

Innst. S. nr. 207

(2000-2001)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim

Dokument nr. 3:7 (2000-2001)

Til Stortinget

1. Innledning

Ved behandlingen av St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 10 (1995-1996) vedtok Stortinget kostnadsrammen for rehabiliteringsarbeidene ved Slottet, samt tilleggsbevilgninger, jf. behandlingen av St.prp. nr. 1 (1997-1998), St.prp. nr. 65 (1997-1998) og St.prp. nr. 67 (1998-1999). Totalt er det bevilget 357,3 mill. kroner. Kostnadsrammen for rehabiliteringsarbeidene ved Parkveien 45 ble vedtatt av Stortinget gjennom behandlingen av St.prp. nr. 58 (1995-1996) og St.prp. nr. 1 (1997-1998).

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

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

I byggefasen ligger ansvaret hos Statsbygg og AAD som overordnet departement. Med utgangspunkt i øko-

nomisk ramme og byggeprogram har Statsbygg ansvaret for å styre det enkelte prosjekt, herunder å følge opp at prosjektet til enhver tid ligger innenfor det øvre kostnadstak og at bevilgningene er tilstrekkelige. Statsbygg skal holde vedkommende fagdepartement og brukerinstusjon informert om fremdriften av byggeprosjektene.

2. Oppsummering av undersøkelsen

Kostnadsrammen for Slottsprosjektet ble høsten 1995 fastsatt til 149 mill. kroner, en restbevilgning fra 1993 og 1994 på 17,7 mill. kroner, samt en overføring på 4,0 mill. kroner fra Statsbyggs generelle reserve for byggeprosjekter. Totalt var 170,7 mill. kroner til disposisjon for prosjektet. For rehabiliteringsarbeidene ved Parkveien 45 var den opprinnelige kostnadsrammen på 17,0 mill. kroner. Det ble ikke utarbeidet noen samlet kostnadsramme for rehabiliteringsarbeidene for Stiftsgården.

Rehabiliteringen av Slottet hadde pr. 1. september 1999 kostet 355,1 mill. kroner, noe som innebærer en kostnadsoverskridelse på 184,4 mill. kroner. Statsbygg har blant annet forklart dette med økte entreprisekostnader på 63,4 mill. kroner, økte prosjekterings- og administrasjonskostnader på 63,0 mill. kroner og kostnader på 37,0 mill. kroner knyttet til økt omfang på prosjektet. I tillegg viser Riksrevisjonens undersøkelse at arbeider som er beregnet til 156,8 mill. kroner ble tatt ut av prosjektet. Det totale økonomiske avviket for rehabiliteringen av Slottet blir dermed 341,2 mill. kroner. Dette utgjør 200 pst. i forhold til de 170,7 mill. kroner som opprinnelig var til disposisjon for prosjektet. Ved rehabiliteringsarbeidene ved Parkveien 45 var overskridelsene på 8,8 mill. kroner (52 pst.) i forhold til opprinnelig kostnadsramme. På bakgrunn av mangler i kostnadsanslagene og regnskapene for arbeidene

ved Stiftsgården har det ikke vært mulig å fastslå om det var kostnadsoverskridelser i de delprosjektene som beskrives i ferdigmeldingen for disse rehabiliteringsarbeidene.

Rehabiliteringen av Slottet

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

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

Det fantes ikke reserver i den kostnadsrammen som FIN la fram for Stortinget i St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 10 (1995-1996). Statsbygg la 28. september 1995 fram forslag om å øke kostnadsrammen for prosjektet med 50,2 mill. kroner. Dette inkluderte ikke kostnader til prisstigning, belyningsarbeider eller reserve. FIN foreslo 14. november 1995 å øke kostnadsrammen med ytterligere 13,8 mill. kroner som bare dekket kostnadene til prisstigning på 5,3 mill. kroner og belyningsarbeider på 8,5 mill. kroner. Det budsjetterte beløp ble ført under post 46 på Statsbyggs budsjett som heller ikke er med i beregningsgrunnlaget for bevilgningen til Statsbyggs felles reservepost for byggeprosjekter.

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

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

På tross av både hyppigere og mer omfattende rapportering enn normalt, fikk verken FIN eller AAD tilstrekkelig informasjon om usikkerheten i prosjektet. Statsbygg gav ikke på et tidlig nok tidspunkt informasjon om usikkerhetsmomenter knyttet til fremdrift og økonomi. Statsbygg tallfestet i stor grad konsekven-

sene av usikkerhetsmomentene først etter hvert som prosjektet ble påført merkostnader eller forsinkelser.

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

Fordi det ble utarbeidet nye premisser for rehabiliteringen av Slottet gjennom store deler av prosjektet bidro dette til å undergrave forprosjektet som referanseramme for rehabiliteringsarbeidene. Det ble heller ikke sørget for tilstrekkelig avstand i tid mellom programmering, prosjektering og byggearbeid før arbeidet med Kongeboligen ble stanset høsten 1998.

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

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

Da AAD overtok ansvaret som oppdragsgivende departement 1. januar 1997, var departementet informert om Statsbyggs innvendinger mot avtalen. Statsbygg uttrykte 6. desember 1996 til AAD at Statsbygg oppfattet det som at ansvaret og myndigheten i pro-

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

Som en følge av disse forhold oppstod det et uklart skille mellom oppdragsgivende departements ansvar for planleggingen og Statsbyggs faglige ansvar for byggarbeidene.

Rehabiliteringen av Parkveien 45 og Stiftsgården

Kostnadsoverskridelsene på til sammen 8,8 mill. kroner (52 pst.) på arbeidene ved Parkveien 45 kan bl.a. tilskrives utvidelser i prosjektet, økte administrasjonskostnader og at Statsbygg undervurderte prosjektets kompleksitet, kvalitetskrav, antikvariske krav og prisstigning, samt at det oppstod kostnader ved forsinkelser. Det ble ikke foretatt noen helhetlig tilstandsanalyse og ikke tatt tilstrekkelig hensyn til den særskilte usikkerheten i prosjektet.

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

3. Departementenes kommentarer

3.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer

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

Når det gjelder Riksrevisjonens påpekning av manglende realisme i de reviderte kostnadsrammene fra hø-

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

Avtalen mellom Statsbygg og Det Kongelige Slott gav ingen indikasjoner på at ikke de ordinære betingelser for økonomiforvaltning og prosjektstyring i staten skulle gjelde også for dette prosjektet. AAD mener derfor at brevet av 16. juli 1998 til Statsbygg gir et korrekt bilde av situasjonen slik den ble oppfattet i departementet fra overtakelsen av prosjektansvaret ved årsskiftet 1996/97, og fram til sommeren 1998. På bakgrunn av de uklarheter som da ble avdekket med hensyn til forståelsen av bl.a. premissene for styringen av prosjektet, ble disse nærmere presisert i brevet.

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

3.2 Finansdepartementets kommentarer

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

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

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

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

Departementet mener at fastsatt kostnadsramme var styrende, og at brukernes behov skulle ivaretas så langt det lot seg gjøre innenfor denne kostnadsrammen.

Departementet viser til rapportens vurderinger hvor det heter at departementet i sitt brev av 15. februar 1996 ikke tok hensyn til at det var behov for en sam-

ordning og avklaring mellom rehabiliteringsprosjektet og inventarprosjektet. Departementet påpeker at inventarprosjektet på dette tidspunkt fremdeles var i planleggingsfasen og viser til brev av 26. oktober 1995 fra Slottsforvalteren til FIN der det heter:

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

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

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

4. Riksrevisjonens bemerkninger

4.1 Rehabiliteringen av Slottet

Riksrevisjonen vil peke på at Slottsprosjektet var et prosjekt av meget spesiell karakter, noe som var kjent for Statsbygg, FIN og AAD. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved hvorfor den usikkerheten disse forholdene medførte ikke fikk tilstrekkelige konsekvenser for budsjettering, organisering og departementenes styring av prosjektet.

Det er enighet mellom FIN og Riksrevisjonen om at ansvaret for utarbeidelsen av kostnadsrammen på 149 mill. kroner tilligger FIN som oppdragsgivende depar-

tement på det aktuelle tidspunkt, og at FIN burde sørget for en nærmere kvalitetssikring av Statsbyggs kostnadsestimat.

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

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

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

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

4.2 Rehabiliteringen av Parkveien 45 og Stiftsgården

Statsbygg undervurderte også for rehabiliteringen av Parkveien 45 prosjektets kompleksitet, kvalitetskrav, antikvariske krav og prisstigning. Ekstra kostnader ble påført ved forsinkelser, og samlet førte dette til betydelige kostnadsoverskridelser. Den opprinnelige kostnadsrammen hadde ikke den nødvendige forankring i de arbeider som skulle utføres. Det var ikke foretatt

noen helhetlig tilstandsanalyse og heller ikke tatt tilstrekkelig hensyn til den særskilte usikkerheten i prosjektet.

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

5. Departementenes svar

5.1 Arbeids- og administrasjonsdepartementets svar

".....
vedrørende AADs rolle og ansvar i prosjektene, er imidlertid departementet fortsatt av den oppfatning at avtalen av 18. desember 1996 mellom Det Kongelige Slott og Statsbygg forutsatte at de ordinære betingelser for økonomiforvaltning og prosjektstyring i staten skulle gjelde også for dette prosjektet. Som tidligere meddelt Riksrevisjonen mener AAD at brevet til Statsbygg av 16. juli 1998 gir et korrekt bilde av situasjonen slik den var oppfattet i departementet fra overtakelsen av prosjektansvaret ved årsskiftet 1996/97, og frem til sommeren 1998. Departementet kan ikke se at Riksrevisjonen i dokumentet har frembrakt nye opplysninger som gir grunnlag for å endre denne oppfatningen.
....."

5.2 Finansdepartementets svar

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

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

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

Som nevnt i Finansdepartementets brev av 31.10.2000 var hensikten med avtalen av 18. desember 1996 å etablere en felles plattform mellom Statsbygg og Hoffet. På grunnlag av brev av 15. februar 1996 og avtalen av 18. desember 1996 kan det ikke legges til grunn en annen forståelse av avtalen enn at den fastsatte kostnadsrammen skulle være styrende og at brukernes behov skulle, så langt det lot seg gjøre, ivaretas innenfor denne kostnadsrammen.
....."

6. Riksrevisjonens uttalelse

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

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

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

Som ledd i saksbehandlingen gjennomførte komiteen befaring av Det Kongelige Slott og Parkveien 45 den 21. mars 2001 hvor også representanter fra AAD, Statsbygg og Slottet deltok. Komiteen ønsket videre i oppfølgingen av sin behandling av Riksrevisjonens dokument å få en nærmere redegjørelse vedrørende Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott og avvirket 4. april 2001 møte med AAD og Statsbygg. Komiteen fikk her også en kort orientering når det gjelder prinsippene for fremtidig ansvar når det gjelder rehabilitering av statens kongelige eiendommer.

7. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, Laila Kaland og lederen Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, og representanten

Vidar Kleppe viser til at formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere økonomiske og fremdriftsmessige forhold ved rehabiliteringen av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim, samt å belyse årsaker til avvik. Komiteen viser videre til at det totalt var 170,7 mill. kroner til disposisjon for Slottsprosjektet, at det forelå en kostnadsramme på 17 mill. kroner for arbeidene ved Parkveien 45, mens det ikke var utarbeidet noen kostnadsramme for rehabiliteringen av Stiftsgården.

Komiteen konstaterer at pr. 1. september 1999 har rehabiliteringen av Slottet kostet 355,1 mill. kroner. Komiteen har merket seg at arbeider som er beregnet til 156,8 mill. kroner, er tatt ut av prosjektet. Komiteen finner det svært kritikkverdig at det totale økonomiske avviket for rehabiliteringen dermed blir 341,2 mill. kroner, eller 200 prosent i forhold til de midlene som opprinnelig var til disposisjon.

Komiteen finner det også kritikkverdig at kostnadsoverskridelsene ved Parkveien 45 er 8,8 mill. kroner og at det ikke er mulig å fastslå om det har vært kostnadsoverskridelser ved Stiftsgården pga. mangler i kostnadsanslag og regnskap.

Komiteen har merket seg at mangelfull planlegging, sviktende prosjektstyring og svakheter ved organiseringen av prosjektene er vesentlige årsaker til overskridelsene. Komiteen vil påpeke at det er det oppdragsgivende departement, Finansdepartementet (FIN), som har ansvaret for planleggingen fram til ferdig forprosjekt, mens ansvaret i byggefasen ligger hos Statsbygg og Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) som overordnet departement for Statsbygg.

Komiteen har merket seg at Statsbygg og FIN høsten 1995 var kjent med at det var betydelig usikkerhet i Slottsprosjektet, bl.a. knyttet til råteskader, urasjonell fremdrift som følge av at bygget var i bruk, markedsutviklingen, bygningens fysiske beskaffenhet og spesielle antikvariske krav. Komiteen finner det svært klanderverdig at det til tross for dette ikke ble foretatt noen systematisk tilstandsanalyse eller risikoanalyse ved utarbeidelsen av kostnadsrammen fra høsten 1995. Komiteen mener det burde ha vært foretatt en grundig tilstandsanalyse i tråd med Norges Byggforskningsinstitutt's anbefaling.

Komiteen mener FIN som oppdragsgivende departement fram til 1. januar 1997, må ta hovedansvaret for planleggingen og utarbeidelsen av kostnadsrammen. Komiteen har imidlertid merket seg at undersøkelsen har avdekket vesentlige svakheter i Statsbyggs faglige arbeid vedrørende utarbeidelse av forslag til kostnadsramme og at verken FIN eller AAD fikk tilstrekkelig informasjon om usikkerheten i prosjektet på et tidlig nok tidspunkt.

Komiteen vil bemerke at Slottsprosjektet er av spesiell karakter, med høyt innslag av teknisk, byggfaglig og håndverksmessig kompleksitet, tunge antikvariske hensyn samt sterk brukervedvirkning og at dette var kjent for FIN og Statsbygg allerede på plan-

leggingsstadiet. Komiteen vil presisere at oppdragsgivende departement har ansvaret for kostnadsrammen og kvalitetssikringen av denne.

Komiteen har merket seg at det ble utarbeidet nye premisser for rehabiliteringen gjennom store deler av prosjektet og at stor grad av parallellitet i programmering, prosjektering og bygging skapte et uklart skille mellom oppdragsgivende departements ansvar for planleggingen og Statsbyggs faglige ansvar for byggearbeidene. Komiteen har videre merket seg at Statsbygg ved flere anledninger gjorde FIN oppmerksom på at dette bidro til å svekke etatens styringsmuligheter i prosjektet og at Statsbygg i statusrapport nr. 4 av 6. november 1996 gav uttrykk for at styringsfunksjonen ikke var tilstrekkelig til å videreføre prosjektet innen de økonomiske rammer som var gitt og den eksisterende prosjektorganisering. Komiteen mener at det verken i FINs beskrivelse av Statsbyggs ansvar og mandat i brev av 15. februar 1996 eller i avtalen mellom Det Kongelige Slott og Statsbygg av 18. desember 1996 ble tatt tilstrekkelig hensyn til kompleksiteten i prosjektet. Komiteen finner det klanderverdig at FIN ikke tok hensyn til Statsbyggs faglige vurderinger ved utformingen av avtalen om den videre gjennomføringen av rehabiliteringen av 18. desember 1996 mellom Det Kongelige Slott og Statsbygg og at de heller ikke sørget for at oppgaven med å utarbeide ny kostnadsramme var påbegynt og at styringen var tilfredsstillende før funksjonen som oppdragsgivende departement ble overført til AAD. Komiteen konstaterer at AAD også ble gjort kjent med Statsbyggs innvendinger, bl.a. uttrykte Statsbygg i notat av 6. desember 1996 til AAD at Statsbygg oppfattet det som at ansvaret og myndigheten i prosjektet var adskilt, og at Statsbygg i praksis hadde det hele og fulle økonomiansvaret uten å ha tilsvarende beslutningsmyndighet. Komiteen finner det derfor klanderverdig at AAD ikke iverksatte tiltak for å sikre mer realistiske kostnadsrammer og mener AAD må ta ansvaret for at de uavklarte forholdene som fulgte av avtalen av 18. desember 1996 vedvarte helt fram til at Slottsforvaltningen overtok ansvaret for de gjenstående arbeidene 1. september 1999. Komiteen har imidlertid merket seg at arbeidene med Kongeboligen ble stanset høsten 1998.

Komiteen finner det kritikkverdig at usikkerheten i prosjektet ikke fikk tilstrekkelige konsekvenser for budsjettering, organisering og departementenes styring av prosjektet. Komiteen mener at verken Statsbygg, FIN eller AAD iverksatte de nødvendige tiltak for å sikre tilstrekkelig styring av prosjektet. Komiteen er for øvrig av den oppfatning at Slottet trengte en oppgradering etter at vedlikeholdet har vært forsømt i mange år, bl.a. måtte tekniske anlegg moderniseres eller utskiftes, sopp- og råteskader utbedres og arbeidsmiljøet til de ca. 100 ansatte ved Slottet forbedres.

Komiteen erkjenner videre behovet for rehabiliteringen av representasjonsboligen i Parkveien 45, men komiteen finner det kritikkverdig at Statsbygg undervurderte prosjektets kompleksitet, kvalitetskrav,

antikvariske krav og prisstigning. Komiteen mener det også her burde vært foretatt en mer grundig tilstandsanalyse og har merket seg at det først etter at byggearbeidene var påbegynt ble oppdaget forekomster av hussopp og at det ikke var drenasje rundt bygningen.

Komiteen har merket seg at både investeringsmidler og ordinære vedlikeholdsmidler ble brukt til å finansiere delprosjektene ved Stiftsgården, men at det er usikkerhet om beløpenes størrelse. Komiteen finner det svært uheldig at Statsbygg ikke har hatt tilstrekkelig oversikt vedrørende rehabiliteringsarbeidene ved Stiftsgården og forutsetter at rutinene bedres.

8. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument nr. 3:7 (2000-2001) - om Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende Statsbyggs rehabilitering av Det Kongelige Slott, Regjeringens representasjonsbolig i Parkveien 45 og Stiftsgården i Trondheim – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 24. april 2001

Gunnar Skaug
leder

Kari Økland
ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær