrasjon (dansk modell), eller ved at det velges revisorer blant representantene som skal revidere Stortinget (finsk modell).

For å unngå eventuell tvil om grensedragningen mot Riksrevisjonens mandat, bør en eventuell slik ny ordning lovfestes og/eller forankres i Stortingets forretningsorden.

2. Grunnloven § 75 bokstav k

Arbeidsgruppen har vurdert om Grunnloven § 75 bokstav k kan være til hinder for at andre enn Riksrevisjonen utfører revisjon av Stortinget. I følge Grunnloven § 75 k tilkommer det Stortinget

«å utnevne fem revisorer som årlig skal gjennomse statens regnskaper og bekjentgjøre ekstrakter av dem

ved trykken; regnskapene skal tilstilles disse revisorer innen seks måneder etter utgangen av det år som Stortingets bevilgninger er gitt for; samt å treffe bestemmelser angående ordningen av desisjonsmyndigheten overfor statens regnskapsbetjenter».

Når det gjelder forvaltningsrevisjon og etterlevelsesrevisjoner, mener arbeidsgruppen at Stortinget må stå fritt til å kunne treffe bestemmelser om innretningen av revisjonsordningen for egen virksomhet. Disse revisjonsformene har et annet formål enn å gjennomse regnskapene og er en konsekvens av at Riksrevisjonen gjennom årene er tillagt andre oppgaver enn de som følger direkte av Grunnloven.

Arbeidsgruppen viser her til Sejersted s. 163, hvor det heter:

«Etter Grl. § 75 k er Riksrevisjonens rolle å 'gjennomse Statens Regnskaber', men dette har aldri vært å anse som noen skranke mot at den også kan gis andre oppgaver. Den tradisjonelle regnskapsrevisjonen har alltid vært Riksrevisjonens hovedoppgave. Men fra 1960-tallet har den også drevet 'selskapskontroll' med statens forvaltning av statens interesser i selskaper, statsforetak m.m. Og fra begynnelsen av 1980-tallet utviklet den en kritisk 'forvaltningsrevisjon', definert som 'systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger'. Dette er dels en kontroll med forvaltningens effektivitet, men også med om regjeringen oppfyller 'Stortingets forutsetninger'. Og det er en revisjonsform som er av langt større interesser enn den tradisjonelle regnskapsrevisjonen.»

Et mulig forbehold for det som er sagt over, må tas for den kontroll med etterlevelse av lover og regler som har direkte betydning for kontrollen med regnskapene.

Når det gjelder gjennomgangen av Stortingets regnskaper, den revisjonsform som i henhold til nye revisjonsstandarder omtales som «finansiell revisjon», er spørsmålet mer tvilsomt. Grunnlovens ordlyd kan tale i retning av at Stortinget ikke står fritt til å regulere innretningen av den finansielle revisjonen. Som det fremgår av kapittel 7, inngår Stortingets bevilgninger i statens regnskaper.

I Riksrevisjonens egen utredning om ny lov og instruks for Riksrevisjonen av april 2000, punkt 5.2.1, skriver Riksrevisjonen i tilknytning til revisjon av Stortinget at bestemmelsen:

«... var i forrige århundre tolket slik at med ordlyden 'Statens Regnskaber' var det ment at selve statsregnskapet, dvs. regnskap avlagt av de konstitusjonelt ansvarlige personer, jf. det som er omtalt om dette i kap 1 pkt. 1.2. Å legge revisjonsansvaret for statsregnskapet til andre enn riksrevisorene og Riksrevisjonen ville i tilfelle kreve endring av grunnloven.»

I kapittel 1, punkt 1.2 skriver Riksrevisjonen om tolkningen av bestemmelsen:

«Grunnloven (Grl.) § 75 k var imidlertid i det forrige århundre gjenstand for fortolkningstvil fordi uttrykket 'Statens regnskaper' kunne tolkes på forskjellige måter. Det var uenighet om uttrykket bare omfattet de regnskapene som var avlagt av de øverste myndighetene i staten (statsregnskapet), slik at statsrevisorenes oppgave var begrenset til å omfatte kontroll av dette, eller om uttrykket også omfattet de underordnede myndigheters avlagte regnskap (kalt særregnskaper eller spesialregnskaper). Spørsmålet om hvem som skulle ha kontrollen med statens underordnede organers regnskaper, var omtvistet helt frem til lov om statens revisjonsvæsen i 1918.»

På den annen side skriver Riksrevisjonen også i punkt 5.2.1:

«Stortinget og de underliggende organer har et eget kapittel i statsregnskapet, og Riksrevisjonen har dermed også revisjonsansvaret for Stortinget, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Forsvarets ombudsmann og Kontrollutvalget for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste. Revisjonen har imidlertid et annet preg enn øvrige kontroller av statsregnskapet ettersom regnskapene etter sin art ikke er underlagt konstitusjonell kontroll (ingen statsråd kan stilles til ansvar for disponering av midlene). Riksrevisjonen er i dag tillagt godkjennelsesmyndighet for disse regnskapene.»

At kontrollen har et annet preg og ikke anses som en del av den konstitusjonelle kontroll (sml. at revisjonen av Stortingets regnskaper heller ikke i dag inngår i Dokument 1), kan tale for at Stortinget må kunne velge en annen revisor en de fem valgte revisorene for egne regnskaper.

Arbeidsgruppen vil også vise til at det er valgt en annen revisjonsordning for Riksrevisjonens egen virksomhet, uten at dette har vært å anse som å være i konflikt med Grunnloven. Det fremgår av lov om Riksrevisjonen § 8 at Riksrevisjonens regnskap skal revideres av revisor oppnevnt av Stortinget. Bestemmelsen ble tatt inn i loven i 2010, jf. Innst. 25 L (2011–2012), men var en lovfesting av tidligere praksis. Spørsmålet ble drøftet kort i Riksrevisjonens utredning om ny lov om Riksrevisjonen av april 2000 pkt. 9.2 uten at forholdet til Grunnloven ble drøftet særskilt. Fra våren 2010 gjennomføres anbudskonkurranser i tråd med lov om offentlige anskaffelser.

Arbeidsgruppen konstaterer også at en i Danmark, på tross av at det i den danske grunnloven er fastsatt at revisorene valgt av Folketinget skal gjennomgå statens regnskaper, har lovfestet en annen ordning for Folketingets egne regnskaper.

Det er i høyesterettspraksis lagt til grunn at Stortingets eget syn tillegges betydelig vekt når det gjelder grunnlovsbestemmelser som regulerer Stortingets og regjeringens arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse. Hva Stortinget i plenum selv måtte mene om dette spørsmålet, vil derfor være et viktig moment.

Arbeidsgruppen mener at spørsmålet er usikkert, men vil vise til at dersom det politisk skulle være ønskelig å overføre ansvaret for finansiell revisjon til andre enn Riksrevisjonen, vil dette uansett kunne løses gjennom en endring av Grunnloven.

3. Alternative modeller

En mulighet er altså at all revisjon av Stortinget utføres av andre enn Riksrevisjonen, dvs. av eksterne revisorer.

Dersom det er politisk ønskelig at Riksrevisjonen fremdeles gjennomfører finansiell revisjon av Stortingets regnskaper, kunne en se for seg følgende modell:

- Riksrevisjonen gjennomfører regnskapsrevisjon, inkludert eventuelt en forenklet etterlevelsesrevisjon innenfor økonomiforvaltning.
- Stortingets presidentskap bestiller forvaltningsrevisjoner og etterlevelsesrevisjoner på utvalgte områder fra en ekstern revisor basert på en plan utarbeidet på bakgrunn av en risiko- og vesentlighetsvurdering.

Det kan vurderes om en eventuell ekstern revisjonsordning også bør omfatte organer for Stortinget, inkludert Riksrevisjonen selv, jf. ordningen som i dag følger av lov om Riksrevisjonen § 8 ved at Stortingets presidentskap oppnevner en ekstern revisor for Riksrevisjonen.

9.7 Arbeidsgruppens vurderinger

Arbeidsgruppen mener at det på nytt bør vurderes å innføre en internrevisjonsordning for Stortinget, og legger i denne forbindelse vekt på at en egen internrevisjon vil kunne være et viktig bidrag til å gi arbeidet med styrket internkontroll nødvendig prioritet. Arbeidsgruppen foreslår imidlertid at pågående prosjekt for internkontroll fortsetter ut 2018 som planlagt. Ved avslutningen av prosjektet anbefales det å gjøre en helhetlig vurdering av videre arbeid med internkontroll, herunder en ny vurdering av en eventuell etablering av internrevisjon.

Arbeidsgruppen foreslår videre at Riksrevisjonens lovgrunnlag tydeliggjøres, slik at det ikke oppstår tvil om hvilken adgang Riksrevisjonen har til å revidere Stortinget i forbindelse med pågående revisjonssaker. Pågående revisjonssaker er lite egnet til å løse slike prinsipielle spørsmål, da eventuelle innsigelser på formelle grunnlag lett kan bli tolket som en motvilje mot å bli sett i kortene.

Arbeidsgruppen mener at det i stor grad er et politisk spørsmål hvorvidt en ønsker å gi Riksrevisjonen en utvidet funksjon sammenlignet med det som har vært praksis til nå, eller om det i stedet bør opprettes en egen ny revisjonsordning for Stortinget som helt eller delvis erstatter revisjon i regi av Riksrevisjonen. På den ene

side kan det ligge synergieffekter i at all revisjon av Stortinget samles i ett og samme organ. På den annen side kan det være en fordel at et uavhengig revisjonsorgan gjennomfører revisjonsformer som åpner for en større utøvelse av skjønn.

En videre utredning av dette spørsmålet bør forankres politisk, og det bør også vurderes om et eventuelt utredningsutvalg bør gis en representativ politisk sammensetning.

10. Arbeidsgruppens forslag til endringer i Stortingets forretningsorden

Overskriften i kapittel 2 skal lyde:

Kapittel 2 Presidentene, sekretærene og direktøren

§ 7 nytt tredje og fjerde ledd skal lyde:

Stortingspresidentens stemme er utslagsgivende dersom en avstemning i presidentskapet viser like mange stemmer for og imot.

Presidentskapet kan fremme innstillinger til Stortinget innenfor de ansvarsområder som tilligger presidentskapet.

Ny § 9 a skal lyde:

§ 9 a Administrative saker

Innenfor de rammer som er vedtatt av Stortinget, ivaretar Stortingets presidentskap den overordnede ledelsen av Stortingets administrasjon.

Presidentskapet skal drøfte administrative saker av særlig viktighet med lederne for partigruppene i Administrasjonsutvalget før beslutninger fattes. Administrasjonsutvalget består av presidentskapet og lederne for partigruppene. Nestlederne i partigruppene er varamedlemmer for lederne i partigruppene.

Dersom en tredjedel av medlemmene i Administrasjonsutvalget krever det, skal en administrativ sak legges frem for Stortinget.

Ny § 9 b skal lyde:

§ 9 b Stortingets direktør

Stortingets direktør tilsettes av Stortinget.

Stortingets direktør er ansvarlig for alle beslutninger og alt virke i Stortingets administrasjon. Stortingets direktør ivaretar i tillegg funksjonen som sekretær for Stortingets presidentskap.

Presidentskapet kan delegere avgjørelsesmyndighet til Stortingets direktør i administrative saker.

Viktige administrative saker skal alltid forelegges presidentskapet.

17. januar 2018

Øyvind Andersen

leder

Malin Nossun

Geir Hansen

Monika Tyvold

Terese Svenke

Lisa Øverås

Bente Thori–Aamot

Vedlegg 1

Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker

Fastsatt ved stortingsvedtak [dato], jf. Innst. S [nr] ([sesjon])

1. Innledning

1.1 Formål

Formålet med reglementet er å sikre god saksforberedelse og styring med Stortingets bygge- og leiesaker og å beskrive fordelingen av roller og ansvar i slike saker. Reglementet fastsetter at de krav som gjelder for statsforvaltningen i henhold til instruks av 13. januar 2017, gjøres gjeldende for Stortinget med de tilpasninger som er nødvendige på grunn av Stortingets egenart og konsitusjonelle hensyn.

1.2 Virkeområde

Reglementet gjelder for Stortinget og organer for Stortinget¹.

Reglementet gjelder ved inngåelse av avtaler om leie av lokaler,* både i markedet og internt i staten. Reglementet gjelder også ved byggeprosjekter, både nybygg, ombygging og rehabilitering.

2. Utredning av lokalbehov

2.1 Ansvar

Stortingets direktør er ansvarlig for å utrede lokalbehov for Stortingets virksomhet. Stortingets direktør er også ansvarlig for en rasjonell utnyttelse av alle lokaler. I forkant av bygging eller leie av lokaler skal Stortingets direktør påse at alle relevante forhold blir tilstrekkelig utredet iht. kravene i utredningsinstruksen av 19. februar 2016 nr. 184, kapittel 2 om krav til innhold i beslutningsgrunnlaget.

2.2 Utredning og kvalitetssikring av konsept

Ved behov for nye lokaler, eller behov for forandringer i eksisterende lokaler, skal det foretas en utredning som skal legges til grunn i det videre arbeidet. Hovedformålet med utredningen er å utarbeide en beskrivelse av de krav som må stilles til lokalene for at virksomheten skal kunne ivareta sine oppgaver. Kravene til utredning i dette reglementet er en presisering av kravene i utredningsinstruksen, og angir hvilken dokumentasjon som skal ligge til grunn for valg av løsning på lokalbehovet.

1. Med organer for Stortinget menes Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen, EOS-utvalget, Ombudsmannsnemnda for Forsvaret og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Det bør tas stilling til om også disse bør omfattes av reglementet. I så fall må det gjøres ytterligere tilpasninger, f.eks. ved at det tas inn et eget kapittel som beskriver rolle- og ansvarsdelingen mellom Stortinget og de respektive organene.

Utredningen skal gi grunnlag for beslutning om hvilket konsept som skal velges for lokalbehovet.

Utredningsfasen dekker forstudiefasen i byggesaker. For prosjekter over terskelverdien i KS-ordningen skal det gjennomføres en konseptvalgutredning (KVU), som må følge kravene i KS-ordningen. For prosjekter mellom 300 millioner kroner og terskelverdi er det gitt retningslinjer i Veileder for styring i tidligfase i store statlige byggeprosjekter, som anvendes så langt den passer for Stortinget. For prosjekter under 300 millioner kroner gjelder kravene i utredningsinstruksen av 19. februar 2016 nr. 184, kapittel 2 om krav til innhold i beslutningsgrunnlaget.

Utredningens omfang må stå i forhold til lokalenes størrelse, og risikoen forbundet med prosjektet. Utredningen skal ivareta hensynet til effektiv areal- og ressursbruk, og skal omfatte analyse av arealbehov, overordnet vurdering av lokalisering, kostnads- og usikkerhetsanalyse og vurdering av leie i markedet eller statlige lokaler.

Graden av spesialtilpasning av lokalene skal begrenses til det høyst nødvendige.

Det skal normalt ikke planlegges for vekst i antall ansatte. Dersom det likevel planlegges for slik vekst, skal dette redegjøres for og begrunnes særskilt. Som et ledd i arbeidet med nye lokaler eller endringer i eksisterende lokaler, bør det også vurderes behov for endringer i arbeidsplassutforming som følge av nye arbeidsformer.

Det stilles krav om ekstern kvalitetssikring for prosjekter antatt over de terskelverdier som Finansdepartementet til enhver tid fastsetter. I tidligfase gjelder dette ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1), uavhengig av finansieringsmåten for disse prosjektene. Når antatt fremtidig leieforpliktelse** overstiger terskelverdien fastsatt av Finansdepartementet, skal kvalitetssikring også gjennomføres ved planer om leie i markedet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets normer for lokalenes areal, energi og standard anvendes så langt de passer, og unntak må begrunnes særskilt, jf. rundskriv H-2016-2.

2.3 Leie i markedet eller byggeprosjekt

På bakgrunn av utredningen skal alternative løsninger vurderes. Det må avklares om Stortinget skal dekke lokalbehovet ved leie i markedet eller ved et byggeprosjekt. I denne forbindelse skal det legges vekt på hva som er økonomisk mest gunstig, sikkerhetshensyn og nærhet til Stortingets øvrige bygninger.

Lokaler som det normalt er et velfungerende leiemarked for, klassifiseres som konkurransebygg og leies i

utgangspunktet i markedet med lavest mulig grad av spesialtilpasning.

Lokaler det ikke er et velfungerende marked for klassifiseres som formålsbygg, og skal som hovedregel gjennomføres som et byggeprosjekt for Stortinget. Forhold som i den forbindelse tillegges vekt, er om lokalenes beliggenhet eller graden av spesialtilpasning gjør at markedsverdien av bygget er vesentlig lavere enn byggekostnaden, eller om utleier antas å komme i en monopolsituasjon overfor Stortinget ved kontraktens utløp. Bygg med kritisk infrastruktur, jf. forskrift om objektsikkerhet, regnes som hovedregel som formålsbygg.

2.4 Statsbyggs rådgiverfunksjon

Rådgivningstjenester fra Statsbygg kan benyttes i utredningsfasen når Stortinget vurderer å anskaffe nye lokaler, eller gjøre endringer i eksisterende lokaler. Statsbygg kan gi råd og bistå i kontraktsforhandlinger ved leie i markedet.

3. Leie av lokaler i markedet

3.1 Generelt om ansvar, fullmakter og krav til saksbehandling

Stortingets direktør er ansvarlig for leieforhold som Stortinget inngår i markedet.

Stortingets direktør har fullmakt til å inngå leieavtaler på følgende vilkår:

- a. Leieavtalene skal gjelde den ordinære driften av virksomheten.
- b. Utgiftene i forbindelse med avtalene skal kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.
- c. Behovet for oppsigelsesklausuler skal nøye vurderes for alle avtaler utover budsjettåret. Behovet for at leieavtalen må kunne transporteres til annen statlig virksomhet, skal også vurderes.

Dersom leieutgiftene ikke kan dekkes innenfor uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettkapittel i hele leieperioden, kreves det bevilgning fra Stortinget før inngåelse av leiekontrakt.

Når det skal inngås nye eller endrede avtaler om leie av lokaler i markedet, skal det utarbeides en helhetlig kravspesifikasjon som er basert på utredningen i pkt. 2 i dette reglementet. Den helhetlige kravspesifikasjonen skal definere og konkretisere de krav som må stilles til lokalenes funksjon, størrelse, beliggenhet og kvalitet for at virksomheten skal kunne ivareta sine oppgaver, og legges til grunn for et eventuelt søk etter nye lokaler.

Før avtalen inngås, skal alle relevante forutsetninger for leieavtalen være avklart og vurdert. Dette gjelder bl.a. regulering av husleie, oppsigelsesadgang/betingelser for forlengelse av avtale, ev. kjøpsopsjon, regulering og belastning av øvrige driftsutgifter (for eksem-

pel strøm, vaktmestertjenester og resepsjon mv.), brukerutstyr og planlagte større vedlikeholds- og ombyggingarbeider som vil få konsekvenser for leieutgiftene, samt ev. tomgangsleie for eksisterende lokaler.

3.2 Innhenting av tilbud for leie av lokaler

For å sikre det mest gunstige leiealternativet for Stortinget (iht. utredning og analyse, jf. pkt. 2.2.) skal det normalt innhentes flere tilbud. Dette gjelder også ved fornyelse av eksisterende leiekontrakt. Vurderingen skal ta hensyn til de totale leieforpliktelsene,** og saksbehandlingen skal sikre likebehandling og sporbarhet.

I de tilfeller en leiekontrakt i markedet innebærer et privat bygge- eller rehabiliteringsprosjekt, skal det også stilles krav om at utleier er et lovlig etablert foretak, og kan fremlegge attester for innbetalt skatt, merverdiavgift (mva) og arbeidsgiveravgift, iht. de etiske standardene staten har satt for leie i det private markedet.

3.3 Krav til byggeprosjekter med Stortinget som leietaker

Ved byggeprosjekter for nybygg, ombygging eller rehabilitering av eksisterende eiendom for utleie skal det stilles krav i leieavtalen om at prosjektet gjennomføres i tråd med dette reglement.

Det skal fremgå av kontraktsvilkårene for entrepriser og levering av varer til prosjektet at utleiers kontraktspart ikke kan ha flere enn to ledd underentreprenører under hverandre. Det skal føres tilsyn med at dette vilkåret oppfylles.

4. Byggeprosjekter i Stortinget

Kapittel 4 beskriver krav til prosjektavklaringsfase, forprosjektfase og kostnadsstyrt prosjektutvikling med tilhørende beslutningspunkter i et byggeprosjekt, pkt. 4.1 og 4.2. Videre beskrives krav til beslutninger i forkant av selve prosjektfasen i pkt. 4.3 og 4.4. Oppstart av byggeprosjekter omtales i pkt. 4.5.

Som hovedregel er Stortinget selv byggherre for prosjekter som kan gjennomføres innenfor rammen av Stortingets ordinære drifts- og investeringsbevilgninger. Etter en konkret vurdering kan Stortinget likevel anmode Statsbygg om å påta seg oppdraget.

For prosjekter mellom ordinære drifts- og investeringsbevilgninger og 300 millioner kroner skal det gjøres en konkret vurdering av plassering av byggherreansvaret, hvor blant annet følgende forhold tillegges vekt:

- Prosjektets størrelse
- Prosjektets kompleksitet
- Krav til kompetanse i byggherreorganisasjonen, herunder fordelene ved å kunne trekke på Statsbyggs faglige ressurser
- Statsbyggs kapasitet til å prioritere prosjektet sett opp mot Stortingets behov for fremdrift i prosjektet

For prosjekter over 300 millioner kroner er Statsbygg som hovedregel byggherre. Unntak forutsetter at Stortinget bestemmer dette ved beslutning om oppstart av forprosjekt.

4.1 Ansvarsdelingen mellom Stortinget og Statsbygg når Statsbygg er byggherre

Stortinget er selv ansvarlig for de byggeprosjekter som settes i gang, og for å påse at ressursbruken i byggeprosjektet er effektiv mht. de forutsatte resultater, jf. bevilgningsreglementets § 10.

I prosjekter hvor Statsbygg er byggherre, gjelder følgende prinsipper for ansvarsdeling ved behandling og gjennomføring av prosjektet:

- a. Stortingets presidentskap og direktør har ansvaret for egen behandling av byggesaken, herunder bl.a. prioritering av prosjektet, dimensjonering, arealramme og kvalitativ utforming. Stortingets presidentskap er ansvarlig for å fremme ev. forslag om midler til avklaringsfase, prosjektering og ev. forslag om startbevilgning for Stortinget. Stortingets presidentskap skal også fremme forslag om bevilgning til nødvendig brukerutstyr til prosjektet, jf. pkt. 4.3.
- b. Statsbygg ivaretar byggherreansvaret på vegne av Stortinget, og har ansvar for anbudsprosedyrer, kontraktsinngåelse og gjennomføring av fastsatte planer innenfor det bevilgede beløp. Statsbygg er videre ansvarlig for å varsle Stortingets administrasjon og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om avvik i prosjektgjennomføringen som kan medføre at prosjektet ikke kan gjennomføres iht. fastsatte planer. Ved eventuelle feil eller mangler fra Statsbyggs side har kommunal- og moderniseringsministeren det konstitusjonelle ansvaret.
- c. Stortingets presidentskap behandler forslag til kostnadsrammer for prosjekter under terskelverdi for eksternt kvalitetssikring og har det overordnede ansvaret for disponeringen av usikkerhetsavsetninger i byggeprosjekter, jf. pkt. 4.5 nedenfor, samt for å fremme forslag om midler til videreføring av byggeprosjekter for Stortinget.
- d. Stortingets presidentskap er ansvarlig for at det gjennomføres eksternt kvalitetssikring av enkeltprosjekter, jf. bl.a. pkt. 4.3 nedenfor.

4.2 Avklaringsfase og oppstart forprosjekt

For prosjekter med en antatt investeringskostnad over 300 millioner kroner gjelder krav om avklaringsfase og beslutningspunkt for oppstart av forprosjekt og beslutningspunkt for startbevilgning. Nærmere beskrivelse framgår av Veileder for styring i tidligfase av store statlige byggeprosjekter, som anvendes så langt den passer for Stortinget. For prosjekter med antatt investe-

ringskostnad under 300 millioner kroner gjelder krav til utredning i pkt. 2.2.

Etter at konseptvalget er tatt, skal det for prosjekter med antatt investeringskostnad over 300 millioner kroner gjennomføres en avklaringsfase. I avklaringsfasen skal Stortingets administrasjon i samråd med Statsbygg i de tilfeller hvor Statsbygg er byggherre, definere prosjektet nærmere, herunder ambisjons- og kostnadsnivå samt øvrige kritiske faktorer. Avklaringsfasen oppsummeres i en rapport som skal gi grunnlag for eventuell beslutning om oppstart forprosjekt (OFP).

Stortingets administrasjon skal med bakgrunn i gjennomført kostnads- og usikkerhetsanalyse beregne et kostnadsestimert (P50) med angitt usikkerhet som grunnlag for kostnadsstyrt prosjektutvikling.

For prosjekter over 300 millioner kroner skal Stortingets presidentskap fremme sak for Stortinget i plenum om oppstart av forprosjekt.

Etter beslutning om videre forprosjektering skal det etableres rutiner for endringshåndtering i prosjekteringsarbeidet. Eventuelle senere forslag til større endringer i prosjekter over 300 millioner kroner skal legges frem for Stortinget i plenum. Det vises til nærmere omtale av avklaringsfasen og oppstart forprosjekt i Veileder for styring i tidligfase i store statlige byggeprosjekter, som anvendes så langt den passer for Stortinget.

4.3 Prosjektering og kvalitetssikring av forprosjekt

Før arbeidet med prosjektering starter opp, skal det foreligge en skriftlig bekreftelse (oppdragsbrev) fra Stortingets direktør til Statsbygg, i de tilfeller hvor Statsbygg er byggherre, der Stortingets mål og rammer for prosjektet fremgår. Der Stortinget selv er byggherre, utarbeides tilsvarende intern dokumentasjon.

Dersom prosjekteringsarbeidene ikke kan fullføres innenfor uendret budsjettamme, eller prosjekteringskostnaden ikke kan dekkes innen uendret budsjettamme om prosjektet ikke blir realisert, fremmes forslag om midler til gjennomføring av prosjekteringsarbeidene i den ordinære budsjettprosessen. Dersom prosjekteringsarbeidene forventes å strekke seg over flere år, må det samtidig med at det fremmes forslag om bevilgning til oppstart av forprosjektet, også bes om samtykke fra Stortinget til å pådra utgifter for neste budsjettår, normalt i form av et forslag til romertallsvedtak. Dersom de samlede kostnadene ved forprosjektet anslås å overstige de terskelverdier som Finansdepartementet setter for eksternt kvalitetssikring, skal en kostnads-kalkyle for forprosjektet kvalitetssikres eksternt iht. KS2-ordningen før det ev. fremmes forslag for Stortinget om startbevilgning.

Før forslag om startbevilgning fremmes for Stortinget, skal det gjennomføres eksternt kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteringsalternativ (KS2) iht. de terskelverdier som

Finansdepartementet setter for slike analyser. Stortingets direktør har ansvaret for at byggeprosjekter legges frem for kvalitetssikring som samlede prosjekter, der både byggeprosjektet og brukerstyret inngår, men med separate styrings- og kostnadsrammer.

4.4 Beslutningspunkt etter forprosjekt og prosjektfasen

For alle byggeprosjekter skal det normalt settes en styringsramme som er P50 og en kostnadsramme som er P85 fratrukket mulige forenklinger og reduksjoner (kuttliste). Kostnader til kunstnerisk utsmykning skal innarbeides i rammene. Valg av prosentstørrelse for kunstnerisk utsmykning skal forelegges for Stortingets presidentskap sammen med forslag til styrings- og kostnadsramme.

4.4.1 STARTBEVILGNING TIL BYGGEPROSJEKTER

Stortingets presidentskap skal legge frem forslag om startbevilgning til byggeprosjekter for Stortinget sammen med forslag til kostnadsramme. Forslag om kostnadsrammer for henholdsvis bygg og brukerstyr legges frem for Stortinget når det fremmes forslag om oppstartbevilgning.

Kostnadsrammer og styringsunderlag for prosjekter som har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring (KS2) behandles i Stortingets presidentskap etter at kvalitetssikringen er avsluttet, og normalt i forbindelse med at det fremmes forslag om oppstartbevilgning i den ordinære budsjettprosessen.

Kostnads- og styringsrammen for byggeprosjekter som ikke har vært kvalitetssikret gjennom KS-ordningen, skal godkjennes av Stortingets presidentskap før forslag om startbevilgning fremmes for Stortinget. Kostnadsrammen skal settes til P85 fratrukket kutt. Midler til kunstnerisk utsmykning skal innarbeides i kostnadsrammen.

I tillegg til kostnadsrammen for selve byggeprosjektet, skal nødvendige tilleggsutgifter (tomgangsleie- og flyttekostnader, samt kostnadsramme for brukerstyr og inventar mv.) og fremtidig behov for husleiekompensasjon etter ferdigstilling legges frem for Stortingets presidentskap før saken legges frem for Stortinget i en budsjettproposisjon eller som en egen sak.

Ved fremleggelse av forslag om startbevilgning skal det i tillegg redegjøres for årlige utgifter til verdibevarende vedlikehold og tilfredsstillende drift.

4.5 Oppstart og gjennomføring av byggeprosjekter

For at Statsbygg skal starte opp arbeidene med gjennomføring av et byggeprosjekt, skal det foreligge en skriftlig bekreftelse (oppdragsbrev) fra Stortingets direktør til Statsbygg. Videre skal det utarbeides et dokument som beskriver prosjektets mål, rammer og strategier (styringsdokumentet), som skal legges til grunn for det videre arbeidet med prosjektet. Disse kravene gjel-

der også prosjekter der Statsbygg er gitt oppdrag med å bistå ved anskaffelse av brukerstyr til prosjektet. Nærmere retningslinjer for budsjettbehandling av byggeprosjekter som er aktuelle for startbevilgning, vil bli gitt i de årlige budsjetttrundskriv fra Finansdepartementet.

I de tilfeller hvor Stortinget selv er byggherre, skal det utarbeides tilsvarende interne dokumenter i Stortingets administrasjon.

Byggeprosjekter skal gjennomføres iht. til vedtatte planer for kvalitet, fremdrift og økonomi. Det skal normalt ikke fremmes forslag om endringer i kvalitet, areal eller funksjon som medfører økte kostnader etter at startbevilgning er gitt. Dersom endringer likevel vurderes som aktuelle, skal saken forelegges Stortingets presidentskap, med mindre det er snakk om mindre justeringer, bl.a. som følge av avklaringer i forbindelse med detaljprosjekteringen og avklaringer med leverandører mv.

4.5.1 KUTT I PROSJEKTET

Dersom det oppstår uforutsette kostnader som innebærer at prosjektets styringsramme kan bli overskredet, skal det først vurderes om det er mulig å foreta forenklinger og reduksjoner i andre deler av prosjektet, iht. en kuttliste som skal foreligge før prosjektet settes i gang. Så lenge kostnadsrammen overholdes, kan kutt i vedtatt funksjonalitet bare skje etter en vurdering av Stortingets direktør. Større endringer i vedtatt funksjonalitet skal godkjennes av Stortingets presidentskap.

4.5.2 BRUK AV USIKKERHETSAVSETNINGEN I BYGGEPROSJEKTER

Dersom de uforutsette kostnadene ikke kan dekkes ved kutt i andre deler av prosjektet, jf. kuttlisten, skal det tas stilling til bruk av usikkerhetsavsetningen i prosjektet (differansen mellom kostnadsrammen og styringsrammen). Usikkerhetsavsetningen kan kun benyttes til å dekke kostnader som følger av uforutsette hendelser og markedssvingninger. Den kan ikke benyttes til å dekke utgifter til standardheving eller utvidelse av prosjektet.

Usikkerhetsavsetningen disponeres iht. pkt. 4.1 av Stortingets presidentskap, som kan delegere disponeringen av deler av avsetningen i det enkelte prosjekt til Stortingets direktør eller til Statsbygg. Utløsning av midler fra usikkerhetsavsetningen i Statsbygg skal skje etter tilrådning fra Stortingets direktør.

4.5.3 KOSTNADER UT OVER USIKKERHETSAVSETNINGEN I ORDINÆRE BYGGEPROSJEKTER

Dersom usikkerhetsavsetningen for ordinære byggeprosjekter heller ikke forventes å strekke til, skal saken forelegges det organ som godkjente kostnadsrammen, før forpliktelser ut over kostnadsrammen pådras.

Dette innebærer at Stortingets presidentskap skal legge forslag til justert kostnadsramme frem for Stortinget.

5. Endringer i reglementet

Stortingets presidentskap delegeres myndighet til å gjøre endringer i reglementet. Endringer som gjelder forholdet mellom Stortingets plenum og Stortingets presidentskap, skal godkjennes av Stortinget i plenum.

Noter:

* Inklusive avtaler om rehabilitering/oppgradering av eksisterende lokaler, avtaler med forpliktende klausuler om senere kjøp og beslutning om forlengelse av leieforhold i henhold til opsjoner.

** Beregnet ved å multiplisere årlig forventet leieforpliktelse (husleie og andre kostnader forbundet med leieavtalen) med antall år leieavtalen løper. Antall år settes lik leieavtalens varighet inkludert evt. opsjoner om forlengelse. Det tas hensyn til indeks klausler med forhåndsbestemte reguleringer i avtalen.

Vedlegg 2

Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker

Fastsatt ved stortingsvedtak [dato], jf. Innst. S [nr] ([sesjon])

1. Innledning

1.1 Formål

Formålet med reglementet er å sikre god saksforberedelse og styring med Stortingets bygge- og leiesaker og å beskrive fordelingen av roller og ansvar i slike saker. Reglementet fastsetter at de krav som gjelder for statsforvaltningen i henhold til instruks av 13. januar 2017, gjøres gjeldende for Stortinget med de tilpasninger som er nødvendige på grunn av Stortingets egenart og konstitusjonelle hensyn.

1.2 Virkeområde

Reglementet gjelder for Stortinget [og organer for Stortinget¹].

Reglementet gjelder ved inngåelse av avtaler om leie av lokaler*, både i markedet og internt i staten. Reglementet gjelder også ved byggeprosjekter, både nybygg, ombygging og rehabilitering.

2. Utredning av lokalbehov

2.1 Ansvar

Stortingets direktør er ansvarlig for å utrede lokalbehov for Stortingets virksomhet.

Stortingets direktør er også ansvarlig for en rasjonell utnyttelse av alle lokaler. I forkant av bygging eller leie av lokaler skal Stortingets direktør påse at alle relevante forhold blir tilstrekkelig utredet iht. kravene i utredningsinstruksen av 19. februar 2016 nr. 184, kapittel 2 om krav til innhold i beslutningsgrunnlaget.

Slettet: Instruks om håndtering av

Slettet: i statlig sivil sektor

Slettet: Reglement | Dato: 13.01.2017 | Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Formålet med instruksen er å sikre god saksforberedelse og styring med bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. Instruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 20. januar 2012 og sist endret ved kongelig resolusjon 13. januar 2017.

Slettet: instruksen

Slettet: statlig sivil sektor.*

Slettet: Instruksen gjelder for alle virksomheter i statlig sivil sektor, organisert innenfor rettssubjektet staten.
Instruksen

Slettet: .*

Slettet: Instruksen

Slettet: som inkluderer

Slettet: Instruksen gjelder ikke for bygging eller leie av lokaler til departementene.

Slettet: Departementene

Slettet: ansvarlige

Slettet: på sine ansvarsområder. Departementene

Slettet: ansvarlige

Slettet: deres underliggende virksomheter disponerer i sin portefølje.

Slettet: departementene

Slettet: 184.

¹ Med organer for Stortinget menes Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen, EOS-utvalget, Ombudsmannnemnda for Forsvaret og Nasjonal institusjon for menneskerettigheter. Det bør tas stilling til om også disse bør omfattes av reglementet. I få fall må det gjøres ytterligere tilpasninger, f.eks. ved at det tas inn et eget kapittel som beskriver rolle- og ansvarsdelingen mellom Stortinget og de respektive organene.

2.2 Utredning og kvalitetssikring av konsept

Ved behov for nye lokaler, eller behov for forandringer i eksisterende lokaler, skal det foretas en utredning som skal legges til grunn i det videre arbeidet. Hovedformålet med utredningen er å utarbeide en beskrivelse av de krav som må stilles til lokalene for at virksomheten skal kunne ivareta sine oppgaver. Kravene til utredning i **dette reglementet** er en presisering av kravene i utredningsinstruksen, og angir hvilken dokumentasjon som skal ligge til grunn for valg av løsning på lokalbehovet.

Slettet: denne instruksen

Utredningen skal gi grunnlag for beslutning om hvilket konsept som skal velges for lokalbehovet.

Slettet: oppdragsdepartementet

Utredningsfasen dekker forstudiefasen i byggesaker. For prosjekter over terskelverdien i KS-ordningen skal det gjennomføres en konseptvalgutredning (KVU), som må følge kravene i KS-ordningen. For prosjekter mellom 300 millioner kroner og terskelverdi er det gitt retningslinjer i Veileder for styring i tidligfase i store statlige byggeprosjekter, **som anvendes så langt den passer for Stortinget**. For prosjekter under 300 millioner kroner gjelder kravene i utredningsinstruksen av 19. februar 2016 nr. 184, **kapittel 2 om krav til innhold i beslutningsgrunnlaget**.

Slettet: .

Utredningens omfang må stå i forhold til lokalenes størrelse, og risikoen forbundet med prosjektet. Utredningen skal ivareta hensynet til effektiv areal- og ressursbruk, og skal omfatte analyse av arealbehov, overordnet vurdering av lokalisering, kostnads- og usikkerhetsanalyse og vurdering av leie i markedet eller statlige lokaler.

Graden av spesialtilpasning av lokalene skal begrenses til det høyst nødvendige.

Det skal normalt ikke planlegges for vekst i antall ansatte. Dersom **det** likevel planlegges for slik vekst, skal dette redegjøres for og begrunnes særskilt. Som et ledd i arbeidet med nye lokaler eller endringer i eksisterende lokaler, bør det også vurderes behov for endringer i arbeidsplassutforming som følge av nye arbeidsformer.

Slettet: ansvarlig departement

Slettet: mener det bør

Det stilles krav om ekstern kvalitetssikring for prosjekter antatt over de terskelverdier som Finansdepartementet til enhver tid fastsetter. I tidligfase gjelder dette ekstern kvalitetssikring av konseptvalg (KS1), uavhengig av finansieringsmåten for disse prosjektene. Når antatt fremtidig leieforpliktelse** overstiger terskelverdien fastsatt av Finansdepartementet, skal kvalitetssikring også gjennomføres ved planer om leie i markedet.

Slettet: ***

Kommunal- og **moderniseringsdepartementets** normer for lokalenes areal, energi og standard, **anvendes så langt de passer, og unntak må begrunnes særskilt, jf. rundskriv H-2016-2.**

Slettet: moderniseringsdepartementet kan sette

Slettet: . Det vises til

2.3 Leie i markedet eller byggeprosjekt

Slettet: statlig

På bakgrunn av utredningen skal alternative løsninger vurderes. Det **må** avklares om **Stortinget** skal dekke lokalbehovet ved leie i markedet eller ved et byggeprosjekt. I denne **forbindelse** skal det **legges vekt på** hva som er økonomisk mest gunstig, **sikkerhetshensyn og nærhet til Stortingets øvrige bygninger.**

Slettet: skal i den forbindelse

Slettet: det finnes ledige statlige lokaler eller statlige tomgangsleieforhold i markedet, som kan dekke behovet. Dersom det ikke er egnede ledige statlige lokaler og/eller tomgangsleieforhold, skal det på bakgrunn av utredningen tas stilling til om lokalbehovet skal dekkes ved leie, eller ved gjennomføring av byggeprosjekt i statlig regi. ¶ Departementene er selv ansvarlige for å avklare om en

Lokaler som det normalt er et velfungerende leiemarked for, klassifiseres som konkurransebygg og leies i utgangspunktet i markedet med lavest mulig grad av spesialtilpasning. ¶

Slettet: statlig

Slettet: vurderingen

Slettet: overordnede hensynet være

Lokaler det ikke er et velfungerende marked for klassifiseres som formålsbygg, og skal som hovedregel gjennomføres som et byggeprosjekt **for Stortinget**. Forhold som i den forbindelse tillegges vekt, er om lokalenes beliggenhet eller graden av spesialtilpasning gjør at markedsverdien av bygget er vesentlig lavere enn byggekostnaden, eller om utleier antas å komme i en monopolsituasjon overfor **Stortinget** ved kontraktens utløp. Bygg med kritisk infrastruktur, jf. forskrift om objektsikkerhet, regnes som hovedregel som formålsbygg. ¶

Slettet: for staten

Slettet: I de tilfeller hvor summen av fremtidige leieforpliktelser*** er på 100 millioner kroner eller mer, skal saken forelegges for Kommunal- og moderniseringsdepartementet for uttalelse. Ved foreleggelsen redegjøres for formålet og de økonomiske og administrative konsekvenser av leieavtalen.

Slettet: statlig

Slettet: den statlige leietakeren

2.4 Statsbyggs rådgiverfunksjon

Rådgivningstjenester fra Statsbygg kan benyttes i utredningsfasen **når Stortinget** vurderer å anskaffe nye lokaler, eller gjøre endringer i eksisterende lokaler. Statsbygg kan gi råd og bistå i kontraktsforhandlinger ved leie i markedet.

Slettet: Dersom ansvarlig departement mener det vil være økonomisk mest gunstig for staten å løse lokalbehovet ved gjennomføring av statlig byggeprosjekt, må dette forelegges for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og begrunnes særskilt.

Slettet: Ved uenighet mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og ansvarlig departement om lokalbehov bør håndteres ved leie i markedet, eller som statlig byggeprosjekt, skal saken legges frem for regjeringen. ¶

Slettet: tilbyr rådgivning

3. Leie av lokaler i markedet

3.1 Generelt om ansvar, fullmakter og krav til saksbehandling

Stortingets direktør er **ansvarlig** for leieforhold som **Stortinget** inngår i markedet.

Slettet: for virksomheter i statlig sivil sektor som

Slettet: Departementene

Slettet: ansvarlige

Stortingets direktør har **fullmakt** til å **inngå** leieavtaler på følgende vilkår:

Slettet: de selv eller underliggende virksomheter

a. Leieavtalene skal gjelde den ordinære driften av **virksomheten**.

Slettet: Iht. Finansdepartementets rundskriv R-2013-110 av 25. november 2013 om fullmakter iht. ...

b. Utgiftene i forbindelse med avtalene skal kunne dekkes innenfor et uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettpost i hele avtaleperioden.

Slettet: departementene

Slettet: samtykke i at det inngås

Slettet: uten at saken forelegges Stortinget

Slettet: den statlige

c. Behovet for oppsigelsesklausuler skal nøye vurderes for alle avtaler utover budsjettåret.

Behovet for at leieavtalen må kunne transporteres til annen statlig virksomhet skal også vurderes.

Slettet: Leieavtalen

Dersom leieutgiftene ikke kan dekkes innenfor uendret bevilgningsnivå på vedkommende budsjettkapittel i hele leieperioden, kreves det bevilgning fra Stortinget før inngåelse av leiekontrakt.

Når det skal inngås nye eller endrede avtaler om leie av lokaler i markedet, skal det utarbeides en helhetlig kravspesifikasjon som er basert på utredningen i pkt. 2 i dette reglementet. Den helhetlige kravspesifikasjonen skal definere og konkretisere de krav som må stilles til lokalenes funksjon, størrelse, beliggenhet og kvalitet for at virksomheten skal kunne ivareta sine oppgaver, og legges til grunn for et eventuelt søk etter nye lokaler.

Slettet: denne instruksen

Før avtalen inngås, skal alle relevante forutsetninger for leieavtalen være avklart og vurdert. Dette gjelder bl.a. regulering av husleie, oppsigelsesadgang/betingelser for forlengelse av avtale, ev. kjøpsopsjon, regulering og belastning av øvrige driftsutgifter (for eksempel strøm, vaktmestertjenester og resepsjon mv.), brukerutstyr og planlagte større vedlikeholds- og ombygningsarbeider som vil få konsekvenser for leieutgiftene, samt ev. tomgangsleie for eksisterende lokaler.

3.2 Innhenting av tilbud for leie av lokaler

For å sikre det mest gunstige leiealternativet for Stortinget (iht. utredning og analyse, jf. pkt. 2.2.) skal det normalt innhentes flere tilbud. Dette gjelder også ved fornyelse av eksisterende leiekontrakt. Vurderingen skal ta hensyn til de totale leieforpliktelsene,** og saksbehandlingen skal sikre likebehandling og sporbarhet.

Slettet: staten

Slettet: ,***

I de tilfeller en leiekontrakt i markedet innebærer et privat bygge- eller rehabiliteringsprosjekt, skal det også stilles krav om at utleier er et lovlig etablert foretak, og kan fremlegge attester for innbetalt skatt, merverdiavgift (mva) og arbeidsgiveravgift, iht. de etiske standardene staten har satt for leie i det private markedet.

3.3 Krav til byggeprosjekter med Stortinget som leietaker

Slettet: statlige leietakere

Ved byggeprosjekter for nybygg, ombygging eller rehabilitering av eksisterende eiendom for utleie skal det stilles krav i leieavtalen om at prosjektet gjennomføres i tråd med dette reglement.

Slettet: denne instruks.

Det skal fremgå av kontraktsvilkårene for entrepriser og levering av varer til prosjektet at utleiers kontraktspart ikke kan ha flere enn to ledd underentreprenører under hverandre. **Det skal føres** tilsyn med at dette vilkåret oppfylles.

Slettet: Leietaker plikter å føre

4. Byggeprosjekter i **Stortinget**

Slettet: statlig sivil sektor

Kapittel 4 beskriver krav til prosjektavklaringsfase, forprosjektfase og kostnadsstyrt prosjektutvikling med tilhørende beslutningspunkter i et byggeprosjekt, pkt. 4.1 og 4.2. Videre beskrives krav til beslutninger i forkant av selve prosjektfasen i pkt. 4.3 og 4.4. Oppstart av byggeprosjekter omtales i pkt. 4.5.

Som hovedregel er Stortinget selv byggherre for prosjekter som kan gjennomføres innenfor rammen av Stortingets ordinære drifts- og investeringsbevilgninger. Etter en konkret vurdering kan Stortinget likevel anmode Statsbygg om å påta seg oppdraget.

Slettet: 4.1 Generelt om ansvar
Oppdragsdepartementet er ansvarlig

For prosjekter mellom ordinære drifts- og investeringsbevilgninger og 300 millioner kroner skal det gjøres en konkret vurdering av plassering av byggherreansvaret, hvor blant annet følgende forhold tillegges vekt:

- Prosjektets størrelse
- Prosjektets kompleksitet
- Krav til kompetanse i byggherreorganisasjonen, herunder fordelene ved å kunne trekke på Statsbyggs faglige ressurser
- Statsbyggs kapasitet til å prioritere prosjektet sett opp mot Stortingets behov for fremdrift i prosjektet

For prosjekter over 300 millioner kroner er Statsbygg som hovedregel byggherre. Unntak forutsetter at Stortinget bestemmer dette ved beslutning om oppstart av forprosjekt.

4.1 Ansvarsdelingen mellom Stortinget og Statsbygg når Statsbygg er byggherre

Stortinget er selv ansvarlig for de byggeprosjekter som settes i gang, og for å påse at ressursbruken i byggeprosjektet er effektiv mht. de forutsatte resultater, jf. bevilgningsreglementets § 10.

Slettet: på departementets område

Slettet: Statsbygg er normalt byggherre for byggeprosjekter i statlig sivil sektor.****

Slettet: For

Slettet: med en antatt investeringskostnad over 300 mill. kroner gjelder krav om avklaringsfase og beslutningspunkt oppstart forprosjekt og beslutningspunkt startbevilgning. Nærmere beskrivelse framgår av egen veileder for styring i tidligfase av store statlige byggeprosjekter. For prosjekter med antatt investeringskostnad under 300 mill. kroner gjelder krav til utredning i pkt. 2.2.¶
For øvrig

I prosjekter hvor Statsbygg er byggherre, gjelder følgende prinsipper for ansvarsdeling ved behandling og gjennomføring av prosjektet:

Slettet: statlige byggeprosjekter

a. **Stortingets presidentskap og direktør** har ansvaret for egen behandling av byggesaken, herunder bl.a. prioritering av prosjektet, dimensjonering, arealramme og kvalitativ utforming. **Stortingets presidentskap** er ansvarlig for å fremme ev. forslag om midler til avklaringsfase, prosjektering og ev. forslag om startbevilgning for Stortinget. **Stortingets presidentskap** skal også fremme forslag om bevilgning til nødvendig brukerstyr til prosjektet, jf. pkt. 4.3.

Slettet: Oppdragsdepartementet

Slettet: departementets

Slettet: Videre er oppdragsdepartementet

Slettet: Oppdragsdepartementet

Slettet: for regjeringen

Slettet: staten

b. Statsbygg ivaretar byggherreansvaret på vegne av **Stortinget**, og har ansvar for anbudsprosedyrer, kontraktsinngåelse og gjennomføring av fastsatte planer innenfor det bevilgede beløp. Statsbygg er videre ansvarlig for å varsle **Stortingets administrasjon** og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om avvik i prosjektgjennomføringen som kan medføre at prosjektet ikke kan gjennomføres iht. fastsatte planer. Ved eventuelle feil eller mangler fra Statsbyggs side har **kommunal-** og moderniseringsministeren det konstitusjonelle ansvaret.

Slettet: oppdragsdepartementet

Slettet: Kommunal

c. **Stortingets presidentskap** behandler forslag til kostnadsrammer for prosjekter under terskelverdi for ekstern kvalitetssikring og har det overordnede ansvaret for disponeringen av usikkerhetsavsetninger i byggeprosjekter, jf. pkt. 4.5 nedenfor, samt for å fremme forslag om midler til videreføring av byggeprosjekter for **Stortinget**.

Slettet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

d. **Stortingets presidentskap** er ansvarlig for at det gjennomføres ekstern kvalitetssikring av enkeltprosjekter, jf. bl.a. pkt. 4.3 nedenfor.

Slettet: Finansdepartementet har ansvaret for ordningen med ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter, i henhold til de til enhver tid gjeldende terskelverdier departementet setter for slike analyser, og er sammen med oppdragsdepartementet ansvarlig for

4.2 Avklaringsfase og oppstart forprosjekt

For prosjekter med en antatt investeringskostnad over 300 millioner kroner gjelder krav om avklaringsfase og beslutningspunkt for oppstart av forprosjekt og beslutningspunkt for startbevilgning. Nærmere beskrivelse framgår av Veileder for styring i tidligfase av store statlige byggeprosjekter, som anvendes så langt den passer for Stortinget. For prosjekter med antatt investeringskostnad under 300 millioner kroner gjelder krav til utredning i pkt. 2.2.

Etter at konseptvalget er tatt, skal det for prosjekter med antatt investeringskostnad over 300 millioner kroner gjennomføres en avklaringsfase. I avklaringsfasen skal **Stortingets administrasjon** i samråd med Statsbygg i de tilfeller hvor Statsbygg er byggherre, definere prosjektet nærmere, herunder ambisjons- og kostnadsnivå samt øvrige kritiske faktorer. Avklaringsfasen oppsummeres i en rapport som skal gi grunnlag for eventuell beslutning om oppstart forprosjekt (OFP).

Slettet: oppdragsgiver,

Stortingets administrasjon skal med bakgrunn i gjennomført kostnads- og usikkerhetsanalyse beregne et kostnadsestimat (P50) med angitt usikkerhet som grunnlag for kostnadsstyrt prosjektutvikling.

Slettet: Oppdragsdepartementet

For prosjekter over 300 millioner kroner skal Stortingets presidentskap fremme sak for Stortinget i plenum om oppstart av forprosjekt.

Slettet: terskelverdi

Slettet: oppdragsdepartementet

Slettet: regjeringen

Etter beslutning om videre forprosjektering skal det etableres rutiner for endringshåndtering i prosjekteringsarbeidet. Eventuelle senere forslag til større endringer i prosjekter over 300 millioner kroner skal legges frem for Stortinget i plenum. Det vises til nærmere omtale av avklaringsfasen og oppstart forprosjekt i Veileder for styring i tidligfase i store statlige byggeprosjekter, som anvendes så langt den passer for Stortinget.

Slettet: OFP. For prosjekter mellom 300 mill. kroner og terskelverdi skal oppdragsdepartementet fremme saken for KMD

Slettet: prosjektet

Slettet: fram

Slettet: regjeringen.

Slettet: Oppstart

Slettet: veileder

Slettet: .

4.3 Prosjektering og kvalitetssikring av forprosjekt

Før arbeidet med prosjektering starter opp, skal det foreligge en skriftlig bekreftelse (oppdragsbrev) fra Stortingets direktør til Statsbygg, i de tilfeller hvor Statsbygg er byggherre, der Stortingets mål og rammer for prosjektet fremgår. Der Stortinget selv er byggherre, utarbeides tilsvarende intern dokumentasjon.

Slettet: oppdragsdepartementet

Slettet: departementets

Dersom prosjekteringsarbeidene ikke kan fullføres innenfor uendret budsjettamme, eller prosjekteringskostnaden ikke kan dekkes innen uendret budsjettamme om prosjektet ikke blir realisert, fremmes forslag om midler til gjennomføring av prosjekteringsarbeidene i den ordinære budsjettprosessen. Dersom prosjekteringsarbeidene forventes å strekke seg over flere år, må det samtidig med at det fremmes forslag om bevilgning til oppstart av forprosjektet, også bes om samtykke fra Stortinget til å pådra utgifter for neste budsjettår, normalt i form av et forslag til romertallsvedtak. Dersom de samlede kostnadene ved forprosjektet anslås å overstige de terskelverdier som Finansdepartementet setter for ekstern kvalitetssikring, skal en kostnadskalkyle for forprosjektet kvalitetssikres eksternt iht. KS2-ordningen før det ev. fremmes forslag for Stortinget om startbevilgning.

Slettet: oppdragsdepartementet ikke kan dekke

Slettet: bevilgning til forprosjektet

Før forslag om startbevilgning fremmes for Stortinget, skal det gjennomføres ekstern kvalitetssikring av forprosjektets styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2) iht. de terskelverdier som Finansdepartementet setter for slike analyser. Stortingets direktør har ansvaret for at byggeprosjekter legges frem for kvalitetssikring som samlede prosjekter, der både byggeprosjektet og brukerutstyret inngår, men med separate styrings- og kostnadsrammer.

Slettet: Oppdragsdepartementet

4.4 Beslutningspunkt etter forprosjekt og prosjektfasen

For alle byggeprosjekter skal det normalt settes en styringsramme som er P50 og en kostnadsramme som er P85 fratrukket mulige forenklinger og reduksjoner (kuttliste).

Kostnader til kunstnerisk utsmykning skal innarbeides i rammene. Valg av prosentsats for kunstnerisk utsmykning skal forelegges for **Stortingets presidentskap** sammen med forslag til styrings- og kostnadsramme.

Slettet: i tråd med de til enhver tid gjeldende bestemmelser, men bevilges på eget budsjettkapittel og -post.

Slettet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

4.4.1 **Startbevilgning til byggeprosjekter**

Slettet: Kurante

Stortingets presidentskap skal legge frem forslag om startbevilgning til byggeprosjekter for Stortinget sammen med forslag til kostnadsramme. Forslag om kostnadsrammer for henholdsvis bygg og brukerstyr legges frem for Stortinget når det fremmes forslag om oppstartbevilgning.

Slettet: Byggeprosjekter innenfor husleieordningen, som kan håndteres innenfor uendret budsjettamme (kurantprosjekter), underlegges forenklet budsjettbehandling, dvs. at de ikke fremmes enkeltvis for Stortinget for godkjenning. Kurantprosjekter håndteres i henhold til det til enhver tid gjeldende rundskriv for behandling av statlige byggeprosjekter der husleien dekkes innenfor gjeldende budsjettammer, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-2014-11. **4.4.2 Ordinære byggeprosjekter** Forslag

Kostnadsrammer og styringsunderlag for prosjekter som har vært gjenstand for ekstern kvalitetssikring (KS2) behandles i **Stortingets presidentskap** etter at kvalitetssikringen er avsluttet, og normalt i forbindelse med at det fremmes forslag om oppstartbevilgning i den ordinære budsjettprosessen.

Slettet: innenfor husleieordningen hvor husleien ikke kan håndteres innenfor uendret budsjettamme, og byggeprosjekter utenfor husleieordningen i staten, skal legges frem for regjeringen og

Kostnads- og styringsrammen for byggeprosjekter som ikke har vært kvalitetssikret gjennom KS-ordningen, skal godkjennes av **Stortingets presidentskap** før forslag om startbevilgning fremmes for Stortinget. Kostnadsrammen skal settes til P85 fratrukket kutt. Midler til kunstnerisk utsmykning skal innarbeides i kostnadsrammen.

Slettet: av oppdragsdepartementet

Slettet: regjeringen

Slettet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Slettet: regjeringen og

I tillegg til kostnadsrammen for selve byggeprosjektet, skal nødvendige tilleggsutgifter (tomgangsleie- og flyttekostnader, samt kostnadsramme for brukerstyr og inventar mv.) og fremtidig behov for husleiekompensasjon etter ferdigstillelse legges frem for **Stortingets presidentskap** før saken legges frem for Stortinget **i en budsjettproposisjon eller som en egen sak.**

Slettet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet for godkjenning

Slettet: regjeringen og

Ved fremleggelse av forslag om startbevilgning skal det i tillegg redegjøres for årlige utgifter til verdibevarende vedlikehold og tilfredsstillende drift.

Slettet: for alle byggeprosjekter utenfor husleieordningen

4.5 Oppstart og gjennomføring av byggeprosjekter

For at Statsbygg skal starte opp arbeidene med gjennomføring av et byggeprosjekt, skal det foreligge en skriftlig bekreftelse (oppdragsbrev) fra **Stortingets direktør** til Statsbygg. Videre skal det utarbeides et dokument som beskriver prosjektets mål, rammer og strategier (styringsdokumentet), som skal legges til grunn for det videre arbeidet med prosjektet. Disse kravene gjelder også prosjekter der Statsbygg er gitt oppdrag med å bistå ved anskaffelse av

Slettet: oppdragsdepartementet

brugerutstyr til prosjektet. Nærmere retningslinjer for budsjettbehandling av byggeprosjekter som er aktuelle for startbevilgning, vil bli gitt i de årlige budsjetttrundskriv fra Finansdepartementet.

I de tilfeller hvor Stortinget selv er byggherre, skal det utarbeides tilsvarende interne dokumenter i Stortingets administrasjon.

Byggeprosjekter skal gjennomføres iht. til vedtatte planer for kvalitet, fremdrift og økonomi. Det skal normalt ikke fremmes forslag om endringer i kvalitet, areal eller funksjon som medfører økte kostnader etter at startbevilgning er gitt. Dersom endringer likevel vurderes som aktuelle, skal saken forelegges **Stortingets presidentskap**, med mindre det er snakk om mindre justeringer, bl.a. som følge av avklaringer i forbindelse med detaljprosjekteringen og avklaringer med leverandører mv.

Slettet: den myndighet som godkjente kostnadsrammen

4.5.1 Kutt i prosjektet

Dersom det oppstår uforutsette kostnader som innebærer at prosjektets styringsramme kan bli overskredet, skal det først vurderes om det er mulig å foreta forenklinger og reduksjoner i andre deler av prosjektet, iht. en kuttliste som skal foreligge før prosjektet settes i gang. Så lenge kostnadsrammen overholdes, kan kutt i vedtatt funksjonalitet bare skje etter en vurdering av **Stortingets direktør**. **Større endringer i vedtatt funksjonalitet skal godkjennes av Stortingets presidentskap.**

Slettet: For ordinære prosjekter innebærer dette at saken skal legges frem for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tillegg skal saken forelegges Finansdepartementet dersom saken tidligere har vært forelagt Finansdepartementet.¶

Slettet: oppdragsgivende departement

4.5.2. Bruk av usikkerhetsavsetningen i byggeprosjekter

Dersom de uforutsette kostnadene ikke kan dekkes ved kutt i andre deler av prosjektet, jf. kuttlisten, skal det tas stilling til bruk av usikkerhetsavsetningen i prosjektet (differansen mellom kostnadsrammen og styringsrammen). Usikkerhetsavsetningen kan kun benyttes til å dekke kostnader som følger av uforutsette hendelser og markedssvingninger. Den kan ikke benyttes til å dekke utgifter til standardheving eller utvidelse av prosjektet.

Slettet: ordinære

Usikkerhetsavsetningen disponeres iht. pkt. 4.1 av **Stortingets presidentskap**, som kan delegere disponeringen av deler av avsetningen i det enkelte prosjekt til **Stortingets direktør** eller til Statsbygg. Utløsning av midler fra usikkerhetsavsetningen i **Statsbygg** skal skje etter tilrådning fra **Stortingets direktør**.

Slettet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Slettet: oppdragsdepartementet (-ene), eller virksomheten (-e).

4.5.3 Kostnader ut over usikkerhetsavsetningen i ordinære byggeprosjekter

Dersom usikkerhetsavsetningen for ordinære byggeprosjekter heller ikke forventes å strekke til, skal saken forelegges **det organ** som godkjente kostnadsrammen, før forpliktelser ut over kostnadsrammen pådras. Dette innebærer at **Stortingets presidentskap** skal **legge forslag til justert kostnadsramme** frem for **Stortinget**.

Slettet: den myndighet

Slettet: saken

Slettet: legges

Slettet: Kommunal- og moderniseringsdepartementet og

Slettet: 4.

5. Endringer i **reglementet**

Stortingets presidentskap delegeres myndighet til å gjøre endringer i reglementet. Endringer som gjelder forholdet mellom Stortingets plenum og Stortingets presidentskap, skal godkjennes av Stortinget i plenum.

Slettet: 4

Slettet: kurantprosjekter etter at startbevilgning er gitt

Slettet: I kurantprosjekter bærer Statsbygg risikoen for at sluttkostnaden ikke overstiger styringsrammen, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-2014-11..
¶

Noter:

*** Inklusive avtaler om rehabilitering/oppgradering av eksisterende lokaler, avtaler med forpliktende klausuler om senere kjøp og beslutning om forlengelse av leieforhold i henhold til opsjoner.**

Slettet: * Instruksen gjelder ikke for spesialbygg knyttet til driften av veg- og jernbanenettet.¶

Slettet: *

**** Beregnet ved å multiplisere årlig forventet leieforpliktelse (husleie og andre kostnader forbundet med leieavtalen) med antall år leieavtalen løper. Antall år settes lik leieavtalens varighet inkludert evt. opsjoner om forlengelse. Det tas hensyn til indeksklausler med forhåndsbestemte reguleringer i avtalen.**

Slettet: ***

Slettet: ¶
**** Dette kan f.eks. fravikes når statlige virksomheter selv har ansvar for å bygge og forvalte spesialbygg, som for eksempel Statens vegvesen og Jernbaneverket.¶

