



Innst. 486 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:12 (2016–2017)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel

Til Stortinget

1. Bakgrunn

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

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

Byggingen av nytt post- og varemottak og tunnel er innlemmet som en del av prosjektet Prinsens gate

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

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

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

1.1 Organisering og ansvar

Stortingets presidentskap er det øverste administrative organet i Stortinget, og utgjør et kollegium. Presidentskapet utfører sine oppgaver på vegne av alle stortingsrepresentantene og Stortinget som konstitusjonelt organ. Presidentskapet styrer administra-

sjonens virksomhet ved for eksempel å fatte vedtak om igangsetting av ulike tiltak, prioritering av enkelte oppgaver eller utsettelse av planlagte aktiviteter. Stortinget har ved flere anledninger understreket presidentskapets funksjon som et administrativt styringsorgan, uten rett til å ta politiske avgjørelser. I det følgende er det flere sitater fra presidentskapets tilsvaret til Riksrevisjonens rapport, som er gjengitt i Dokument 3:12 (2016–2017).

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

Stortingets administrasjon forvalter i dag Stortingets bygningsmasse på til sammen 64 545 m². Stortinget leier også lokaler i Akersgata 18, Stortingsgata 6 og Tollbugata 35, noe som totalt utgjør 7 475 m². I tillegg forvalter administrasjonen 8 997 m² i form av pendlerboliger for stortingsrepresentantene.

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

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

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

Stortingets administrasjon har valgt å organisere byggeprosjektet med to generalentrepriser. Veidekke Entreprenør AS er generalentreprenør for rehabilite-

ringen av Prinsens gate 26 og byggingen av nytt post- og varemottak, mens KF Entreprenør AS er generalentreprenør for byggingen av innkjøringstunnelen fra Rådhusgata.

1.2 Hovedkonklusjoner

Riksrevisjonens undersøkelse viser følgende:

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

Riksrevisjonen ser det som problematisk at Stortingets presidentskap ikke sørget for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til planlegging og gjennomføring av et så stort og komplekst byggeprosjekt. Riksrevisjonen mener at det ikke har vært gjennomført kvalitetssikring i tråd med reglementet for økonomistyring i staten. Riksrevisjonen mener dette er problematisk, og at en slik kvalitetssikring kunne avdekket svakheter i prosjektet. Riksrevisjonen ser det også som problematisk at Stortingets administrative ledelse ikke fulgte anskaffelsesregelverket ved utvidelse av avtalen om prosjektering. Riksrevisjonen mener videre at det er problematisk at Stortinget i plenum ved budsjettbehandlingen for 2014 ikke fikk informasjon om at kostnadene ville øke betydelig all den tid kunnskapen om kostnadsøkningen var kjent i Stortingets administrative ledelse før stortingsbehandlingen. Stortinget i plenum hadde da ikke all den informasjonen som var relevant for at Stortinget kunne foreta en selvstendig vurdering av saken og virkningen av de vedtak som skulle fattes.

Riksrevisor Per-Kristian Foss satt som andre visepresident i Stortingets presidentskap i perioden fra 8. oktober 2009 til 30. september 2013. Foss er inhabil i saken om Stortingets byggeprosjekt og fratradte under behandlingen. Karl Eirik Schjøtt-Pedersen overtok saksansvaret, også oppgavene som daglig le-

der i hele saksforholdet inkludert personal- og ressursansvaret, og gjennomgikk på nytt blant annet grunnlaget og premissene for de konklusjonene som kommer fram i rapporten.

1.3 Mål og problemstillinger

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

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

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

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

- Riksrevisjonen gjennomfører hvert år revisjon av statsregnskapet og avlagte regnskaper i tråd med lov om Riksrevisjonen. Målene for den årlige revisjonen er å gi uttrykk for hvorvidt årsregnskapet er avlagt i samsvar med regelverk for statlig økonomistyring, og er uten vesentlige feil eller mangler. Som en del av den årlige revisjonen kontrollerte Riksrevisjonen høsten 2016 administrasjonens system og rutiner for å håndtere avvik og tillegg i prosjektet med basis i kontraktene med Multiconsult ASA og Veidekke Entreprenør AS. Denne tidligere revisjonen var begrenset til å undersøke om kontraktene bygger på bransjestandarder, og hvordan godkjenning og bokføring av fakturaer er organisert for å begrense risikoen for morarenter og feilbetalinger.
- Revisjonen av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. har ikke kontrollert om alle regnskapsførte bilag som vedrører prosjektet og som er opplyst at skal føres på byggeprosjektet, faktisk fremkommer av prosjektrengskapene. Revisjonen har

heller ikke foretatt avstemming av om kostnader i regnskapssystemet som er ført på byggeprosjektet, er korrekt overført til prosjektrengskapene.

- Eventuelle byggearbeider eller vedlikehold på Stortingets eiendommer ut over Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak samt innkjøringstunnelen, som for eksempel stortingsbygningens tilbygg mot Akersgata, er ikke en del av revisjonen.
- Byggetekniske vurderinger er ikke revidert.
- De mest sentrale anskaffelsene er revidert og gjelder i hovedsak avtalene med prosjekterende og de to generalentreprenørene. Andre anskaffelser er ikke gjennomgått. Revisjonen har undersøkt hvilke vurderinger som ligger til grunn for valg av entrepriseform, men har ikke vurdert om Stortingets administrasjon burde valgt andre entreprisreformer.
- Stortinget er revisjonsobjekt. Riksantikvaren eller andre offentlige virksomheter som på ulike måter har vært i kontakt med Stortinget relatert til byggeprosjektet, er ikke omfattet av denne revisjonen.
- Private aktører er engasjert i byggeprosjektet, men disse er ikke omfattet av revisjonen da Riksrevisjonen ikke reviderer private aktører.
- Stortingets arbeid med sikkerhet og beredskap er ikke undersøkt. I den grad sikkerhetsaspekter er behandlet i denne revisjonen, er det fordi de er direkte relevante for gjennomgangen av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.

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

1.4 Revisjonskriterier

Planlegging, gjennomføring og finansiering av statlige byggeprosjekter er regulert i budsjettvedtak,

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

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

Stortingets økonomiregelverk

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

I desember 2012 vedtok presidentskapet Stortingets nye økonomiregelverk. Stortingets administrasjon skal fra 1. januar 2013 følge reglement for økonomistyring i staten og bestemmelser om økonomistyring i staten, med de unntak presidentskapet fastsetter. I tilpasningene som er gjort for Stortinget, presiseres det at reglementet gjelder for Stortingets aktiviteter slik dette er definert for statlige 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.

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

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

Roller og ansvar

Det går fram av Stortingets forretningsorden § 7 at Stortingets president og fem visepresidenter danner Stortingets presidentskap. Presidentskapets hovedoppgaver er å planlegge og styre det parlamentariske arbeidet i Stortinget, påse at konstitusjonelle

regler overholdes og representere Stortinget i offisielle sammenhenger. Etter forslag fra presidenten fordeles Stortinget til de faste komiteene alle saker som krever komitéforberedelse. Presidentskapet har i medhold av Stortingets forretningsorden anledning til å gi innstilling i saker for Stortinget dersom presidentskapet enstemmig finner at en sak ikke trenger å bli forberedt av noen komité.

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

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

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

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

Revisjonen legger til grunn at presidentskapet som øverste administrative organ har det overordnede ansvaret for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Re-

visjonen legger videre til grunn at Stortingets administrasjon ved direktøren har det operative ansvaret for styringen av byggeprosjektet.

Budsjettdisponering og fullmakter

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

Det følger av bevilgningsreglementet § 6 at staten bare kan pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Samtykket kan bare gis for det enkelte budsjettår og skal begrenses oppad til et bestemt beløp. For oppgaver som må gjennomføres utover et kalenderår, angis kostnadsrammer i romertallsvedtak i tråd med bevilgningsreglementet. Dersom det i budsjettåret oppstår en uforutsett og nødvendig utgift for staten som det ikke er mulig å dekke av en gitt bevilgning inneværende år, kan det i henhold til bevilgningsreglementet § 11 fremmes forslag til Stortinget om tilleggsbevilgning. Mot slutten av budsjettåret skal endringene i budsjettet oppsummeres i en egen proposisjon om ny saldering av budsjettet.

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

Rapportering og informasjonsrutiner

Det følger av bevilgningsreglementet § 9 annet ledd at Stortinget skal gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår sammen med annen

regnskapsinformasjon som er av betydning for vurdering av bevilgningsforslagene for neste budsjettår.

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

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

Gjennomføring av statlige byggeprosjekter

I hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon går det fram at administrasjonen skal ha en internkontroll som ivaretar kravene i kapittel 2.4 og 2.5 i økonomiregelverket. Internkontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler, og den skal kunne dokumenteres. Det følger av reglement for økonomistyring i staten § 14 at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at beløpsmessige rammer ikke overskrides. Reglement for økonomistyring i staten § 4 c angir at den interne styringen skal være innrettet slik at virksomheten har nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag til å følge opp aktivitetene og resultatene. Det følger av bestemmelsene for økonomistyring i staten pkt. 5.3.8 at ved store anskaffelser, både ved de samlede utgiftene og den tiden det tar fra bestilling til ferdig leveranse, kreves det rutiner og metoder for å sikre kontroll med framdrift, kvalitet og utgifter. Det legges i revisjonen til grunn at byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. er et prosjekt som omfattes av bestemmelsen. Det medfølger krav til prosjektgjennomføring for å sikre at

Stortinget som byggherre leverer resultater som er i henhold til avtalte forventninger, mål og krav.

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

Krav til utredning

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

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

Krav i plan- og bygningsloven

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

Krav til sikringstiltak

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven), forskrift om sikkerhetsadministrasjon og forskrift om objektsikkerhet har blant annet som formål å legge forholdene til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet, og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser. I henhold til sikkerhetsloven § 17 skal utvelgelse av skjermingsverdige objekter skje på grunnlag av en skadevurdering. Skjermingsverdige objekter skal klassifiseres etter en vurdering slik det er beskrevet i sikkerhetsloven § 17 a19, og grunnsikringen skal oppfylle kravene innen den aktuelle klassifiseringsgraden, jf. sikkerhetsloven § 17 b. Sikkerhetstiltak som skal innføres etter sikkerhetsloven § 17 b skal planlegges, gjennomføres og vedlikeholdes som permanent grunnsikring for objektene. Det skal dokumenteres at det er gjennomført tiltak som avbøter manglende robusthet i kritisk infrastruktur og funksjoner innenfor eget ansvarsområde. Som grunnlag for fastsettelse av sikkerhetstiltak skal objekteier minst én gang i året evaluere den generelle sikkerhetstilstanden i virksomheten.

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

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

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

Krav til anskaffelser i statlige byggeprosjekter

Det følger av hovedinstruks for økonomiforvaltning i Stortinget og hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon at anskaffelser og økonomiforvaltning i sin alminnelighet skal skje i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Anskaffelsesregelverket omfatter lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrift om offentlige anskaffelser. Forskriftene angir utdypende kriterier som skal være oppfylt ved ulike terskelverdier. Fra 2017 ble regelverket erstattet av ny lov og forskrift. Revisjonen legger til grunn regelverket som gjaldt på det aktuelle tidspunktet.

1.5 Riksrevisjonens vurderinger

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

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

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

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

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

Stortinget inngikk våren 2013 avtale med Multiconsult ASA og LINK Arkitektur AS (prosjekterende) om prosjektering av byggeprosjektet Prinsens

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

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

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

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

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

Kostnadsøkningen de første årene skyldes i stor grad at prosjektet endret karakter fra rehabilitering av Prinsens gate 26 til tre store byggeprosjekter. Revisjonen viser imidlertid at kostnadsøkningen fra 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. Revisjonen viser også at det fortsatt er usikkerhet om den endelige kostnaden for byggeprosjektet. Stortingets presidentskap opplyser at en viktig årsak til at opprinnelige budsjetttrammer ble satt for lavt, er at det gjennomgående har vært store feil og mangler i leveransene fra prosjekterende. Prosjekterende er uenig i dette. Revisjonen viser uavhengig av dette at det har vært en rekke andre svakheter ved prosjektet.

En kostnadsramme angir hvor mye byggherren har satt av til finansiering av prosjektet, inkludert usikkerhetsavsetninger. Renoveringen av Prinsens gate 26 ble første gang presentert for Stortinget i plenum i budsjettproposisjonen for 2012 med en anslått totalkostnad på 136,6 mill. kroner. Prosjektet ble raskt mer omfattende enn opprinnelig planlagt da presidentskapet i oktober 2012 vedtok en totalrehabilitering av bygget. I januar 2013 ble også byggingen av et nytt post- og varemottak og utredningen av ny garasjeutkjøring tatt inn som en del av byggeprosjektet. I budsjettproposisjonen for 2014 ble kostnaden for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottaket satt til 660 mill. kroner. Kostnadsrammen økte enda mer i løpet av 2014, og i budsjettproposisjonen for 2015 ble Stortinget i plenum presentert for en kostnadsramme på 1 140 mill. kroner for hele byggeprosjektet.

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

Prosjektet har per februar 2017 en kostnadsramme på 1 838 mill. kroner. Prosjektledelsen omtaler den økonomiske situasjonen som svært bekymringsfull i den nyeste månedsrapporten for prosjektet.

Per februar 2017 er prognosen, det vil si beregningen av hva som vil bli den endelige kostnaden for prosjektet, 1 770 mill. kroner. Denne består av en prognose på 1 377 mill. kroner for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket, og en prognose på 393 mill. kroner for innkjøringstunnelen. Den eksterne kvalitetssikreren engasjert av Stortingets administrasjon pekte ved gjennomgang av månedsrapporten for februar 2017 på at økonomisituasjonen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket viste en vesentlig forverring. Kvalitetssikreren konstaterte at sluttprognosen på 1 377 mill. kroner for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket ikke lenger kunne anses som realistisk. Revisjonens gjennomgang av fastsatte prognoser på tidligere tidspunkter i prosjektet viser også at det har vært nødvendig å øke prognosene vesentlig flere ganger siden byggestart. Som følge av større reduksjon av reserveavsetninger i prosjektet enn forventet den siste tiden samt usikkerhet ved prosjektering, har prosjektledelsen satt i gang en større intern usikkerhetsanalyse. Resultatet fra denne forelå ikke ved ferdigstilling av revisjonsrapporten.

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

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

I planleggingsfasen og den første tiden etter at byggearbeidene startet, var det en viktig føring fra Stortingets presidentskap at Prinsens gate 26 skulle stå ferdig til stortingsvalget høsten 2017. Dette for å lette arbeidet med innplassering av stortingsrepresentantene og partigruppene på Stortinget etter valget. Oppmerksomheten om tidsaspektet medførte at det ble lagt en stram tidsplan i begynnelsen av prosjektet. Forprosjekteringen av Prinsens gate 26 og det nye post- og varemottaket ble gjennomført på rundt tre måneder, noe som er meget kort tid for et så komplisert byggeprosjekt. Stortingets framdriftsplan ble av alle tilbyderne på generalentreprisen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket vurdert som «meget stram», og den valgte generalentreprenøren har flere ganger etter kontraktsinngåelsen påpekt at Stortinget har hatt urealistiske forventninger til framdriften av byggeprosjektet.

I februar 2015 ble det klart at det ikke var mulig å ha bygget ferdig til stortingsvalget i 2017. Det er nå

planlagt overtagelse av Prinsens gate 26 i oktober 2018, mens post- og varemottaket og innkjøringstunnelen er planlagt overlevert fra generalentreprenørene til Stortingets administrasjon i september/oktober 2018. Det innebærer en forsinkelse på nesten to år sammenlignet med forprosjektrapporten og en forsinkelse på rundt 15 måneder sammenlignet med planlagt ferdigstillelse ved byggestart.

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

1.5.3 Prosjektorganiseringen har ikke vært tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang

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

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

Svakheter i prosjektorganiseringen både i planleggingsfasen og i den første perioden etter byggestart har etter Riksrevisjonens syn medført ytterligere utfordringer i prosjektet. Dette var en svært kritisk tid av byggeprosjektet, fordi mange premisser ble lagt i denne perioden.

Revisjonen viser også at det har vært mangel på kontinuitet i form av at sentrale roller har vært besatt av en rekke ulike personer. Fra sommeren 2015 synes organisasjonen å være forsterket, og Stortingets prosjektorganisering framstår nå som bedre rustet til å håndtere byggeprosjektet. Svakheterne fra prosjektets første periode medfører imidlertid fortsatt store utfordringer med å kontrollere kostnadsutviklingen i prosjektet.

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

BISTAND FRA STATSBYGG

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

Revisjonen viser at det ikke ble drøftet for dette byggeprosjektet om Statsbygg kunne være byggherreombud for Stortinget, det vil si at Stortinget er den

formelle byggherren, mens Statsbygg har rollen som gjennomfører av prosjektet. Kommunikasjonen med Statsbygg om byggherreombudfunksjonen var mer generell med tanke på senere byggeprosjekter i Stortingets bygningsmasse. Siden Stortingets administrasjon forvalter en relativt stor bygningsmasse og har større bygge- og vedlikeholdsprosjekter under planlegging, bør Stortinget etter revisjonens vurdering avklare en løsning der sentrale kompetansmiljøer innen bygg og eiendom i større grad kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre.

PROSJEKTMODELL

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

Revisjonen viser at aktiviteter i byggeprosjektet ikke er gjennomført i tråd med prosjektmodellen. Konseptvalgutredninger for hele byggeprosjektet er ikke utarbeidet. Det er heller ikke gjort utredning av konsept for post- og varemottak eller ny garasjeinnkjøring. Videre viser revisjonen at det ikke er foretatt behovsanalyser eller kost-/nyttevurderinger og at det i varierende grad er hentet inn kvalitetssikringsrapporter. Revisjonen viser også at prosjektmodellens faser ikke er fulgt ved at konkurransegrunnlaget for innkjøringstunnel ble utlyst før det ble tatt beslutning om gjennomføring. Etter hvert som byggeprosjektet endret karakter fra rehabilitering av Prinsens gate 26 til å inkludere nytt post- og varemottak samt innkjøringstunnel, ble det ikke gjennomført nye vurderinger av prosjektet som helhet, heller ikke revurdering av risiko og kostnader.

PROSJEKTREGNSKAP

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

Revisjonen viser at Stortingets administrasjon ikke har sett behov for å skille kostnadene for henholdsvis Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak. Dette medfører at det er vanskelig å bruke pro-

sjektregnskapene som styringsverktøy for å følge kostnadsutviklingen på arbeidet i Prinsens gate 26 og på post- og varemottaket. Revisjonen viser at prosjektkostnader for Prinsens gate 26 og post- og varemottak ikke er ført fra prosjektets oppstart. Videre viser revisjonen at ikke alle prosjektrelaterte kostnader er ført i prosjektregnskapene, og totalkostnaden for byggeprosjektet er dermed ikke kjent. Prosjektregnskapene gir videre ikke oversikt over hvor mye av bevilgningen til prosjektene som er benyttet til sikringstiltak. Mangelfulle prosjektregnskaper svekker regnskapets informasjonsverdi som styringsverktøy.

ROLLER OG ANSVAR MELLOM STORTINGETS ADMINISTRASJON OG PRESIDENTSKAPET

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

1.5.4 Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg

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

ringer av tiltakene. Det er i liten grad foretatt reelle behovsvurderinger av tiltakene eller revurderinger etter hvert som prosjektet økte i kompleksitet.

Stortingets administrasjon fikk i 2013 utarbeidet en rapport som påpekte flere sårbarheter i Stortingets bygningsmasse. Revisjonen viser at Stortingets administrasjon ved oppstart av byggeprosjektet ikke hadde foretatt en tiltaksvurdering med prioritering av påviste sårbarheter. Det er derfor uklart for revisjonen hvilke kriterier som har vært grunnlaget for prioritering av de sikkerhetstiltakene som er iverksatt i byggeprosjektet, og hvordan presidentskapet kunne forsikre seg om at beslutninger var basert på riktig grunnlag. Revisjonen registrerer også at handlingsplanen som ble omtalt ved Riksrevisjonens revisjon av sikkerhet og beredskap i 2014, fortsatt ikke er ferdig.

Sikkerhet har vært kostnadsdrivende for rehabilitering av Prinsens gate 26, blant annet sikkerhetsvegg i fasaden og etablering av nytt beredskapsrom. Behov for sikkerhetstiltak blir også benyttet som argumenter i etableringen av nytt post- og varemottak, og er opplyst å være det avgjørende argumentet for alternativ utkjøring fra stortingsgarasjen.

REHABILITERING AV PRINSENS GATE 26

Bakgrunnen for byggeprosjektet var opprinnelig et behov for å rehabilitere Prinsens gate 26. Som en følge av terrorhendelsene 22. juli 2011 ble det vurdert at det også var behov for vesentlige sikkerhetstiltak. Prinsens gate 26 er en bygning fra 1880-tallet som er verneverdig. Revisjonen viser at Stortingets administrasjon oppfattet det som en klar forutsetning fra Riksantikvaren at fasaden skulle bevares, og at det ikke ble søkt om å rive fasaden. Presidentskapet besluttet å rive alt utenom fasaden samt grave ut en full, ekstra underetasje, U2, under den bestående kjelleren i bygget. Avstiving av fasaden i byggeperioden i kombinasjonen med utgravningen 5 meter under bakken gjør byggeprosjektet i Prinsens gate 26 spesielt krevende og unikt. Revisjonen viser at begrunnelsen for mer plass var hovedårsaken til at det ble valgt å bygge den ekstra underetasjen, og at utgravningen ikke er nødvendig for at bygget skal tåle eventuelt jordskjelv eller terroranslag. Merknadene ved å velge en løsning som skal kombinere utgravningen samtidig som det tas vare på den seks etasjer høye fasaden, var ikke anslått da presidentskapet besluttet konseptvalget. Etter revisjonens vurdering ville presidentskapet hatt et bedre grunnlag for å vurdere om utvidelsen med en ekstra kjelleretasje var nødvendig dersom Stortingets administrasjon hadde gjennomført en konsekvensutredning. En slik utredning ble ikke gjennomført.

HALVORSENS CONDITORI AS

Revisjonen viser at sikkerhet og økonomiske konsekvenser ikke ble utredet og ikke var en del av vurderingen før beslutningen ble tatt om å ha et konditori som er åpent for publikum i Stortingets bygningsmasse. Beslutningen om å opprettholde leieforholdet til Halvorsens Conditori AS har medført ekstra sikkerhetstiltak. Videre viser revisjonen at Stortingets administrasjon opprettholder leieavtalen med Halvorsens Conditori, men at andre leietakere i Stortingets bygningsmasse er oppsagt grunnet sikkerhets- og arealvurdering.

NYTT POST- OG VAREMOTTAK OG ALTERNATIV GARASJEINNKJØRING

Som følge av sårbarhet ved eksisterende garasjeutkjøring, ble det også besluttet å utrede muligheten for en ekstra utkjøring fra Stortingets garasje. Det ble vurdert flere løsninger som endte med en 260 meter lang tunnel under Nedre Vollgate og innkjøring fra Rådhusgata. Ved valget av alternativ utkjøring åpnet muligheten seg for å grave ut et ubenyttet areal i Stortingets eiendomsmasse under Wessels plass. Det bygges her et 1 000 m² stort post- og varemottak til erstatning fra dagens mottak som anses som upraktisk. Revisjonen viser at dagens post- og varemottak også ble påpekt som en sikkerhetsrisiko, men revisjonen har ikke funnet det dokumentert at det er utredet hvorvidt løsningen som er valgt, er gjort ut fra en sikkerhetsvurdering. Det er heller ikke utredet hvor mange biler mottaket skal betjene eller hvor mye varer det skal håndtere.

Da kostnaden for innkjøringstunnelen fra Rådhusgata i mai 2014 ble beregnet til 309 mill. kroner, ble ikke prosjektet revurdert, og det ble heller ikke vurdert om det var mulig å finne andre alternative plasseringer for post- og varemottaket eller den ekstra utkjøringen fra stortingsgarasjen. Videre viser revisjonen at Politiets sikkerhetstjeneste og livvaktjenesten ikke har vært involvert i plassering og utforming av innkjøringstunnelen.

Presidentskapet vedtok også administrasjonens anbefaling om å innlemme utgravning og bygging av et område innenfor innkjøringen i Rådhusgata der det skulle plasseres en skanner for kontroll av varebilene før de kjører videre inn i tunnelen til post- og varemottaket. Tilleggsarealet ble anslått å koste 13,3 mill. kroner. Revisjonen viser at skanneren likevel antakelig ikke vil bli innkjøpt.

BEHOVET FOR BEREDSKAPSRUM

Stortingets administrasjon etablerte i 2013 et beredskapsrom for gradert tale. Rommet er godkjent av Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Oslo kommune v/plan- og bygningsetaten. Som del av rehabiliteringen

av Prinsens gate 26 besluttet Stortingets presidentskap å etablere enda et nytt permanent rom for gradert tale. Revisjonen viser at behovet for nytt rom for behandling av skjermingsverdig informasjon ikke er utredet, og at byggingen av rommet synes å være en konsekvens av muligheten til å utnytte et areal som Stortingets administrasjon hadde til rådighet. Revisjonen viser at sikkerhetskrav ikke var til hinder for en annen plassering av beredskapsrommet, men at andre alternativer ikke er utredet. Administrasjon har flere ganger fremmet forslag til presidentskapet om å kutte kostnader ved å la være å bygge rommet. Etter revisjonens vurdering viser administrasjonens gjentatte vurderinger av kutt at det var uklart om det virkelig var behov for å bygge rommet.

Kostnaden for beredskapsrommet var ved oppstart estimert til 25 mill. kroner, men mange endringsmeldinger har gitt mye tilleggsarbeid og medført merkostnader. Revisjonen viser at kostnadene til beredskapsrommet ikke er kjent.

1.5.5 Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet

Ekstern kvalitetssikring skal foretas av kostnadsoverslag og styringsopplegg for alle statlige prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 mill. kroner, før prosjektene fremmes for Stortinget, jf. bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 5.3.8. Kravet skal sikre kvaliteten på informasjon og analyser som ligger til grunn for prosjektet før fremleggelse for Stortinget. Stortingets administrasjon skal følge økonomiregelverket og Stortingets egen prosjektmodell, men er ikke underlagt Finansdepartementets veiledere på området. Revisjonen viser at det ikke har vært gjennomført ekstern kvalitetssikring i tråd med bestemmelsene.

Revisjonen viser at styringsrammen for byggeprosjektet Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak med garasjenedkjøring fra Nedre Vollgate ble beregnet til 684 mill. kroner i forprosjektrapporten i mai 2013. I desember 2013 utgjorde styringsrammen 755 mill. kroner for byggeprosjektet Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel fra Rådhusgata. Dette var første gang det forelå en anslått kostnad for hele byggeprosjektet med innkjøringstunnel fra Rådhusgata. Revisjonen viser videre at beløpet fortsatte å øke, og i mai 2014 var styringsrammen 994 mill. kroner for hele byggeprosjektet. Revisjonen vurderer at byggeprosjektet overskred terskelverdien på 750 mill. kroner og at ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg skulle ha vært gjennomført.

Det er ikke gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsgrunnlaget for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Etter revisjonens vurdering kunne en gjennomgang avdekket at grunnlagsmaterialet for

prosjektet var umodent. Eksterne har foretatt kvalitetssikring av kalkyle og usikkerhets-/risikoforhold i prosjektet, men kvalitetssikringen har ikke omfattet beregningene som lå til grunn for kostnadskalkylen. For innkjøringstunnelen fikk administrasjonen gjennomført en ekstern kvalitetssikring av grunnlagsdokumentene som viste mangler ved konkurransegrunnlaget. Revisjonen er av den oppfatning at en tilsvarende ekstern gjennomgang av grunnlagsdokumentene for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak kunne ha avdekket at grunnlagsmaterialet for prosjektet var umodent og gitt et bedre konkurransegrunnlag.

Revisjonen viser at Stortingets prosjektmodell ikke angir krav om egne rutiner og metoder for store anskaffelser over 750 mill. kroner. Selv om Stortingets administrasjon ikke er underlagt Finansdepartementets veiledere på området, har administrasjonen ikke utarbeidet egne rutiner og metoder for å ivareta kravet i bestemmelsene pkt. 5.3.8. Ved konseptvalget for Prinsens gate 26 i oktober 2012 presenterte administrasjonen ulike alternative løsninger for presidentskapet. Presidentskapet har også blitt presentert for ulike alternativer for nytt post- og varemottak samt garasjeinnkjøring. I januar 2013 besluttet presidentskapet at utredning av nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring skal tas inn som en del av prosjektet for Prinsens gate 26.

Stortinget er ikke bundet av statens prosjektmodell som inkluderer ekstern kvalitetssikring av konseptvalg. Revisjonen viser at ekstern kvalitetssikring av ulike alternative løsninger ikke er foretatt. Etter revisjonens vurdering kunne imidlertid ekstern kvalitetssikring av alternative løsninger for prosjektet Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel gitt viktige innspill til Stortingets administrasjon i vurderingen av om prosjektet var tilstrekkelig utredet.

1.5.6 Stortinget mangler et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter

Revisjonen viser at Stortinget mangler et regelverk som skal bidra til en god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter. Regelverk og veiledere som for andre statlige virksomheter skal bidra til tilstrekkelige utredninger og kvalitetssikring, gjelder ikke for Stortinget. Det er ikke utarbeidet et alternativt internt regelverk. Revisjonen kan ikke se hvorfor Stortinget i rent administrative spørsmål, slik som i bygge- og vedlikeholdsprosjekter utført av Stortingets administrasjon, ikke skal forholde seg til samme regelverk eller standarder for beste praksis som statsforvaltningen for øvrig.

Stortinget er på mange områder ikke underlagt samme regelverk som andre offentlige virksomheter.

En del av regelverket er fastsatt av regjeringen, og gjelder ikke for Stortinget. De konstitusjonelle forholdene gjør at det på noen områder kan være problematisk om Stortinget skal underlegges regelverket for forvaltningen for øvrig. På enkelte områder har Stortingets administrative ledelse likevel valgt å gjøre aktuelt regelverk gjeldende, eventuelt med noen tilpasninger. Det gjelder for eksempel sikkerhetsloven, offentlighetsloven og økonomiregelverket i staten. På disse områdene har Stortinget i plenum, presidentskapet eller direktøren vedtatt særskilt at regelverket eller deler av det, skal følges.

Bakgrunnen for at det er fastsatt en rekke administrative regelverk for forvaltningen er særlig behovet for å sikre bedre økonomistyring i staten. En underliggende forutsetning for Stortingets bevilgningsvedtak er at bevilgede midler skal brukes på en god måte. Regelverk og veiledere for byggeprosjekter er utviklet for å sikre at byggherrens prosjektgjennomføring skjer i henhold til avtalte forventninger, mål og krav, blant annet for å ha et nødvendig beslutningsgrunnlag på beslutningstidspunktet. Revisjonen viser at også i de tilfeller der Stortinget er bundet av regelverket, slik som bestemmelser om økonomistyring i staten, forholder administrasjonen seg ikke til veiledere som skal bidra til en god og effektiv gjennomføring av prosjekter. Som påpekt under kapittel 6.5 om ekstern kvalitetssikring medfører dette at Stortinget ikke bruker de metodene som ellers i staten er ansett som beste praksis, slik som for eksempel Finansdepartementets veileder om Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ. Revisjonen kan ikke se at Stortinget har utarbeidet tilsvarende metodikk eller veiledningsmateriell for egen virksomhet.

1.5.7 Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket

Revisjonen viser at Stortingets administrasjon ikke opplyste om muligheten for en utvidelse av prosjektet i konkurransegrunnlaget eller i supplerende informasjon til alle tilbyderne før tilbudsfristens utløp. Etter revisjonens vurdering var denne informasjonen vesentlig, og det skulle vært opplyst om dette i konkurransegrunnlaget eller i supplerende informasjon. Stortingets administrasjon vurderte ikke å avlyse konkurransen da det på dagen for tilbudsinnlevering ble klart at Stortingets presidentskap ga sin tilslutning til at nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring skulle tas inn som en del av prosjektet for Prinsens gate 26. Administrasjonen valgte i stedet å inngå kontrakt med en av tilbyderne. Etter revisjonens vurdering var ikke vilkårene for å utvide kontrakten oppfylt da kontraktutvidelsen fant sted. Avtalen med Multiconsult ASA og LINK arkitektur AS

(heretter Multiconsult) inkluderer prosjektering av rehabilitering av Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring.

Det er et grunnleggende krav ved offentlige anskaffelser at oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandørene. Oppdragsgiver skal sørge for en forsvarlig og saklig saksbehandling, og skal blant annet sikre forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet. Tilleggsarbeider som ikke var med i den opprinnelige kunngjøringen, kan inntas uten ny kunngjøring dersom det gjelder forhold oppdragsgiveren ikke kunne forutse, tilleggsarbeidene tildeles samme leverandør, verdien av kontrakten ikke overstiger 50 pst. av verdien av den opprinnelige kontrakten og tilleggstjenesten ikke teknisk eller økonomisk kan skilles fra den opprinnelige kontrakten uten vesentlig ulempe. Alle vilkårene må være oppfylt for at bestemmelsen kan gjøres gjeldende. Siden anskaffelsen ble gjennomført som en åpen anbudskonkurranse, var det ikke adgang til forhandlinger med tilbyderne.

Stortingets administrasjon kunngjorde 28. november 2012 behovet for «en komplett prosjekteringsgruppe som kan ta det fulle og hele ansvaret» for prosjektering av rehabilitering av Prinsens gate 26. Muligheten for prosjektering av nytt post- og varemottak og ny garasjenedkjøring, i tillegg til rehabiliteringen av Prinsens gate 26, ble lagt fram for Multiconsult, men ble ikke kommunisert til de andre tilbyderne. Avtalen om prosjektering ble utvidet fra kun å gjelde prosjektering av rehabilitering av Prinsens gate 26 til også å inkludere prosjektering av nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring.

Tre måneder etter avtaleinngåelsen utarbeidet Stortingets administrasjon et notat for vurdering av om avtalen med Multiconsult i henhold til anskaffelsesregelverket kunne utvides med de aktuelle tilleggstjenestene. Etter revisjonens vurdering er det flere svakheter i notatet, og det gir ikke tilstrekkelig informasjon for å vurdere om kriteriene er oppfylt.

Nødvendigheten av å utføre tilleggstjenesten eller tilleggsarbeidet må skyldes forhold oppdragsgiver ikke kunne forutse, jf. § 14.4 bokstav j nr. 1. Etersom Stortingets administrasjon selv hadde deltatt i det forberedende arbeidet og la fram saken om utredning av nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring i presidentskapsmøte januar 2013, var utvidelsen av avtalen forhold som oppdragsgiver kjente til allerede ved tildeling og inngåelse av kontrakten med Multiconsult. Med de strenge krav som er satt for å bruke denne unntakshjemmelen, har revisjonen derfor vanskelig for å se at dette vilkåret er oppfylt.

Ettersom avtalen gjelder prosjektering, skulle verdien av endringen i prosjektering ligge til grunn for vurderingen av om verdikriteriet i bestemmelsens

nr. 3 er oppfylt, ikke verdien på byggeprosjektene, slik det går fram av administrasjonens notat. Siden prosjekteringskostnaden for Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak inngår i ett estimat, er det ikke mulig å anslå hvor stor endring tillegget har medført. Etter revisjonens vurdering dokumenterer dermed ikke administrasjonen i notatet at dette kriteriet er oppfylt.

I notatet går det fram at kravet om at tilleggstjernenest ikke uten vesentlig ulempe kan skilles fra den opprinnelige kontrakten, er oppfylt. Det er imidlertid ikke gitt noen begrunnelse for dette i notatet fra administrasjonen. Stortingets administrasjon har i forbindelse med revisjonen av byggeprosjektet begrunnet hvorfor det ikke var hensiktsmessig å skille tilleggsarbeidene fra opprinnelig kontrakt.

Videre konstaterer revisjonen at protokollen for anskaffelsen av prosjektering inneholder feil og at den ikke tilfredsstillende kravene for protokollføring. Kravene som ikke er oppfylt gjelder blant annet at det ikke er oppgitt verdi av kontrakten eller vesentlige forhold ved anskaffelsen.

1.5.8 Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag

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

Bevilgningsreglementet, prinsipper om god forvaltningsskikk og krav til forsvarlig saksbehandling tilsier at alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saker, skal legges fram for Stortinget i plenum. Saker som presidentskapet legger fram for Stortinget, skal underbygges på en slik måte at Stortinget i plenum kan foreta en forsvarlig og selvstendig behandling av den. Stortinget skal ha informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtak som fattes, og underrettes om forhold av betydning i saker det behandler.

Revisjonen viser at rapporteringen om prosjektet fra presidentskapet til Stortinget i plenum gjennom de årlige budsjettproposisjonene har vært svært overordnet. Proposisjonene inneholder kun informasjon om totalkostnaden for byggeprosjektet, uten at det er brutt ned på kostnadene for Prinsens gate 26, post- og

varemottaket og innkjøringstunnelen hver for seg. Det har ikke gjort det mulig for Stortinget i plenum å prioritere mellom delprosjektene eller ta stilling til om et av delprosjektene bør stoppes på grunn av kostnadsøkningen. Revisjonen viser imidlertid til at kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke har hatt merknader til eller etterspurt ytterligere informasjon om prosjektet før ved behandlingen av budsjettproposisjonen for 2016.

Gjennomgangen av budsjettproposisjonen for perioden fra 2012 til 2017 viser at informasjon som formelt sett må være på plass for å kunne pådra staten forpliktelser utover de årlige bevilgningene, finnes i budsjettproposisjonene. Endring i strukturen i disse årene gjør det imidlertid vanskelig å følge prosjektet fra år til år gjennom budsjettproposisjonene. For årene 2014 og 2015 er det også vanskelig å gjenfinne hvilken kostnadsramme romertallsvedtaket er knyttet til, siden opplysningene om kostnadsrammen står et annet sted enn under beskrivelsen av neste års budsjett.

Stortingets administrative ledelse var kjent med at forventet kostnadsramme for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. var 767 mill. kroner da prosjektet ble lagt fram til investeringsbeslutning i Stortinget, og ikke 660 mill. kroner slik det går fram av Prop. 1 S (2013–2014). I desember 2013 økte anslått kostnad for tunnelen til 187 millioner som følge av at presidentskapet vedtok at innkjøringen skulle plasseres i Rådhusgata. Dette innebar at samlet kostnadsramme for prosjektet økte til 847 mill. kroner. Selv om det på tidspunktet rundt framleggelsen av budsjettet var usikkerhet om kostnadsrammen for tunnelen, konstaterer revisjonen at Stortinget i plenum ikke fikk informasjon om at det ville påløpe betydelige kostnader ved byggingen av tunnelen. Slik revisjonen ser det, var usikkerheten ved kostnadsrammen ikke knyttet til om det ville bli noen kostnad, men hvor mye kostnadene ville øke. Det illustreres av at kostnaden for innkjøringstunnelen gradvis har økt fra 107 til 187 mill. kroner, videre til 309 og til dagens anslåtte kostnadsramme på 420 mill. kroner.

Presidentskapet fikk 3. desember 2013, samme dag som Stortingets budsjett ble behandlet i plenum, framlagt informasjon om at ny samlet kostnadsramme for hele prosjektet ville øke til 847 mill. kroner ved plassering av innkjøringen i Rådhusgata. Informasjonen framkom i et saksframlegg fra Stortingets administrasjon datert 26. november 2013. At Stortinget i plenum ikke ble orientert om den forventede kostnadsøkningen for innkjøringstunnelen, medførte at det ikke fikk mulighet til å ta stilling til om tunnelen fortsatt skulle bygges til tross for kostnadsøkningen. Det medførte også at Stortinget i plenum ikke fikk informasjon om at terskelverdien for ekstern

kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsoppbygg var overskredet.

God forvaltningsskikk tilsier at rapporteringen bør være mer omfattende jo mer kompleks saken er, og særlig dersom prosjektet ikke utvikler seg i henhold til tidligere presenterte planer. En gjennomgang av budsjettproposisjonene for 2015 og 2016, der kostnadsrammen for byggeprosjektet var økt vesentlig fra forrige budsjettproposisjon, viser at informasjonen som ble gitt om årsakene til kostnadsøkningene, var svært knappe. I 2015 økte kostnadsrammen med 480 mill. kroner uten at det ble gitt noe forklaring på økningen i proposisjonen. Da kostnadsrammen i 2016 økte med ytterligere 310 mill. kroner, ble det forklart med en kortfattet setning om mangler i leveransene fra Multiconsult og uventede forhold i grunnen. Årsakene til de tidligere økningene i kostnadsrammene, som i de tidligere budsjettproposisjonene ble kortfattet presentert, fikk i budsjettproposisjonen for 2017 langt grundigere omtale mer i tråd med det som på det aktuelle tidspunkt ble formidlet fra administrasjonen til presidentskapet.

1.5.9 Det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker

Stortingets presidentskap og administrasjonen oppfatter at informasjonen skal gå gjennom de årlige budsjettproposisjonene, mens kontroll- og konstitusjonskomiteen har ønsket en mer løpende rapportering om byggeprosjektet. Det synes å være behov for en tydeligere avklaring av roller og ansvar mellom organene på Stortinget i administrative saker.

Revisjonen viser at informasjonsflyten mellom Stortingets presidentskap og Stortinget i plenum om administrative spørsmål i liten grad er formelt nedfelt, og baseres på tradisjoner og sedvane. I den grad det har vært behov for å gi informasjon mellom budsjettbehandlingene, opplyser presidentskapet at det er mer i tråd med praksis i Stortinget å holde de parlamentariske lederne, heller enn kontroll- og konstitusjonskomiteen som budsjettkomité for Stortinget, orientert om byggesaken. Det er tradisjon for at presidenten møter de parlamentariske lederne to ganger i sesjonen for å informere om eller drøfte aktuelle saker, og byggesaken ble i februar og september 2016 drøftet med de parlamentariske lederne. Før februar 2016 ble heller ikke de parlamentariske lederne informert særskilt om byggeprosjektet. Representantene i presidentskapet kommuniserer ellers fortløpende med sine partigrupper om saker som er oppe i presidentskapet. Revisjonen viser at informasjonen som formidles gjennom de uformelle informasjonskanalene mellom presidentskapet og Stortinget, til en viss grad synes å være preget av tilfeldigheter, og ikke er formelt regulert.

1.6 Merknader fra Stortingets presidentskap

Stortingets presidentskap (2013–2017) har i brev av 16. mai 2017 til Riksrevisjonen gitt sine merknader til rapporten. Brevet følger i sin helhet som vedlegg til rapporten. Presidentskapets merknader er sammenfattet i dette kapittelet.

Presidentskapet viser til at Riksrevisjonen i sin rapport peker på «viktige utfordringer knyttet til Stortingets planlegging, styring, arbeidsform og organisering av denne type prosjekter. Stortingets presidentskap mener dette er viktige påpekninger som det er grunn til å se nærmere på». Stortingets presidentskap vil ta initiativ til en tydeligere formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets ulike organer. Presidentskapet vil også sørge for at regelverk som skal ivareta god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i staten, gjøres fullt ut gjeldende for Stortingets del.

Presidentskapet er videre opptatt av at oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport blir en gjennomgang av hvordan man kan forbedre og formalisere arbeidsformer og beslutningsprosesser på en måte som gir mer forsvarlig gjennomføring av store og nødvendige tiltak, og som samtidig er tilpasset Stortingets egenart. Stortingets presidentskap viser videre til at byggeprosjektet utfordrer flere av de etablerte beslutningsprosessene i Stortinget.

Stortingets presidentskap understreker at byggeprosjektet har vært et nødvendig prosjekt med gode løsninger for Stortinget. Både det nåværende og det forrige presidentskapet har lagt vekt på at prosjektet skal ivareta de sikkerhetsutfordringene Stortinget har både i egenskap av symbolbygg og som landets nasjonalforsamling. Presidentskapet viser til at byggeprosjektet vil ivareta Stortingets sikkerhetsbehov på en god måte, samtidig som det på flere måter oppfyller Stortingets arealbehov både på kort og lang sikt.

Presidentskapet opplyser at tidspresset i forbindelse med revisjonen har vært betydelig både for Riksrevisjonen og Stortinget. Presidentskapet mener at den foreliggende rapporten ikke gir et utfyllende bilde av prosjektet. Presidentskapet savner for eksempel en mer fullstendig gjennomgang av prosjekterendes ansvar og kontrakt versus byggherrens ansvar, valg av entreprisform, gjennomføring av ekstern kvalitetssikring og dialog med Riksantikvaren om rivning av fasade.

Presidentskapet vil «påpeke at flere av de forhold Riksrevisjonen omtaler i sine konklusjoner, ikke har noen direkte betydning for utfordringene man fikk senere i prosjektet». Presidentskapet opplyser at «(d)et er en svakhet ved rapporten at den ikke inneholder en analyse av hvilke kostnadselementer økningen i budsjettet fra 2015 (1,1 mrd. kroner) til budsjettet for 2017 (1,8 mrd. kroner) faktisk består av.» Presidentskapet opplyser at Stortingets administra-

sjon har gjort en analyse av hvilke elementer som inngår i økningen i kostnadsrammen. Analysen ble oversendt til Riksrevisjonen 28. april 2017, og følger som vedlegg til presidentskapets svarbrev.

Stortingets presidentskap opplyser at analysen utført av Stortingets administrasjon viser at feil og mangler i entreprisgrunnlaget forklarer ca. 66 pst. av kostnadsøkningen i kontrakten med generalentreprenøren Veidekke Entreprenør AS. Videre skyldes 20 pst. uforutsette forhold, 6 pst. gjelder framdriftsforsinkelser, 5 pst. skyldes endringer fra byggherrens side, og 3 pst. er lønns- og prisstigning. Presidentskapet opplyser videre at dette er bakgrunnen for at Stortinget har gått til det uvanlige skritt å varsle søksmål mot prosjekteringsgruppen (Multiconsult).

Det er presidentskapets vurdering at

«omfanget av prosjekteringsfeil er så stort i dette prosjektet, at rapporten ikke kan gi et dekkende bilde av saken uten at dette forholdet inkluderes når oppgaven er en revisjon som skal se på byggeprosjektet i 'sin fulle bredde'.»

Presidentskapet viser til at Riksrevisjonen i revisjonskriteriene som ble utarbeidet i forkant av arbeidet, nettopp har stilt opp årsakene til kostnadsutviklingen som én av tre sentrale problemstillinger revisjonen skulle belyse. Det er imidlertid presidentskapets oppfatning at

«Riksrevisjonen ikke klart nok har besvart spørsmålet om hva som er bakgrunnen for endring i kostnader, tidsplan og omfang av Stortingets byggeprosjekt.»

Presidentskapet viser til at Riksrevisjonen har begrunnet dette med at revisjonen er avgrenset mot den rettslige konflikten med Multiconsult. Presidentskapet er enig i at Riksrevisjonen ikke skal gå inn i de rettslige spørsmål knyttet til konflikten med Multiconsult, men mener revisjonen likevel kunne vurdert hva som er årsakene til kostnadsutviklingen for å kunne gi et dekkende svar på særlig problemstilling 2.

Stortingets presidentskaps oppfatning er også «at det i rapportutkastet i noen grad er mer fokusert på formelle feil som kan ha blitt begått i prosjektet, heller enn å analysere årsaksforhold og virkninger. Det ligger også til grunn for at konklusjonspunktene i flere tilfeller går lenger enn det er dekning for i rapporten». Presidentskapet mener videre at «erkjennelsen av byggeprosjektets betydning, både når det gjelder sikkerhetshensyn og Stortingets arealbehov for øvrig, ikke er reflektert i konklusjonspunktene».

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

Presidentskapet viser til Riksrevisjonens bemerkning i første avsnitt i kapittel 6.1 om at den prosjekterende (Multiconsult) er uenig i at en viktig årsak til at opprinnelige budsjetterammer ble satt for lavt, er at det gjennomgående har vært store feil og mangler i leveransene fra prosjekterende. Presidentskapet viser til at dette ikke er riktig, men at det tvert om er liten uenighet mellom Stortinget og prosjekterende når det gjelder det faktum at det opprinnelige entreprisgrunnlaget som prosjekterende utarbeidet, har inneholdt mange feil og mangler, og det er heller ikke omdiskutert at tegningsleveransene underveis i prosjektet har kommet sent og at man har måttet gjøre omfattende opprettinger i materialet i ettertid. Presidentskapet opplyser at uenigheten primært går på hva dette skyldes, virkninger og hvem som har ansvaret for det.

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

Presidentskapets vurdering er at

«(d)ersom det økte omfanget av prosjekteringen medførte en vesentlig større risiko i prosjektet, måtte man kunne forvente at Multiconsult, som et av Norges største rådgivningsfirma på området, skulle gi klare signaler om dette. Det gjorde de ikke, og det var heller ikke et tema at de 14 ukene som var avsatt til prosjektering var for kort tid.»

Presidentskapet opplyser at

«(e)n av entreprenørene oppga å kunne bygge innenfor den tiden Multiconsult hadde estimert, men la da opp til omfattende bruk av skiftordninger. Veidekke anbefalte ca. 6 måneder lengre byggetid, og ble tildelt kontrakten på disse vilkårene.»

Videre opplyser presidentskapet at

«Veidekkes påpekning av at Stortinget har hatt urealistiske forventninger til framdriften i prosjektet må vurderes ut fra deres interesse som entreprenør og behovet for å ivareta sin forhandlingsposisjon.»

Prosjektorganiseringen har ikke vært tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang

Presidentskapet opplyser at

«(d)et ble gjort viktige tiltak for oppbemanning i planleggingsfasen, men erfaringen i ettertid er at prosjektet har hatt utfordringer med å få på plass rett kompetanse til rett tid. Dette synes spesielt å gjelde den første del av planleggingsfasen. I tillegg ble dette ekstra krevende i første del av gjennomføringsfasen når byggherren fikk ekstraordinære utfordringer med store feil og mangler i prosjekteringsgruppens leveranser.»

Videre opplyser presidentskapet at

«(i) denne perioden ble det iverksatt tiltak for å styrke prosjektorganisasjonen, som medførte behov for innleie av kompetanse og utskifting av roller i en fase hvor en vanligvis ønsker kontinuitet. For hovedprosjektleder har det allikevel vært kontinuitet fra forprosjektfasen i 2013 og frem til sommer 2015, hvor denne ble erstattet av innleid prosjektledelse fra OEC Gruppen.»

Presidentskapet opplyser videre at

«(d)ette er et sentralt element i å sikre risikoen i prosjektet. Man kan ikke legge til grunn at Stortinget skal planlegge sin prosjektorganisasjon basert på at en sentral leverandør som Multiconsult ikke leverer som forventet. Det gjelder uavhengig av om Stortingets prosjektorganisasjon kunne vært bedre rustet i tidlig fase.»

Stortingets presidentskap peker på at

«(r)evisjonen hevder at svakheter i prosjektorganiseringen i planleggingsfasen og i tidlig fase av byggefasen har medført ytterligere utfordringer i prosjektet, og fortsatt bidrar til de problemene man har. Presidentskapet kan ikke se at dette er basert på noe som står i rapporten for øvrig. Revisjonen kan etter vårt syn ikke se bort fra de problemstillingene Stortingets organisasjon måtte håndtere fra sommeren 2014, og årsakene til dem. Multiconsult rapporterte utover våren 2014 at arbeidstegningene skulle ferdigstilles til sommeren. Da byggefasen startet, viste det seg imidlertid at dette ikke ble fulgt opp. Flere av tegningene som skulle vært levert da er fortsatt ikke levert pr dags dato, snart tre år senere.»

Presidentskapet peker videre på at det ikke er

«grunnlag i den fremlagte dokumentasjon for å hevde at Stortingets prosjektorganisasjon var den dominerende faktoren for utfordringene ved oppstart av byggefasen. Stortinget hadde derimot ved byggestart både prosjektledelse, byggeledelse, og andre ressurser på plass, men de fikk en umulig oppgave når arbeidstegningene ikke forelå som avtalt.»

Når det gjelder bruk av Statsbygg i dette byggeprosjektet viser presidentskapet til at administrasjonen hadde oppfattet at det på daværende tidspunkt ikke var aktuelt for Statsbygg å gå inn med omfattende bistand i byggeprosjektet. Dette gjeldt også en eventuell funksjon som byggherreombud. Etter presidentskapets vurdering er det vanskelig å ha en formening om mer omfattende bistand hadde vært mulig om man hadde innledet en dialog med Statsbygg på et tidligere tidspunkt. Presidentskapet mener at det heller ikke kan legges til grunn at de omfattende problemer som har oppstått i prosjektet, uten videre kunne vært unngått ved en mer omfattende involvering fra Statsbygg.

Presidentskapet er enig med revisjonen i at siden Stortingets administrasjon forvalter en relativt stor

bygningssmasse og har større bygge- og vedlikeholdsprosjekter under planlegging, så bør Stortinget vurdere en løsning der Statsbygg kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre på kommende prosjekter.

Presidentskapet viser til at Stortinget har utarbeidet prosjektregnskap som supplement til Stortingets ordinære regnskap. Stortinget har delt prosjektet i to delprosjekter, og presidentskapet viser til at det er teknisk mulig å detaljere ytterligere aktiviteter i delprosjektene, men Stortinget har ikke sett et styringsmessig behov for dette. Presidentskapet presiserer at Stortinget har utarbeidet egne rutiner og metoder for å sikre kontroll med fremdrift, kvalitet og kostnader. Presidentskapet opplyser videre at

«Stortinget har hele tiden hatt god oversikt over totalkostnaden for byggeprosjektet, og har detaljert økonomisk dokumentasjon og omfattende rapporteringsrutiner som benyttes i styringen av prosjektet. Det er ikke er grunnlag for revisjonens påstand om at disse opplysningene kan ha medført feilaktig informasjon til bruk i styringen av prosjektet.»

Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg

Stortingets presidentskap er enig i Riksrevisjonens påpekning av at «flere av de sentrale beslutningene som ble fattet i prosjektet kunne være bedre utredet i en tidlig fase. Det kunne ha forebygget noen av de utfordringer man senere har fått i prosjektet». Til Riksrevisjonens vurdering om at det ikke er foretatt behovsanalyser eller kost-/nyttevurderinger bemerker imidlertid presidentskapet at det er gitt omfattende dokumentasjon og redegjørelser for slike vurderinger både når det gjelder rehabiliteringen av Prinsens gate 26, post- og varemottaket og garasjeutkjøringen.

Presidentskapet peker videre på at det ble gjennomført nye vurderinger av prosjektet som helhet etter at post- og varemottak samt innkjøringstunnelen ble tatt inn. Presidentskapet viser til at det er gjennomført usikkerhetsanalyser i perioden fra 2013 til 2017.

Presidentskapet påpeker at det er feil «når revisjonen hevder at det ikke er gjort vurderinger av kostnader. Det er utarbeidet kostnadsvurderinger for byggeprosjektet gjennom hele prosessen, noe revisjonen da også viser med sin relativt detaljerte omtale av dette i rapporten.»

PRINSENS GATE 26

Presidentskapet viser til at merkostnaden ved å rive de seks etasjene i Prinsens gate 26 og bevare fasaden var kjent da det daværende presidentskapet tok beslutning om konsept høsten 2012. Presidentskapet opplyser at kostnadene ved at de ulike alternativene

var stipulert ved konseptvalget i 2012, og at dette går fram av notat fra Stortingets administrasjon til daværende presidentskap. Presidentskapet viser videre til at «(b)ehovet for U2 inngikk som en del av redegjørelsen for de alternative konsepter som ble presentert for presidentskapet høsten 2012, og har dessuten blitt nærmere dokumentert for revisjonen».

Når det gjelder Riksantikvarens betydning for flere av de sentrale beslutninger som er fattet i prosjektet, viser presidentskapet til Riksantikvarens skriftlige redegjørelse, som følger som vedlegg til presidentskapets svarbrev. Ifølge presidentskapet viser redegjørelsen at beslutninger som bevaring av fasaden til Prinsens gate 26 ble fattet i nært samarbeid mellom Riksantikvaren og Stortinget, og var ikke en ensidig forutsetning fra Stortingets side.

HALVORSENS CONDITORI

Presidentskapet mener at det ikke ble gjort omfattende utredninger av sikkerhetsmessige og økonomiske konsekvenser av å opprettholde leieforholdet til Halvorsens Conditori i Prinsens gate 26. Presidentskapet opplyser at årsaken til det var at det var et sterkt ønske fra presidentskapets side å beholde Halvorsens Conditori som en viktig og historisk betydningsfull del av Prinsens gate 26. Presidentskapet opplyser at Stortingets administrasjon senere har beregnet kostnaden for Stortinget ved å beholde Halvorsens Conditori til 1,5 mill. kroner. Dette berettiger etter presidentskapets syn ikke den oppmerksomhet Riksrevisjonen vier dette.

Presidentskapet opplyser at hovedgrunnen for å bygge nytt post- og varemottak er behovet for bedret sikkerhet, ikke at det nåværende er uhensiktsmessig. Videre understreker presidentskapet at post- og varemottaket oppfyller sikkerhetsbehovet.

POST- OG VAREMOTTAK OG ALTERNATIV INNKJØRING

Presidentskapet viser til at

«(n)år revisjonen fremhever at det gamle post- og varemottaket er 'upraktisk', som en av hovedårsakene til at man bygger nytt post- og varemottak under Wessels plass, er dette feil. Hovedgrunnen til det nye post- og varemottaket er behovet for bedre sikkerhet, og dette burde derfor fremgå tydelig i konklusjonsdelen av rapportutkastet.»

Om innkjøringstunnelen presiserer presidentskapet at det er lagt vekt på synspunktene fra Oslo kommune og naboene. Stortingets presidentskap uttaler at «Stortinget må som en samfunnsansvarlig aktør selvsagt ta behørig hensyn til innsigelser fra kommunen og naboer ved utforming av løsninger som angår dem i så stor grad». Presidentskapet redegjør videre for at det ble lagt fram to alternativer til innkjørings-

plassering i november 2013, der det ble vedtatt å gå for Rådhusgata. Presidentskapet opplyser at årsaken til at det ikke ble vurdert andre alternativer til innkjøringstunnelen fra Rådhusgata i mai 2014, var fordi det ikke var flere reelle alternativer.

Når det gjelder nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel presiserer presidentskapet at

«(n)år vi nå bygger dette anlegget skal dette kunne fungere for Stortinget i lang tid fremover. Det er derfor viktig at det anlegget som nå bygges gir tilstrekkelige muligheter også for gode fremtidige løsninger.»

Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet

Stortingets presidentskapet viser til at

«(v)ed beslutningspunkt for KS1 ved oppstart forprosjektet var forventet kostnad ca. 500 mill. kroner. Ved beslutningspunkt for KS2 ved avslutning av forprosjektet var forventet kostnad beregnet til 688 mill. kroner, med en styringsramme på 684 mill. kroner.»

Videre opplyser presidentskapet at

«(s)elv om det fremgår av økonomireglement til staten, og av Finansdepartementets retningslinjer til kvalitetssikringsordningen at det ikke var et formelt krav til ekstern kvalitetssikring, har Stortinget allikevel valgt å gjennomføre ekstern kvalitetssikring for å ivareta formålene i regelverket. Stortinget utarbeidet en ekstern usikkerhetsanalyse som definerte anbefalte styrings- og kostnadsrammer, og identifiserte risiko i prosjektet som kan påvirke kostnad, tid og kvalitet. I tillegg har Stortinget underveis i prosjektorløpet vurdert flere alternativer innenfor de begrensede geografiske og funksjonelle rammene, med bistand fra eksterne.»

Presidentskapet understreker videre at «(d)et er ingen grunn til at regler for kvalitetssikring av byggeprosjekter skal være mindre krevende for Stortinget enn for staten for øvrig».

Stortinget mangler et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter

Presidentskapet er

«enig i revisjonens synspunkter på behovet for å få på plass et regelverk som sikrer god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i regi av Stortinget. Når flere statlige regelverk og veiledere i utgangspunktet ikke gjelder Stortinget, er det gjerne fordi disse legger myndighet til forvaltningen, som Stortinget ikke er en del av. De reglene som gjelder staten for øvrig må derfor tilpasses Stortingets særlige stilling, og det må i noen grad utarbeides egne regler for Stortinget.»

Presidentskapet opplyser videre

«at det vil iverksette en vurdering av fremtidig organisering av store byggeprosjekter, herunder forholdet til Statsbygg. I den forbindelse bør også regelverket for byggeprosjekter gjennomgås for å sikre at Stortinget kan dokumentere like gode retningslinjer for sine byggeprosesser som andre statlige organer.»

Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket

Presidentskapet er enig i at det anskaffelsesrettslige notatet om utvidelse av prosjekteringsavtalen med Multiconsult inneholdt flere svakheter, og ikke gir tilstrekkelig informasjon for å vurdere om kriteriene for å utvide oppdraget med de aktuelle tilleggstjenestene var oppfylt. Videre ser presidentskapet at de andre tilbyderne med fordel kunne ha blitt informert om muligheten for at prosjekteringsoppdraget kunne bli utvidet til å omfatte nytt post- og varemottak og garasjenedkjøring/kulvert før tilbudsfristen utløp.

Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag

Presidentskapet peker på at Stortinget i plenum har hatt samme beslutningsgrunnlag som administrasjonen, presidentskapet og kontroll- og konstitusjonskomiteen selv til enhver tid har lagt til grunn som riktig og dekkende informasjon. Presidentskapet viser til at

«(n)år det gjelder revisjonens påpekning av at Stortinget i plenum pga. overordnet rapportering i budsjettproposisjonene ikke har kunnet prioritere mellom delprosjektene, eller tatt stilling til om noen deler av prosjektet bør stoppes, er det grunn til å peke på at det ikke er naturlig å legge denne typen spørsmål frem for plenum. Det må forutsettes at disse spørsmålene er avklart før saken fremlegges for bevilgningsvedtak i plenum. Det gjelder også spørsmålet om kulverten, der presidentskapet fikk seg forelagt forslag om ny plassering samme dag som Stortingets budsjett for 2014 ble behandlet. Det understrekes at budsjettet for 2014 ikke ble berørt av dette vedtaket. Beslutningen ville ikke ha betydning for senere budsjettår, og var derfor korrekt inkludert i budsjettet for 2015.»

Presidentskapet viser til at revisjonen vurderer at budsjettet fra 2014 til 2015 økte med 480 mill. kroner uten at dette ble forklart i budsjettproposisjonen. Presidentskapet understreker at

«budsjettøkningen fremgår eksplisitt av bevilgningsforslaget under post 45. Det fremgår også av omtalen i proposisjonen både under overskriften 'Rehabilitering av Prinsens gate 26 (P26) og tilkomstkulvert' og 'Profesjonell drift og utvikling av bygningane' at man i 2015 planla oppstart av byggingen for post- og varemottaket og innkjøringstunnelen. Løsningen for innkjøringstunnelen nevnes særskilt. Både denne utvidelsen av prosjektet, det videre arbeidet med Prinsens gate 26 og øvrige prosjekter

som er uttrykkelig angitt i proposisjonen, gir en økt aktivitet som til sammen resulterer i den økte kostnadsrammen. Det ble hverken planlagt eller igangsatt prosjekter i 2015 som ikke er med i omtalen i proposisjonen.»

Presidentskapet opplyser at saksframlegg av 26. november 2013 om innkjøring til post- og varemottak ble sendt presidentskapet på vanlig måte tirsdagen før presidentskapsmøtet 5. desember 2013. I notatet fikk presidentskapet «framlagt informasjon om at ny samlet kostnadsramme for hele prosjektet ville øke fra 660 mill. kroner til 847 mill. kroner». Stortingets presidentskap presiserer derfor at presidentskapet mottok notatet samme dag som Stortingets budsjett for 2014 ble behandlet i plenum.

Presidentskapet opplyser om at

«(f)or å sikre at Stortinget for øvrig får best mulig informasjon om Stortingets samlede virksomhet, herunder større bygg- og infrastrukturprosjekter, vil presidentskapet ta initiativ til en snarlig gjennomgang av Stortingets egen budsjettprosess.» Presidentskapet legger til grunn at «man ikke vil detaljplanlegge og igangsette nye byggeprosjekter før man har foretatt en fullstendig evaluering av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. etter ferdigstillingen i 2018, og sikret en god ivaretagelse av Stortingets fremtidige byggherrerolle.»

Det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker

Presidentskapet opplyser at

«(d)et er slik presidentskapet oppfatter det, ingen uenighet om at de nevnte oppgaver tilligger presidentskapet. Beslutningene som treffes løpende i presidentskapet forankres i partigruppene. Presidentskapet har notert seg at kontroll- og konstitusjonskomiteen de siste to årene har ønsket en mer aktiv rolle i egenskap av budsjettkomité for Stortinget også utenom den tiden komiteen har statsbudsjettet til behandling. Presidentskapet har for sin del sett det som mest naturlig at det rapporteres til gruppene på vanlig måte, eller spesielt til gruppelederne som det også er praksis for at presidentskapet drøfter større saker med.»

Videre opplyser presidentskapet at

«(i) den grad Stortinget skulle ønske at representantene i større grad skal involveres i arbeidet med budsjettforslaget, eller andre løpende administrative forhold, er det selvsagt ikke noe i veien for det. Men dette har så langt ikke vært gjenstand for diskusjon i partigruppene. Det vil formodentlig være ulike synspunkter på hvordan en slik involvering best kan organiseres. Presidentskapet deler revisjonens syn på at det synes å være behov for en avklaring av disse forholdene internt i Stortinget, og at det bør vurderes om de administrative fullmaktene som ligger til presidentskapet skal formaliseres i større grad enn i dag.»

1.7 Riksrevisjonens avsluttende vurderinger

Stortingets presidentskap har i brev av 16. mai 2017 gitt sine merknader til rapportens kapittel 1 til 6. Sentrale deler av presidentskapets merknader er gjengitt i kapittel 7. Presidentskapets brev følger i sin helhet som vedlegg til rapporten. Riksrevisjonen har på enkelte punkter korrigert rapporten på grunnlag av merknadene fra presidentskapet. Dette er innarbeidet i kapittel 6. Nedenfor redegjøres det for de tilfeller der Riksrevisjonen og Stortingets presidentskap har avvikende syn. Her gis også enkelte avsluttende vurderinger fra Riksrevisjonen.

Stortinget vedtok 20. desember 2016 å be Riksrevisjonen gå gjennom hele byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Riksrevisjonens rapport avgis 6. juni 2017. Presidentskapet uttaler at tidspresset i forbindelse med revisjonen har vært betydelig både for Riksrevisjonen og Stortinget. Presidentskapet mener at den foreliggende rapporten ikke gir et utfyllende bilde av prosjektet, og savner for eksempel en mer fullstendig gjennomgang av prosjekterendes ansvar og kontrakt versus byggherrens ansvar, valg av entrepriseform, gjennomføring av eksternt kvalitetssikring og dialog med Riksantikvaren om rivning av fasade.

Riksrevisjonen har gjennomført revisjonen med samme krav og kvalitet som legges til grunn for alle revisjonens rapporter. Riksrevisjonen mener rapporten gir en grundig gjennomgang av vesentlige sider ved hele byggeprosjektet.

Riksrevisjonen skal etter Riksrevisjonens lov og instruks kontrollere offentlige virksomheters utøvelse av deres oppgaver med utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger, med henblikk blant annet på etterlevelse av regelverk og effektiv bruk av styringsverktøy og virkemidler. Revisjonen har vært innrettet ut fra dette.

I revisjonen er det av tids- og ressursmessige grunner gjort visse avgrensninger.

I utrednings- og planleggingsfasen har Riksrevisjonen ikke vurdert

- eventuelle eksterne rådgiveres rolle og ansvar i forbindelse med Stortingets valg av kontraktsstrategi, konkurransegrunnlaget og ansvar eller medansvar for feil før og etter kontraktsinngåelsen. Dette er spørsmål som grunnet mengden dokumenter og deres kompleksitet ikke har vært mulig å besvare på den tid som ble stilt til rådighet
- de juridiske og/eller byggfaglige vurderingene av kontraktene
- forhandlingsprosessene mellom Stortinget og kontraktspartene og den måten Stortinget har ivaretatt sine kontraktsrettslige posisjoner (rettigheter og plikter) på. Det har heller ikke vært mulig å etterprøve om presidentskapet, når først gjen-

nomføringsmodell og kontrakt med entreprenøren ble som det ble, har ivaretatt handlingsrommet korrekt og optimalt.

I gjennomføringsfasen har Riksrevisjonen ikke vurdert

- partenes oppfyllelse av kontraktens krav
- i hvilken grad entreprenørenes endringskrav har vært berettigede
- ansvaret for hver av de involverte partene når det gjelder årsakene til endringskravene
- den mer presise fordeling av ansvar hva gjelder kostnadsoverskridelser

Riksrevisjonen ser at dette er forhold som kunne vært ytterligere belyst. Riksrevisjonen kan ikke se bort fra at en gjennomgang av disse forholdene kunne avdekket svakheter ved det arbeidet som har vært utført av prosjekterende og generalentreprenørene.

Det at Riksrevisjonen ikke har gått inn i dette, kan imidlertid ikke forstås slik at det ikke kan ligge ansvar for kostnadsoverskridelser hos de prosjekterende og utførende entreprenør. Riksrevisjonen erkjenner også at når arbeidet er utført slik at fokuset er rettet mot Stortingets behandling av saken, kan det oppfattes slik at ansvaret er plassert mer ensidig enn det en bredere gjennomgang kunne ha avdekket.

Uavhengig av de feil som måtte være gjort av leverandørene, vurderer Riksrevisjonen at Stortingets egen oppfølging av prosjektet er en viktig årsak til den kraftige kostnadsøkningen.

Rapporten omtaler Stortingets oppfølging av den prosjekterende og hvilket ansvar partene har, basert på valgt kontraktsform. Riksrevisjonen har videre omtalt hvilke vurderinger som ligger til grunn for valg av entrepriseform, og har omtalt dette i kapittel 5.1.4. Riksrevisjonen mener også at gjennomføringen av eksternt kvalitetssikring er godt dekket i rapporten, jf. kapittel 5.3 og 6.5. Når det gjelder dialogen med Riksantikvaren om rivning av fasaden, har Riksrevisjonen innhentet Riksantikvarens sakshistorikk om Stortingets byggeprosjekt og Stortingets egen dokumentasjon, og kan ikke se at det er flere forhold som kan tilføre saken mer enn det som er omtalt i rapporten.

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

Riksrevisjonen vil påpeke at prosjektet har hatt en kraftig kostnadsvekst fra det første framlegget ble gjort overfor Stortinget som bevilgende myndighet i forslaget til statsbudsjett for 2014, hvor kostnadsrammen ble satt til 660 mill. kroner, til kostnadsrammen ble fastsatt til inntil 1 800 mill. kroner i budsjettframlegget for 2017. Deler av kostnadsveksten skyl-

des utvidelse av prosjektet. Fra forsommeren 2014 til nå har imidlertid kostnadene økt med opp mot 700 mill. kroner uten at prosjektet er utvidet. Riksrevisjonen har merket seg at Stortingets eksterne kvalitets-sikrer etter gjennomgangen av materialet for februar 2017 uttaler at den gjeldende sluttprognosen for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket ikke lenger kan anses som realistisk. Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet ikke har kommentarer til revisjonens vurdering av at det fortsatt er usikkerhet om den endelige kostnaden for byggeprosjektet.

Stortingets presidentskap peker på at «Riksrevisjonen ikke klart nok har besvart spørsmålet om hva som er bakgrunnen for endring i kostnader, tidsplan og omfang av Stortingets byggeprosjekt». Presidentskapet mener at omfanget av prosjekteringsfeil i byggeprosjektet er så stort at rapporten ikke kan gi et dekkende bilde av saken uten en analyse av eventuelle feil og mangler i entreprisegrunnlaget utarbeidet av den prosjekterende. Presidentskapet mener det er liten uenighet mellom Stortinget og prosjekterende om at det opprinnelige entreprisegrunnlaget som prosjekterende utarbeidet, har inneholdt mange feil og mangler.

Riksrevisjonen har merket seg at Stortingets presidentskap mener at svakheter i arbeidet fra prosjekterende er en vesentlig årsak til den store kostnadsøkningen i prosjektet. Riksrevisjonen konstaterer at det er uklarhet og uenighet rundt omfang av ansvar for blant annet feil og mangler i konkurransegrunnlaget som lå til grunn for entreprisekontrakten for utbyggingen av Prinsens gate 26 og post- og varemottaket. I spørsmålet om hvem som har ansvar for dette, står partene langt fra hverandre. Stortinget har varslet søksmål mot sin prosjekterende, som på sin side har gitt et omfattende tilsvarende svar på varselet.

Etter Riksrevisjonens vurdering har Stortinget valgt en entreprisform som legger betydelig ansvar og risiko for prosjektering på byggherren. Revisjonen viser til at Stortingets administrasjon var klar over at ulempene ved å velge en slik modell er at byggherren tar en stor risiko for feil og mangler ved prosjekteringen. Byggherren får også slik dette ble organisert, en større løpende risiko for uforutsette forhold og en mer krevende oppfølging.

En fordel med modellen vil kunne være at den gir mer handlingsrom for byggherren underveis, og at byggherren kunne spare det risikopåslaget en entreprenør nødvendigvis må ta når entreprenøren tar ansvaret for prosjekteringen. Litt forenklet kan en si det slik at en sparer «forsikringspremie», men er desto verre ute hvis det går galt. Stortinget påtok seg prosjekteringsansvaret og mente å overlate dette til et profesjonelt firma. Risikoen ble forsterket ved at Stortingets mulighet til å få eventuelt tap dekket ble svekket ved at man godtok standardbetingelsene i

kontrakten med prosjekterende med en ansvarsbegrensning på samlet kun 9 mill. kroner, med mindre det bevises grov uaktsomhet. Når Stortingets presidentskap nå mener at prosjekterende har så betydelig og avgjørende ansvar for de overskridelsene som er kommet, kommer konsekvensen ved ansvarsbegrensningen tydelig til syne.

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

Stortingets presidentskap viser til at det opprinnelig var en føring fra presidentskapet i perioden 2009–2013 at Prinsens gate 26 skulle være ferdig til stortingsvalget i 2017, dette for at den politiske virksomheten i størst mulig grad skulle skjermes fra ekstra belastning i forbindelse med rehabilitering og påfølgende flytteprosesser. Presidentskapet viser videre til at prosjekterende ikke ga signaler om at den foreslåtte framdriftsplanen og det økte omfanget av prosjekteringen medførte en vesentlig større risiko i prosjektet. Presidentskapet peker også på at generalentreprenørens påpekning av at Stortinget har hatt urealistiske forventninger til framdriften i prosjektet, må vurderes ut fra deres interesse som entreprenør og behovet for å ivareta sin forhandlingsposisjon.

Riksrevisjonen understreker at Stortinget som byggherre skal ta stilling til uforutsette begivenheter og sørge for å ivareta konsekvensene for tidsrammer og kostnader. Riksrevisjonen fastholder at den korte tiden til planlegging av prosjektet og den stramme framdriftsplanen som ble lagt for at Prinsens gate 26 skulle stå ferdig til stortingsvalget høsten 2017, ikke sto i forhold til kompleksiteten i prosjektet. Vektleggingen av rask framdrift har bidratt til at Stortinget ikke fullt ut har sett omfanget og kompleksiteten i prosjektet når kostnaden har blitt kalkulert. Etter Riksrevisjonens vurdering kan oppmerksomheten om tidsplanen også ha bidratt til at Stortinget ikke tok seg tid til å gjøre grundige nok vurderinger og utredninger ved utvidelser av prosjektet underveis, og av virkningene av at omfanget av prosjektet økte vesentlig.

Prosjektorganiseringen har ikke vært tilpasset prosjektets kompleksitet og omfang

Stortingets presidentskapet peker i sitt brev på at det ikke er grunnlag i rapporten for å hevde at Stortingets prosjektorganisasjon var den dominerende faktoren for utfordringene ved oppstart av byggefasen. Riksrevisjonen vil peke på at det i rapporten er godt dokumentert at Stortinget har hatt utfordringer med å etablere en byggherreorganisasjon for å håndtere prosjektets størrelse og kompleksitet. Dette gjelder uavhengig av eventuelle mangler i prosjekteringsgrunnlaget fra Multiconsult. Svakheter i Stortingets prosjektorganisering er etter Riksrevisjonens

vurdering en av flere årsaker til den kraftige kostnadsøkningen i prosjektet.

Riksrevisjonen har merket seg at det i det nyeste styringsdokumentet for byggeprosjektet fra desember 2016 går fram at Stortinget har hatt utfordringer med å etablere en byggherreorganisasjon som kan håndtere et prosjekt av denne størrelse og kompleksitet, samt løse utfordringer ved kontraktene. Det er også gjennom interne dokumenter avdekket at prosjektet har hatt utfordringer på ressursiden i lang tid, og at en derfor har hatt utfordringer med å følge opp prosjektet underveis. Riksrevisjonen merker seg at Stortingets presidentskap er enig i at rapporten peker på viktige utfordringer knyttet til Stortingets planlegging, styring, arbeidsform og organisering av denne type prosjekter.

Riksrevisjonen ser det som problematisk at Stortingets presidentskap ikke sørget for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til planlegging og gjennomføring av et så stort og komplekst byggeprosjekt. Etter Riksrevisjonens vurdering hadde det vært en klar fordel å bruke en kapasitet som har erfaring med byggeprosjekter av et slikt omfang og en slik kompleksitet. Riksrevisjonen har merket seg at de konstitusjonelle sidene ved bruk av Statsbygg som byggherreombud ikke er avklart. Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet mener Stortinget bør vurdere en løsning der Statsbygg kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre på kommende prosjekter.

Når det gjelder Riksrevisjonens vurderinger av Stortingets bruk av egen prosjektmodell, kan Riksrevisjonen ikke se at presidentskapet har kommet med argumenter som på noen måte tilbakeviser de vurderingene som er gjort. Riksrevisjonen fastholder derfor at aktiviteter i byggeprosjektet ikke er gjennomført i tråd med prosjektmodellen.

Stortingets presidentskap viser til at det ikke har hatt et styringsmessig behov for å skille kostnadene for henholdsvis Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak i prosjektregnskapet. Presidentskapet viser til at arealet i post- og varemottaket kun utgjør 12,5 pst. av arealet av Prinsens gate 26, og inneholder mange av de samme typene arbeider. Riksrevisjonen vil peke på at siste gang kostnaden for byggingen av post- og varemottaket ble synliggjort, var 21. mai 2013, da kostnadsrammen for post- og varemottaket (eks. sikkerhetsinstallasjoner) ble satt til 81 mill. kroner. På samme tidspunkt var total kostnadsramme for rehabilitering av Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak 660 mill. kroner. Per februar 2017 er kostnadsrammen for disse to delprosjektene økt til 1 418 mill. kroner. Når kostnadene for de to prosjektene ikke er skilt, er det ikke mulig å identifisere hvor stor del av kostnadsøkningen som skyldes Prinsens gate

26 og hvor stor del som skyldes post- og varemottaket.

Det er etter Riksrevisjons vurdering nødvendig å skille disse kostnadene for å kunne bruke prosjektregnskapene som gode styringsverktøy. Riksrevisjonen fastholder derfor at prosjektregnskapene har mangler som styringsverktøy.

Riksrevisjonen konstaterer at presidentskapet mener at det i all vesentlighet har medtatt kostnader som er relatert til prosjektet i prosjektregnskapet. Presidentskapet har gjort en analyse av de indirekte kostnadene til prosjektet og kommet til at disse utgjør i størrelsesorden 0–5 pst. av kostnadsrammen for byggeprosjektet. Riksrevisjonen vil minne om at 5 pst. av kostnadsrammen i dette byggeprosjektet utgjør 90 mill. kroner, men er samtidig enig med Stortingets presidentskap i at det nødvendigvis vil måtte gjøres en vurdering av hvilke kostnader det er hensiktsmessig å innlemme i prosjektregnskapene.

Riksrevisjonen vil peke på at det kan være grunn til å gjennomgå også de interne rutinene i Stortingets administrative virksomhet. Det ble for eksempel ikke lagt fram noen saker om byggeprosjektet for presidentskapet mellom mai 2014 og februar 2015 selv om perioden var preget av store utfordringer.

Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg

Riksrevisjonen konstaterer at Stortingets presidentskap er enig i at flere av de sentrale beslutningene som ble fattet i prosjektet, kunne vært bedre utredet i en tidlig fase. Det kunne etter presidentskapets oppfatning ha forebygget noen av de utfordringer man senere har fått i prosjektet. Riksrevisjonen merker seg at presidentskapet likevel mener at flere av de forhold Riksrevisjonen omtaler i sine konklusjoner, ikke har noen direkte betydning for utfordringene man fikk senere i prosjektet.

Riksrevisjonen merker seg at presidentskapet mener Riksrevisjonen ikke anerkjenner det underliggende behovet for byggeprosjektet. Riksrevisjonen vil peke på at revisjonen under sitt arbeid har lagt til grunn at kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. 10 S (2016–2017) uttrykte forståelse for at det ble arbeidet med planer om rehabilitering av Prinsens gate 26, vurdering av nytt post- og varemottak og ny innkjøring. Riksrevisjonen vil understreke at revisjonen ikke har foretatt en vurdering av behovet. Riksrevisjonen legger her til grunn at Stortinget har besluttet at et slikt prosjekt skal gjennomføres. Riksrevisjonen har imidlertid undersøkt om behov er utredet, og om alternative løsninger er vurdert. Riksrevisjonen viser til at behovsanalyser generelt bør ligge til grunn i store og omfattende byggeprosjekter før beslutninger blir fattet. Riksrevisjonen mener også at de økono-

miske konsekvensene i større grad burde vært beregnet i forbindelse med at beslutningene ble tatt.

Som presidentskapet påpeker, er det riktig at kostnadene ved ulike alternativer for Prinsens gate 26 var stipulert da presidentskapet tok en beslutning høsten 2012. Merkostnadene ved å velge en løsning som skulle kombinere utgravingen av en ekstra kjelleretasje (U2) samtidig som den seks etasjer høye fasaden ble beholdt, var derimot ikke anslått da presidentskapet besluttet konseptvalget.

Når det gjelder sikkerhetsvurderinger, har Riksrevisjonen under arbeidet lagt til grunn at det var nødvendig å gå gjennom sikkerhetssituasjonen for Stortinget etter 22. juli 2011. Dette skjedde blant annet gjennom rapporten fra Stortingets sikkerhetsgruppe som forelå i april 2013. Det hadde etter Riksrevisjonens vurdering likevel vært en fordel om det hadde vært en klarere prioritering av de ulike sikkerhetstiltakene. Videre er Riksrevisjonen av den oppfatning at det burde ha foreligget grundigere utredninger av den sikkerhetsmessige betydningen av de ulike tiltakene og de ulike løsningene i byggeprosjektet. Presidentskapet viser til at det er feil når det i rapporten framheves at en av hovedårsakene til å bygge nytt post- og varemottak er at det gamle post- og varemottaket er upraktisk. Presidentskapet viser til at hovedgrunnen til det nye post- og varemottaket er behovet for bedre sikkerhet. Riksrevisjonen har ikke merknader til at et slikt tiltak har sikkerhetsmessig betydning. Riksrevisjonen har imidlertid ikke funnet det dokumentert i det gjennomgåtte materialet at løsningen som er valgt, er gjort ut fra en sikkerhetsvurdering.

Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet

Riksrevisjonen konstaterer at presidentskapet i brevet uttaler at det ikke er noen grunn til at regler for kvalitetssikring av byggeprosjekter skal være mindre krevende for Stortinget enn for staten for øvrig. Finansdepartementet og Stortingets presidentskap viser til at det er styringsrammen (P50) som avgjør om et prosjekt er over eller under terskelverdien for ekstern kvalitetssikring på 750 mill. kroner før prosjektet fremmes for Stortinget. Riksrevisjonen legger også til grunn at det er styringsrammen som er avgjørende, og vurderer at styringsrammen for hele byggeprosjektet med innkjøringstunnel fra Rådhusgata overskred terskelverdien på 750 mill. kroner på det tidspunktet Stortinget i plenum behandlet spørsmålet om igangsetting av prosjektet.

Riksrevisjonen ser det som avklart at Stortingets administrative ledelse før Stortinget behandlet innstillingen om Stortingets budsjett for 2014, hadde kunnskap om at styringsrammen ville bli betydelig høyere enn forutsatt, uavhengig av om styringsram-

men på tidspunktet for framleggelsen av budsjettet overskred 750 mill. kroner. Dette fordi Stortingets administrative ledelse da hadde anbefalt at innkjøringstunnelen ikke burde plasseres i Nedre Vollgate, og at en annen løsning ville bli betydelig dyrere enn forutsatt. Etter Riksrevisjonens vurdering burde Stortingets administrative ledelse derfor ha sett at kostnadene ville overskride grensen, og at det skulle vært gjennomført en ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg for byggeprosjektet. Stortingets presidentskap mottok notat om dette fra Stortingets direktør datert 26. november 2013. Dette ble ifølge presidentskapets brev omdelt til presidentskapets medlemmer 3. desember, og de behandlet saken i møte 5. desember 2013. Notatet ble omdelt samme dag som budsjettet for Stortinget ble behandlet i plenum.

Riksrevisjonen mener at kunnskapen om økningen i kostnadene i seg selv burde utløst en ekstern kvalitetssikring. Erttertiden har vist at det burde vært gjennomført en ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg for byggeprosjektet. Etter Riksrevisjonens vurdering ville en slik gjennomgang av grunnlaget kunne avdekket at grunnlagsmaterialet for prosjektet var umodent. Riksrevisjonen vil samtidig peke på at det ikke er noe som er til hinder for at det kan gjennomføres en ekstern kvalitetssikring selv om styringsrammen ikke overskrider 750 mill. kroner. Stortingets presidentskap viser til at det har valgt å gjennomføre en ekstern kvalitetssikring for å ivareta formålet i regelverket om økonomistyring i staten.

Presidentskapet henviser til en ekstern usikkerhetsanalyse som identifiserte risiko i prosjektet som kunne påvirke kostnad, tid og kvalitet. Riksrevisjonen vil peke på at de eksterne usikkerhetsanalysene som er gjennomført, er mer overordnet enn det som ellers er praksis i staten ved en ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg. Usikkerhetsanalysen som ble gjennomført av Det Norske Veritas, ble for eksempel gjennomført med arbeidsmøte over to dager, og så ikke på prosjektets grunnlagsdokumenter, styringsunderlag eller kalkylegrunnlag. Riksrevisjonen har merket seg at Stortingets administrasjon under revisjonen har opplyst at en fullstendig gjennomgang av grunnlaget kunne ha bidratt til å se at grunnlagsmaterialet var noe umodent, og også at en fullstendig gjennomgang av kalkylegrunnlaget kunne gitt et riktigere bilde av kostnadene for prosjektet allerede ved oppstart.

Riksrevisjonen mener at det ikke har vært gjennomført kvalitetssikring i tråd med økonomiregelverket, og at en slik kvalitetssikring kunne avdekket svakheter i prosjektet. Riksrevisjonen mener at dette er problematisk.

Stortinget mangler et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter

Riksrevisjonen merker seg at Stortingets presidentskap er enig i revisjonens synspunkter på behovet for å få på plass et regelverk som sikrer god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i regi av Stortinget. Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet vil sørge for at regelverk som skal ivareta god og effektiv gjennomføring av byggeprosjekter i staten, gjøres fullt ut gjeldende for Stortingets del.

Utvidelse av avtalen om prosjektering fulgte ikke anskaffelsesregelverket

Riksrevisjonen vil peke på at nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring ikke var omtalt i konkurransegrunnlaget ved utlysning av en åpen anbudskonkurranse for prosjektering av rehabilitering av Prinsens gate 26. Presidentskapet vedtok at nytt post- og varemottak og ny garasjeinnkjøring skulle tas inn i prosjektet, samme dag som fristen gikk ut for innlevering av tilbud. Anbudskonkurransen ble ikke endret.

Stortingets administrative ledelse besluttet å inngå forhandlinger med vinneren av den opprinnelige anbudskonferansen uten forutgående kunngjøring.

Riksrevisjonen har merket seg at presidentskapet er enig i at det anskaffelsesrettslige notatet om utvidelse av prosjekteringsavtalen med Multiconsult inneholdt flere svakheter og ikke gir tilstrekkelig informasjon for å vurdere om kriteriene for å utvide oppdraget med de aktuelle tilleggstjenestene var oppfylt. Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet ser at de andre tilbyderne med fordel kunne ha blitt informert om muligheten for at prosjekteringsoppdraget kunne bli utvidet til å omfatte nytt post- og varemottak og garasjenedkjøring/kulvert før tilbudsfristen utløp.

Riksrevisjonen ser det som avklart at utvidelsen av avtalen om prosjektering medførte brudd på anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen vil understreke at det er viktig at Stortinget som lovgiver følger det vedtatte anskaffelsesregelverket. Riksrevisjonen ser det derfor som problematisk at Stortingets administrative ledelse ikke fulgte anskaffelsesregelverket ved utvidelse av avtalen om prosjektering.

Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag

Stortingets presidentskap viser i sitt svar til at revisjonen konkluderer med at «[g]jennomgangen av budsjettproposisjonen for perioden fra 2012 til 2017 viser at informasjon som formelt sett må være på plass for å kunne pådra staten forpliktelser utover de årlige bevilgningene, finnes i budsjettproposisjonene». Riksrevisjonen vil presisere at denne omtalen

gjelder utformingen av romertallsvedtak, og at Stortinget således har gjort de formelle vedtak som må være på plass for å kunne pådra staten forpliktelser ut over de årlige bevilgningene. Når det gjelder informasjon til Stortinget i plenum som grunnlag for å ta beslutninger om å bevilge penger til prosjektet, er Riksrevisjonens vurdering at Stortingets beslutninger er tatt på et ufullstendig grunnlag.

Riksrevisjonen viser foran til et notat av 26. november 2013 fra Stortingets administrasjon til Stortingets presidentskap hvor Stortingets administrasjon foreslo å plassere innkjøringstunnelen i Rådhusgata. I notatet går det fram at dette ville medføre at ny samlet kostnadsramme for hele byggeprosjektet øker fra 660 mill. kroner til 847 mill. kroner. Presidentskapet mener Riksrevisjonen tar feil ved å henvise til notatets datering, og ikke til datoen da presidentskapet formelt fikk oversendt notatet fra administrasjonen. Riksrevisjonen har justert sin framstilling etter tilbakemeldingen fra presidentskapet og tar således ikke stilling til når presidentskapet fikk framlagt informasjon om at kostnadsrammen ville øke, fra administrasjonen. Riksrevisjonen vil like fullt peke på at notatet er datert to dager før kontroll- og konstitusjonskomiteen avga sin innstilling til Stortingets budsjett for 2014, og én uke før budsjettet ble behandlet i plenum 3. desember. Riksrevisjonen vil peke på at dette bekrefter at Stortingets administrasjon var kjent med denne informasjonen før komiteen avga sin innstilling til budsjettet.

Riksrevisjonen mener at det er problematisk at Stortinget i plenum ved budsjettbehandlingen for 2014 ikke fikk informasjon om at kostnaden på prosjektet ville øke, all den tid kostnadsøkningen var kjent i Stortingets administrative ledelse minst en uke før stortingsbehandlingen 3. desember 2013. Stortinget i plenum hadde da ikke all den informasjon som var relevant for at Stortinget skulle kunne foreta en selvstendig vurdering av saken og virkningen av de vedtak som skulle fattes. Riksrevisjonen vil videre peke på at en konsekvens av at Stortinget i plenum ikke ble informert om den forventede kostnadsøkningen, var at Stortinget i plenum ikke fikk informasjon om at terskelverdien for ekstern kvalitets sikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg var overskredet.

Stortingets presidentskap har merknader til at revisjonen viser at budsjettet fra 2014 til 2015 økte med 480 mill. kroner uten at dette ble forklart i budsjettproposisjonen. Presidentskapet viser til at det går fram av proposisjonen at man i 2015 planla oppstart av byggingen for post- og varemottaket og innkjøringstunnelen. Riksrevisjonen viser til at kostnadsrammen for prosjektet økte med 480 mill. kroner fra proposisjonen i 2014 til proposisjonen i 2015, og at det kunne tilsi en noe bredere orientering enn bare

å vise til den nye totalrammen. På den annen side har Riksrevisjonen merket seg at kontroll- og konstitusjonskomiteen som budsjettkomité ikke hadde merknader til dette. Riksrevisjonen tar til etterretning at presidentskapet mener at proposisjonens beskrivelser av løsningen for innkjøringstunnelen og økt aktivitet i prosjektet til sammen forklarer hvorfor kostnadsrammen økte.

Riksrevisjonen tar til etterretning presidentskapets merknad om at

«(n)år det gjelder revisjonens påpekning av at Stortinget i plenum pga. overordnet rapportering i budsjettproposisjonene ikke har kunnet prioritere mellom delprosjektene, eller tatt stilling til om noen deler av prosjektet bør stoppes, er det grunn til å peke på at det ikke er naturlig å legge denne typen spørsmål frem for plenum.»

Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet vil ta initiativ til en snarlig gjennomgang av Stortingets egen budsjettprosess for å sikre at Stortinget får best mulig informasjon om Stortingets samlede virksomhet, også større bygg- og infrastrukturprosjekter.

Det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker

Riksrevisjonen vil peke på at når presidentskapet behandler Stortingets byggeprosjekter, er det i egenkap av å være det øverste administrative organ i Stortinget. Det er imidlertid Stortinget i plenum som bevilger midler til slike prosjekter i kraft av å være bevilgende myndighet etter Grunnloven. Stortingets presidentskap og Stortingets øvrige administrative ledelse må forholde seg til de rammer som Stortinget har fastsatt som bevilgende myndighet. Samtidig er det av avgjørende betydning for at Stortinget skal kunne ivareta sin funksjon som bevilgende myndighet, at Stortinget i plenum mottar den informasjon som er nødvendig for å treffe forsvarlige beslutninger.

Riksrevisjonen har merket seg at Stortingets presidentskap i sitt svarbrev viser til at beslutningene som skjer i presidentskapet i administrative saker, forankres i partigruppene, og at større saker drøftes med gruppelederne. Riksrevisjonen mener det her må skilles mellom presidentskapets behandling av interne administrative saker innenfor de rammer Stortinget som bevilgende myndighet har satt, og presidentskapets tilrettelegging og forberedelse av budsjettsaker som skal behandles av Stortinget i plenum.

Når Stortinget behandler saker som bevilgende myndighet etter Grunnloven, må det legges til grunn at den eller de som tilrettelegger for behandlingen, har et ansvar for å legge fram alle opplysninger som er nødvendige for en forsvarlig behandling av saken i Stortinget i plenum. En konsekvens av dette er at

den aktuelle budsjettkomiteen får tilgang til den informasjonen som er nødvendig for å levere en forsvarlig innstilling til Stortinget i plenum.

Riksrevisjonen legger til grunn at dette innebærer at Stortingets presidentskap som Stortingets øverste administrative myndighet skal underrette Stortinget som bevilgende myndighet etter Grunnloven om forhold av betydning. Dette vil samtidig bidra til at offentligheten gjøres kjent med grunnlaget for Stortingets budsjettbehandling på samme måte som ved behandlingen av andre deler av budsjettet. Riksrevisjonen kan ikke se at dette nødvendige grunnlaget for at Stortinget i plenum skal kunne utøve sin bevilgningmyndighet etter Grunnloven, kan avhjelpest gjennom drøftelser utenom budsjettbehandlingen mellom presidentskapet og gruppelederne.

Riksrevisjonen mener at revisjonen avdekker et behov for at Stortinget gjennomgår sine interne prosedyrer og foretar en klarere grenseoppgang mellom de rollene Stortinget til enhver tid utøver. Riksrevisjonen registrerer at presidentskapet vil ta initiativ til en tydeligere formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets ulike organer. Riksrevisjonen konstaterer at presidentskapet deler revisjonens syn på at det er behov for en avklaring av disse forholdene internt i Stortinget.

2. Komiteens behandling

Komiteen mottok 8. juni 2017 brev fra Stortingets presidentskap med kommentarer til Riksrevisjonens rapport. Komiteen oversendte presidentskapets brev til Riksrevisjonen for kommentarer og fikk svar 8. juni 2017.

Korrespondansen følger vedlagt i kopi.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Gunnar Bakke og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel, Dokument 3:12 (2016–2017). Bakgrunnen for Riksrevisjonens undersøkelse var Stortingets vedtak 20. desember 2016 basert på kontroll- og konstitusjonskomiteens hovedkonklu-

sjoner i budsjettinnstillingen for 2017. Komiteen var svært kritisk til overskridelsene i forbindelse med utbyggingen av Prinsens gate 26 mv. og problemene med å få tilgang til presis og oppdatert informasjon om prosjektet.

Følgende konklusjon ble trukket av komiteen i Innst. 10 S (2016–2017):

«Komiteen konstaterer at bevilgningen til Stortinget, kap. 41 byggeprosjektet Prinsensgate 26 har et nytt, estimert sluttresultat som i budsjettet for 2017 er på 1,8 mrd. kroner. Dette er 350 mill. kroner i overskridelse sammenlignet med hva som ble varslet i statsbudsjettet for 2016, 660 mill. kroner over det som ble varslet i statsbudsjettet for 2015 og 1,1 mrd. over forventet kostnad i beslutningsgrunnlaget fra mai 2013. Dette selv om det ved de ulike milepeler forelå kostnadsanslag med innbakte sikkerhetsmarginer.

Komiteen mener Stortinget må ta konsekvensene ved å dekke de forpliktelser som er pådratt Stortinget som byggherre og vil medvirke til et budsjettforslag som kan møte disse forpliktelsene. Det forhindrer ikke at det utenom budsjettbehandlingen fortsatt er sider ved valget av Stortinget i stedet for Statsbygg som byggherre, beslutningsgrunnlaget, gjennomføringen, informasjonsgangen og budsjettfullmaktene under hele saksforløpet som må avklares nærmere.

Komiteen er av den oppfatning at budsjettoverskridelsene er svært beklagelige og at det først og fremst er byggherren selv som har ansvaret. De betydelige avvikene i byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. skyldes alvorlige mangler i planleggingen og gjennomføringen av prosjektet.

Presidentskapet og administrasjonen utgjør funksjonen som byggherre og er ansvarlig for å informere Stortinget og foreslå de årlige bevilgningene gjennom budsjettproposisjonene.

Komiteen vil understreke at komiteen under fjorårets budsjettbehandling reiste kritikk mot den økte kostnadsrammen som da ble estimert til 1,45 mrd. kroner.

Komiteen var kritisk til utgiftsveksten og mente Stortinget i større grad burde vært holdt orientert om at det kunne komme overskridelser.

Komiteen uttrykte eksplisitt at den fremover måtte holdes orientert om utviklingen i arbeidet med tanke på eventuelle nye overskridelser.

Komiteen konstaterer at så ikke har skjedd. En overskridelse på 350 mill. kroner ble først kommunisert til komiteen som budsjettansvarlig komité, få dager før budsjettet ble lagt frem. Dette finner komiteen kritikkverdige.

Komiteen tar ikke stilling til hva som ligger til grunn for de store overskridelsene på nåværende tidspunkt, men slår fast at det er presidentskapet som har ansvaret for å ta stilling til dette.

Komiteen er på sin side kjent med at Riksrevisjonen foretar en gjennomgang av saken, men vil uavhengig av dette foreslå at Riksrevisjonen setter i gang en særlig undersøkelse av saken i sin fulle bredde.

Komiteen vil ta stilling til bakgrunn for overskridelsene og prosessen først når Riksrevisjonens grundige gjennomgang foreligger.

Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser, jf. lov om Riksrevisjonen § 9 sjuende ledd første punktum. På bak-

grunn av de store avvikene i kostnader i forbindelse med byggeprosjektet fremmer komiteen følgende forslag:

Stortinget ber Riksrevisjonen om å gjennomgå hele byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv.»

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

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

Riksrevisjonen la frem sin undersøkelse 6. juni 2017. Komiteen konstaterer at Riksrevisjonen har funnet betydelig svikt i planleggingen og gjennomføringen av Stortingets byggeprosjekt.

Riksrevisjonens undersøkelse oppsummeres med følgende hovedkonklusjoner:

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

Komiteen mener hovedfunnene er svært alvorlige og bekrefter det komiteen skrev i sin budsjettinnstilling om at de svært betydelige overskridelsene skyldes alvorlige mangler i planleggingen og gjennomføringen av prosjektet. Det er byggherren selv som har ansvaret, og presidentskapet og administrasjonen har funksjonen som byggherre og er ansvarlig for å informere Stortinget og foreslå de årlige bevilgningene gjennom budsjettproposisjonene.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har fremhevet og presentert for komiteen fire områder de finner problematiske:

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 slutter seg til Riksrevisjonens vurderinger og mener det er gjort et grundig og godt arbeid fra Riksrevisjonens side som underbygger både konklusjonene og de fire områdene som Riksrevisjonen finner særlig problematiske.

Komiteen vil i det følgende bruke samme betegnelser som Riksrevisjonen: presidentskapet om de for sesjonen valgte stortingsrepresentanter til disse tillitsverv, Stortingets administrative ledelse som fellesbetegnelse på presidentskapet og administrasjonen under presidentskapets ansvar, samt administrasjonen som spesifikk betegnelse administrasjonen som ledes av en ansatt direktør.

Komiteen ser svært alvorlig på at Stortingets administrative ledelse ikke har vært i stand til å håndtere et så stort byggeprosjekt.

Komiteen viser til Riksrevisjonen som mener det er behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker, og er enig i det. Når Stortinget behandler saker som bevilgende myndighet etter Grunnloven, må det legges til grunn at den eller de som tilrettelegger for behandlingen, har et ansvar for å legge frem alle opplysninger som er nødvendige for en forsvarlig behandling. Mangelen på opplysninger om kostnadsoverskridelser fra Stortingets administrative ledelse medførte at kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke la frem en forsvarlig budsjettinnstilling til Stortinget i plenum.

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at det er problematisk at Stortinget i plenum ikke fikk in-

formasjon om at kostnadene ville øke ut over det som var meldt i budsjettforslaget, selv om kostnadsøkningen var kjent for presidentskapet før Stortinget vedtok budsjettet. Stortingets administrative ledelse fra tok dermed Stortinget i plenum mulighet til å foreta en selvstendig vurdering av virkningen av de vedtak som skulle fattes. Stortinget fikk heller ikke informasjon om at kostnadsøkningen oversteg terskelverdien for når man bør hente inn ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg. Det er etter komiteens mening svært alvorlig.

Komiteen mottok brev fra presidentskapet 8. juni 2017, hvor det hevdes at Riksrevisjonens omtale av at presidentskapet satt på informasjon om budsjettoverskridelser som hadde betydning for budsjettbehandlingen uten at det ble videreformidlet til komiteen eller Stortinget for øvrig, er feilaktig. Riksrevisjonen ble av komiteen bedt om å kommentere presidentskapets brev, og i svar samme dag tilbaketilviste Riksrevisjonen presidentskapets påstand. Denne korrespondansen følger som vedlegg 1–3 til denne innstillingen.

Komiteen vil vise til presidentskapets uttalelser på side 113 i rapporten hvor presidentskapet skriver om hvorfor Stortinget ved budsjettbehandlingen høsten 2014 ikke ble forelagt opplysninger presidentskapet på det tidspunktet hadde om økt kostnadsramme:

«Det må forutsettes at disse spørsmålene er avklart før saken fremlegges for bevilgningsvedtak i plenum. Det gjelder også spørsmålet om kulverten, der presidentskapet fikk seg forelagt forslag om ny plassering samme dag som Stortingets budsjett for 2014 ble behandlet. Det understrekes at budsjettet for 2014 ikke ble berørt av dette vedtaket. Beslutningen ville ikke ha betydning før senere budsjettår, og var derfor korrekt inkludert i budsjettet for 2015.»

Etter komiteens mening viser dette på en god måte hvordan Stortingets presidentskap ikke oppfyller sin opplysningsplikt overfor Stortinget i plenum. Komiteen mener dette er svært kritikkverdig.

Komiteen har merket seg at Stortingets presidentskap mener at Riksrevisjonens rapport ikke gir et dekkende bilde av saken, ettersom omfanget av prosjekteringsfeil ikke er inkludert i saken, jf. brev av 16. mai 2017 til Riksrevisjonen fra Stortingets presidentskap. Komiteen viser til at Riksrevisjonens svar på dette er at uavhengig av de feil som måtte vært gjort av leverandørene, vurderer Riksrevisjonen at Stortingets egen oppfølging av prosjektet er en viktig årsak til den kraftige kostnadsøkningen. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen skriver:

«Det at Riksrevisjonen ikke har gått inn i dette kan imidlertid ikke forstås slik at det ikke kan ligge et ansvar for kostnadsoverskridelser hos de prosjekterende og utførende entreprenører.»

Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering.

Komiteen mener Riksrevisjonen har gjort en grundig og god undersøkelse i samsvar med de arbeidsmetoder som alltid brukes. Komiteen fastslår at Riksrevisjonen har bekreftet komiteens merknader i budsjettinnstillingen for 2017, og at Riksrevisjonen har dokumentert årsakene til budsjettoverskridelsen i pakt med det Stortinget ba om. Funnene Riksrevisjonen har gjort, er svært alvorlige, og komiteen mener Stortingets presidentskap har opptrådt sterkt kritikkverdige.

De anbefalinger som Riksrevisjonen legger frem, bør følges opp. Særlig vil komiteen peke på at det må foretas en grundig gjennomgang av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker.

Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og foreta en grundig gjennomgang av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker.»

Komiteen mener også Stortinget bør ta lærdom av feilene fra prosessen og gjennomføre tiltak for å hindre at slike feil skjer igjen. Komiteen viser til at Stortinget også på 1980-tallet hadde et større byggeprosjekt rundt bygging av nytt garasje- og serviceanlegg, uten at det ble utarbeidet en evalueringsrapport fra denne prosessen. Riksrevisjonen skriver også at administrasjonen ikke er kjent med erfaringer fra prosjektet. Komiteen mener at det i dette tilfellet bør lages en slik evalueringsrapport, og at Stortinget bør sørge for at lærdommen fra dette prosjektet blir videreført inn i senere prosjekter.

På den bakgrunn fremmer komiteen følgende forslag:

«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.»

Nærmere om sentrale problemstillinger i Riksrevisjonens rapport

Komiteen vil i det følgende kommentere viktige temaer fra rapporten der presidentskapet i sitt tilsvarende svar ikke har samme forståelse som Riksrevisjonen når det gjelder hvilke rammer og krav som gjelder Stortingets administrative ledelse i utøvelsen av dens funksjon.

Ansvars plassering, styring og rammer

Komiteen viser til Riksrevisjonens omtale av ansvarslinjene i saken. Stortinget er byggherre for

byggeprosjektet. Stortingets presidentskap, som øverste administrative organ, ivaretar byggherresvaret. Stortingets administrasjon har det operative ansvaret for styringen av byggeprosjektet.

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

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

Komiteen viser til at Riksrevisjonen finner det problematisk at anskaffelsesregelverket ikke har blitt fulgt ved utvidelse av prosjektet, og at man dermed ikke har sørget for likebehandling. Komiteen registrer at Stortingets presidentskap er enig i dette. Komiteen vil påpeke at det var det forrige presidentskapet som var ansvarlig for dette bruddet på anskaffelsesregelverket.

Komiteen registrerer at presidentskapet også har uttalt at Riksrevisjonens rapportutkast:

«i noen grad er mer fokusert på formelle feil som kan ha blitt begått i prosjektet, heller enn å analysere årsaksforhold og virkninger. Det ligger også til grunn for at konklusjonspunktene i flere tilfeller går lenger enn det er dekning for i rapporten.»

Presidentskapet mener videre at

«erkjennelsen av byggeprosjektets betydning, både når det gjelder sikkerhetshensyn og Stortingets arealbehov for øvrig, ikke er reflektert i konklusjonspunktene.»

Komiteen er enig med presidentskapet i at byggeprosjektets formål – å øke sikkerheten etter 22. juli 2011 og imøtekommelse av behov for arealutvidelse – er legitime formål som komiteen fullt ut anerkjenner. Ut over den symbolske og styringsmessige betydningen av at Stortingets presidentskap følger Stortingets lover, er reglene også etablert for å sikre en best mulig utnyttelse av fellesskapets midler, motvirke korrupsjon og hindre at det begås urett mot andre tilbydere som utestenges fra muligheten til å inngi anbud.

Eventuell støtte til byggherren fra Statsbygg

Komiteen viser til at Statsbygg er statens sentrale kompetansemiljø for eiendomsforvaltning, byggherre og rådgivning/utredning.

Komiteen mener at Statsbygg kunne avhjulpet de grunnleggende kompetansemanglene i Stortingets administrative ledelse, særlig fordi mange av beslutningene tatt tidlig i byggeprosjektet kunne ha vært bedre med en profesjonell byggherre, eller med en profesjonell byggherrestøtte som byggherreombud.

Komiteen har merket seg at presidentskapet sier følgende:

«Etter presidentskapets vurdering, er det vanskelig å ha en formening om mer omfattende bistand hadde vært mulig om man hadde innledet en dialog med Statsbygg på et tidligere tidspunkt. Presidentskapet mener at det heller ikke kan legges til grunn at de omfattende problemer som har oppstått i prosjektet uten videre kunne vært unngått ved en mer omfattende involvering fra Statsbygg.

Presidentskapet er enig med revisjonen i at siden Stortingets administrasjon forvalter en relativt stor bygningsmasse og har større bygge- og vedlikeholdsprosjekter under planlegging, så bør Stortinget vurdere en løsning der Statsbygg kan fungere som støtte for Stortinget som byggherre på kommende prosjekter.»

Komiteen viser til Riksrevisjonens funn:

«Revisjonen viser at Stortingets administrasjon ikke tok kontakt med Statsbygg om byggeprosjektet før høsten 2013. Det var nesten ett år etter at presidentskapet vedtok konseptvalget for rehabiliteringen av Prinsens gate 26 og konkurransegrunnlaget for prosjekteringen ble utlyst. Kontrakten med prosjekterende ble underskrevet i februar 2013, mens forprosjektrapporten om Prinsens gate 26 og nytt post- og varemottak forelå i mai 2013. Det første formelle brevet mellom Stortingets administrasjon og Statsbygg ble sendt i slutten av oktober 2013. Spørsmålet om bistand fra Statsbygg ble altså ikke tatt opp før planleggingen av prosjektet var godt i gang og sentrale beslutninger allerede var tatt.

Revisjonen viser at det ikke ble drøftet for dette byggeprosjektet om Statsbygg kunne være byggherreombud for Stortinget, det vil si at Stortinget er den formelle byggherren mens Statsbygg har rollen som gjennomfører av prosjektet.»

Informasjon til komiteen om forfatningsmessige hindre og kapasitetsmessige begrensninger i å benytte Statsbygg synes ikke å være riktig. Det er dermed ubesvart hvorfor man ikke benyttet Statsbyggs kompetansemiljø og brede erfaring fra statlige byggeprosjekter.

Revisjonen har heller ikke funnet det dokumentert om Statsbygg hadde kapasitet til å bistå Stortinget da Stortinget tok kontakt høsten 2013 og første halvdel av 2014.

Komiteen mener det er svært uheldig at et nærmere samarbeid med Statsbygg ikke ble fulgt opp.

Lav kostnadsbevissthet

Komiteen viser til at Riksrevisjonens rapport dokumenterer at man har lagt stor vekt på mulighetene for å utvide prosjektet, samtidig med at den opprinnelige tidsplanen for innflytting etter stortingsvalget i 2017 har vært fastholdt. Prosjektet er påført forseringsambisjoner som har ført til en rekke følgefeil. Riksrevisjonen skriver blant annet:

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

Riksrevisjonen skriver også:

«Stortingets administrasjon har flere ganger lagt fram forslag om kostnadsreducerende tiltak for presidentskapet, men revisjonen viser at presidentskapet til tross for den kraftige kostnadsøkningen ikke på noe tidspunkt har vedtatt slike tiltak i prosjektet.

Presidentskapet har gjennomgående prioritert løsningenes funksjonalitet framfor mulige kostnadsreduksjoner.»

Komiteen viser til at det til et møte i presidentskapet den 30. april 2015 ble fremmet en alternativ løsning uten tunnelen til Rådhusgaten, som ble avvist av presidentskapet. Komiteen har merket seg at presidentskapet i intervju med Riksrevisjonen har begrunnet beslutningen med hensynet til sikkerheten. Imidlertid er det ikke dokumentert at denne tunnelen har vært en avgjørende premisse for tilfredsstillende sikring, og verken PST eller livvaktjenesten har vært involvert i utformingen av den tunnelen som nå bygges, og heller ikke stilt krav ut over de råd som sikkerhetsmyndighetene har gitt i saken.

Komiteen vil avslutningsvis under dette punktet peke på at parlamenter i andre land har valgt andre alternativer enn nybygg for post- og varemottak, som de mener også ivaretar sikkerheten bedre.

Mangelfulle utredninger ligger til grunn for kostbare valg

Revisjonen viser at mangelfulle utredninger ligger til grunn for viktige og kostbare valg i byggeprosjektet. Sikkerhetsaspektet var etter 22. juli 2011 naturlig nok framtreddende og styrende for valgene som ble tatt. Komiteen vil likevel vise til Riksrevisjonens funn om at:

«... det i liten grad er foretatt en vurdering av kostnadene ved ulike sikkerhetstiltak. I andre tilfeller er valgene styrt av hensyn til andre aktører som Oslo kommune eller naboer, men uten at det foreligger

kost-/nyttevurderinger av tiltakene. Det er i liten grad foretatt reelle behovsvurderinger av tiltakene eller revurderinger etter hvert som prosjektet økte i kompleksitet.»

Riksrevisjonen skriver videre:

«... at Stortingets administrasjon ved oppstart av byggeprosjektet ikke hadde foretatt en tiltaksvurdering med prioritering av påviste sårbarheter. Det er derfor uklart for revisjonen hvilke kriterier som har vært grunnlaget for prioritering av de sikkerhetstiltakene som er iverksatt i byggeprosjektet, og hvordan presidentskapet kunne forsikre seg om at beslutninger var basert på riktig grunnlag. Revisjonen registrerer også at handlingsplanen som ble omtalt ved Riksrevisjonens revisjon av sikkerhet og beredskap i 2014, fortsatt ikke er ferdig.»

Riksrevisjonen skriver også:

«Da kostnaden for innkjøringstunnelen fra Rådhusgata i mai 2014 ble beregnet til 309 millioner kroner ble ikke prosjektet revurdert, og det ble heller ikke vurdert om det var mulig å finne andre alternative plasseringer for post- og varemottaket eller den ekstra utkjøringen fra stortingsgarasjen. (...)»

Komiteen viser til at presidentskapet bestrider at det ikke er gjort vurderinger av kostnader. Det er utarbeidet kostnadsvurderinger for byggeprosjektet gjennom hele prosessen, noe revisjonen da også viser med sin relativt detaljerte omtale av dette i rapporten. Komiteen mener det er forholdet mellom kostnader og nytte i ulike alternativer som er temaet Riksrevisjonen tar opp, og de slår fast at presidentskapet burde forholdt seg til dette. Komiteen slutter seg til Riksrevisjons vurderinger.

Komiteen viser til referat utarbeidet av Stortingets presidentskap fra møte mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen, presidentskapet og gruppelederne samt representanter for administrasjonen den 30. september 2016, der det ble «understreket at presidentskapet har tatt stilling til et byggeprosjekt på manglende grunnlag». Komiteen mener Riksrevisjonens gjennomgang har bekreftet dette i fullt monn, og at dette mangelfulle grunnlaget heftet ved budsjettforslagene om byggeprosjektet til Stortinget. Komiteen konstaterer at det ikke er tatt initiativ til å underrette Stortingets plenum formelt om dette.

Komiteen viser til presidentskapets uttalelse til Riksrevisjonen, jf. side 113 i rapporten:

«Presidentskapet peker på at Stortinget i plenum har hatt samme beslutningsgrunnlag som administrasjonen, presidentskapet og kontroll- og konstitusjonskomiteen selv til enhver tid har lagt til grunn som riktig og dekkende informasjon.»

Komiteen mener for det første at det er åpenbart uriktig at Stortingets plenum har hatt samme beslutningsgrunnlag som administrasjonen og presi-

dentskapet. Særlig klart fremgår det når man i samme avsnitt bestrider Riksrevisjonens påpekning av at manglende konkretisering i budsjettforelegget gjorde at Stortinget «ikke kunne prioritere mellom delprosjektene eller ta stilling til om noen deler av prosjektet bør stoppes». Presidentskapet hevder til dette «at det ikke er naturlig å legge denne typen spørsmål frem for plenum. Det må forutsettes at disse spørsmålene er avklart før saken fremlegges i bevilgningsvedtak i plenum.»

Komiteen mener at uttalelsen avdekker at man ikke forstår at Stortingets konstitusjonelle oppgave ikke er begrenset til å vedta budsjettmidler til prosjekter presidentskapet allerede har besluttet, men at det tilkommer Stortinget å fatte beslutning om hvorvidt prosjektene skal iverksettes eller ikke. Komiteen viser til presidentskapets omtale av sin rolle på side 114 i rapporten, der det fremgår:

«(d)et er slik presidentskapet oppfatter det, ingen uenighet om at de nevnte oppgaver tilligger presidentskapet. Beslutningene som treffes løpende i presidentskapet forankres i partigruppene. Presidentskapet har notert seg at kontroll- og konstitusjonskomiteen de siste to årene har ønsket en mer aktiv rolle i egenskap av budsjettkomite for Stortinget også utenom den tiden komiteen har statsbudsjettet til behandling. Presidentskapet har for sin del sett det som mest naturlig at det rapporteres til gruppene på vanlig måte, eller spesielt til gruppelederne som det også er praksis for at presidentskapet drøfter større saker med.»

Komiteen er uenig i dette.

Komiteen her merket seg presidentskapets uttalelse:

«(i) den grad Stortinget skulle ønske at representantene i større grad skal involveres i arbeidet med budsjettforslaget, eller andre løpende administrative forhold, er det selvsagt ikke noe i veien for det. Men dette har så langt ikke vært gjenstand for diskusjon i partigruppene. Det vil formodentlig være ulike synspunkter på hvordan en slik involvering best kan organiseres. Presidentskapet deler revisjonens syn på at det synes å være behov for en avklaring av disse forholdene internt i Stortinget, og at det bør vurderes om de administrative fullmaktene som ligger til presidentskapet skal formaliseres i større grad enn i dag.»

Komiteen forundres over denne problematiseringen av representantmedvirkning. Representantenes medvirkning i Stortingets beslutninger er allerede organisert gjennom komitéstruktur og reglement. Det må stilles krav til presidentskapet om at budsjettforslaget for Stortinget som oversendes Finansdepartementet i dets forberedelse av statsbudsjettet, oppfyller de samme krav til utredning og forsvarlig beslutningsgrunnlag som andre forslag som pådrar staten utgifter. Ved nye eller endrede forutsetninger påhviler det presidentskapet den samme

opplysningsplikten overfor Stortinget etter prinsipiene i Grunnloven § 82. Ut over dette ser ikke komiteen umiddelbart behov for andre tilpasninger enn at presidentskapet og administrasjonen heretter forstår at de ikke er beslutningsorganer ut over det som følger av oppfyllelsen av administrative plikter, innenfor vedtatte budsjetter og oppgaver.

Komiteen vil understreke at Riksrevisjonens beskrivelse av kompetansegrensene er i samsvar med grunnleggende forfatningsrett, beskrevet slik på side 122 i sluttkapitlet:

«Stortingets presidentskap og Stortingets øvrige administrative ledelse må forholde seg til de rammer som Stortinget har fastsatt som bevilgende myndighet. Samtidig er det av avgjørende betydning for at Stortinget skal kunne ivareta sin funksjon som bevilgende myndighet at Stortinget i plenum mottar den informasjon som er nødvendig for å treffe forsvarlige beslutninger.

(...)

Når Stortinget behandler saker som bevilgende myndighet etter Grunnloven, må det legges til grunn at den eller de som tilrettelegger for behandlingen, har et ansvar for å legge fram alle opplysninger som er nødvendige for en forsvarlig behandling av saken i Stortinget i plenum. En konsekvens av dette er at den aktuelle budsjettkomiteen får tilgang til den informasjonen som er nødvendig for å levere en forsvarlig innstilling til Stortinget i plenum.

(...)

Riksrevisjonen legger til grunn at dette innebærer at Stortingets presidentskap som Stortingets øverste administrative myndighet skal underrette Stortinget som bevilgende myndighet etter Grunnloven om forhold av betydning. Dette vil samtidig bidra til at offentligheten gjøres kjent med grunnlaget for Stortingets budsjettbehandling på samme måte som ved behandlingen av andre deler av budsjettet. Riksrevisjonen kan ikke se at dette nødvendige grunnlaget for at Stortinget i plenum skal kunne utøve sin bevilgningmyndighet etter Grunnloven, kan avhjelpest gjennom drøftelser utenom budsjettbehandlingen mellom presidentskapet og gruppelederne.»

Komiteen viser til at kostnadsøkningene fram til sommeren 2014 ifølge Riksrevisjonen i stor grad skyldes at byggeprosjektet endret omfang og karakter. Det fremgår videre av rapporten side 74:

«Kostnadsøkningen på nesten 700 millioner kroner fra mai 2014 til september 2016 skyldes derimot i hovedsak økte kostnader til prosjektering og økninger i entreprisekontrakten for Prinsens gate 26 og post- og varemottaket. Kostnadsøkningen fra 1137 millioner til 1800 millioner kroner kan derfor ikke forklares med at prosjektet har vokst i omfang eller endret karakter.»

Komiteen har merket seg at presidentskapet har påberopt Riksantikvarens krav for flere av de sentrale beslutninger som er tatt. Riksantikvaren har ikke fremmet formelle krav til Prinsensgt. 26 og har ikke uttalt seg om de to andre prosjektene, tunnelen og postmottaket. Riksantikvaren har på et tidlig sta-

dium frafalt å bruke inngrepshjemler overfor Stortingets men vært rådgiver.

Riksantikvarens krav kan etter komiteens mening derfor ikke brukes som tilstrekkelig begrunnelse for beslutninger som presidentskapet har fattet. Komiteen mener presidentskapets opptreden har vært kritikkverdig.

Komiteens medlem fra Senterpartiet har merket seg at stortingsdirektøren offentlig har uttalt at fasaden i Prinsens gate er fredet, og viser her blant annet til følgende uttalelse av stortingsdirektøren i Osloby 9. januar 2014:

«Bygården i Prinsens gate skal totalrehabiliteres. Fasaden er fredet, så den vil bestå. Innvendig skal vi bygge nytt, derfor må alt rives. (...)»

Dette medlem vil understreke at beslutningen fra Stortingets administrative ledelse om å bevare fasaden til Prinsens gate 26 med begrunnelse i at fasaden var fredet, medførte økt kompleksitet og meget store økte kostnader for byggeprosjektet sammenlignet med alternativet, som var å rive fasaden.

Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet

Komiteen viser til at ekstern kvalitetssikring skal foretas av kostnadsoverslag og styringsopplegg for alle statlige prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 mill. kroner før prosjektene fremmes for Stortinget.

Komiteen har merket seg at rapporten viser at det ikke har vært gjennomført ekstern kvalitetssikring i tråd med bestemmelsene. Det er ikke gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsgrunnlaget for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Etter revisjonens vurdering kunne en gjennomgang avdekket at grunnlagsmaterialet for prosjektet var umodent.

Komiteen mener det er kritikkverdig at Stortingets administrative ledelse ikke har fulgt de nevnte reglene som gir anvisning av konkrete fremgangsmåter som skal forebygge slike overskridelser som de foreliggende. Konsekvensen ble blant annet at Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet er tatt på et ufullstendig grunnlag.

Komiteen viser til at flere budsjett dokumenter inneholdt mangelfull informasjon om byggesaken. Komiteen viser for eksempel til Prop 1 S (2014–2015), hvor prosjektet fikk en kostnadsøkning på 480 millioner uten at dette ble forklart nærmere.

Komiteen mener et riktigere bilde av kostnadene for prosjektet allerede ved oppstart ville gitt Stortinget i plenum muligheten til å ta stilling til byggeprosjektet på et mer reelt grunnlag. Bevilgningsreglementet, prinsipper om god forvaltningsskikk og krav til forsvarlig saksbehandling tilsier at alle opp-

lysninger som er nødvendige for behandlingen av saker, skal legges fram for Stortinget i plenum. Saker som presidentskapet legger fram for Stortinget, skal underbygges på en slik måte at Stortinget i plenum kan foreta en forsvarlig og selvstendig behandling av dem. Stortinget skal ha informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtak som fattes, og underrettes om forhold av betydning i saker det behandler.

Komiteen merker seg at presidentskapet mener at Stortinget i plenum har hatt samme beslutningsgrunnlag som det administrasjonen, presidentskapet og kontroll- og konstitusjonskomiteen selv til enhver tid har lagt til grunn som riktig og dekkende informasjon. Det vises til Presidentskapets uttalelser som er gjengitt på side 113 i rapporten:

«Presidentskapet viser til at «(n)år det gjelder revisjonens påpekning av at Stortinget i plenum pga. overordnet rapportering i budsjettproposisjonene ikke har kunnet prioritere mellom delprosjektene, eller tatt stilling til om noen deler av prosjektet bør stoppes, er det grunn til å peke på at det ikke er naturlig å legge denne typen spørsmål frem for plenum. Det må forutsettes at disse spørsmålene er avklart før saken fremlegges for bevilgningsvedtak i plenum. Det gjelder også spørsmålet om kulverten, der presidentskapet fikk seg forelagt forslag om ny plassering samme dag som Stortingets budsjett for 2014 ble behandlet. Det understrekes at budsjettet for 2014 ikke ble berørt av dette vedtaket. Beslutningen ville ikke ha betydning for senere budsjettår, og var derfor korrekt inkludert i budsjettet for 2015.»

Komiteen er ikke enig i presidentskapets uttalelse om at:

«Det må forutsettes at disse spørsmålene er avklart før saken fremlegges for bevilgningsvedtak i plenum.»

Etter komiteens vurdering er det presidentskapet som har ansvar for å legge fram det nødvendige beslutningsgrunnlaget for Finansdepartementet, som så legger fram sak om blant annet bevilgningsforslag i statsbudsjettet for Stortinget.

Komiteen viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen er budsjettansvarlig og innstiller til Stortinget i saker som gjelder Stortingets budsjett. Riksrevisjonens rapport påpeker på side 106 første avsnitt at

«... kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke har hatt merknader til eller etterspurt ytterligere informasjon om prosjektet før ved behandlingen av budsjettproposisjonen for 2016.»

Komiteen er enig med Riksrevisjonen i at komiteen kunne og burde ha etterspurt mer detaljert informasjon om utbyggingen, og at avgjørelser må tas på grunnlag av forsvarlig saksbehandling.

Komiteen viser til at det er administrasjonen som skal sørge for at saken blir godt belyst. I et godt beslutningsgrunnlag skal blant annet målet med tiltaket gå fram, alternative tiltak identifiseres og utredes, og virkningene av alternative tiltak vurderes. Videre må det gis en anbefaling av tiltak samt en vurdering av forutsetningene for vellykket gjennomføring av tiltaket.

Komiteen vil også fremheve kravet om at Stortinget som bevilgende myndighet får supplerende opplysninger når det kreves av hensyn til mellomliggende utvikling som har gjort tidligere informasjon utdatert.

Komiteen vil understreke administrasjonens plikt til å følge kravene i bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 5.3.8. Det følger av pkt. 5.3.8 at eksternt kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg skal gjennomføres før prosjektene fremmes for Stortinget.

Konklusjon

Komiteen viser til Riksrevisjonens hovedkonklusjoner:

«Riksrevisjonen ser det som problematisk at Stortingets presidentskap ikke sørget for å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til planlegging og gjennomføring av et så stort og komplekst byggeprosjekt.»

«Riksrevisjonen mener at det ikke har vært gjennomført kvalitetssikring i tråd med reglementet for økonomistyring i staten. Riksrevisjonen mener dette er problematisk, og at en slik kvalitetssikring kunne avdekket svakheter i prosjektet.»

«Riksrevisjonen ser det som problematisk at Stortingets administrative ledelse ikke fulgte anskaffelsesregelverket ved utvidelsen av avtalen om prosjektering.»

«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 mener det var nødvendig for Stortingets administrasjon å iverksette tiltak for å bedre sikkerheten etter 22. juli 2011. Stortingets administrative ledelse var også i sin fulle rett til å vurdere for deretter å iverksette tiltak for å imøtekomme et behov for mer plass. Det var etter komiteens mening nødvendig å rehabilitere/oppgradere Prinsens gate til en funksjonell standard hvor sikkerheten var ivare tatt.

Komiteen mener imidlertid måten prosessen i forkant og underveis har vært håndtert på, har medført uakseptable overskridelser. Komiteen mener

Riksrevisjonen har gjort et grundig arbeid med å kartlegge hvordan dette kunne skje. Hovedfunnene er svært alvorlige og bekrefter at de svært betydelige overskridelsene skyldes alvorlige mangler i planleggingen og gjennomføringen av prosjektet. Ansvaret ligger hos Stortingets administrative ledelse i kraft av å være byggherre. Komiteen mener at det er svært alvorlig at presidentskapet ikke har gitt Stortinget i plenum den nødvendig informasjon om statusen for prosjektet slik at det var mulig å ta opplyste valg.

Komiteen viser til at ansvaret for kostnadsoverskridelsene ifølge Riksrevisjonens rapport ligger hos byggherren. Byggherren er Stortingets presidentskap. Stortingets presidentskap har i sitt arbeid med Stortingets byggeprosjekt opptrådt sterkt kritikkverdigg.

Det fremgår av Riksrevisjonens rapport side 17:

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

Komiteen deler Riksrevisjonens syn og vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«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 underrette om forhold av betydning.»

«Presidentskapet forutsettes å forholde seg til Stortinget som bevilgende og beslutende 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 kritikkverdigg 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 prosjektregnskapet.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil vise til Senterpartiets merknad i Innst. 10 S (2015–2016), avgitt 4. desember 2015, til kap. 41 Stortinget vedrørende økning av kostnadsrammen på prosjektet med ca. 305 mill. kroner fra 2014 til 2015 på grunn av uventede grunnforhold i tillegg til nødvendig omprosjektering:

«Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at kostnadsrammen på prosjektet har økt med 305 mill. kroner. Stortinget skal administrativt ledes på en solid måte. Her har det skjedd svikt ved planlegging og/eller gjennomføring. Dette medlem forutsetter at ansvaret for dette plasseres tydeligg.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at det er Stortingets presidentskap som har ansvaret for drift og den administrative ledelsen av Stortinget. Presidentskapet ledes av stortingspresidenten. En sentral oppgave for presidenten og presidentskapet i denne perioden har vært gjennomføringen av dette byggeprosjektet.

Dersom lignende feil hadde blitt begått av regjeringen, mener disse medlemmer det er sannsynlig at den ansvarlige statsråd ikke ville hatt Stortingets tillit. Et lignende avklart forhold mellom Stortinget i plenum og presidentskapet finnes ikke.

Essensen i Riksrevisjonens rapport er at prosjektet ikke har vært godt nok planlagt og gjennomført, ikke har fulgt alle bestemmelser og retningslinjer man skulle ha fulgt, at Stortinget i plenum ikke har blitt godt nok orientert, og at store kostnadsøkninger ikke har tilfredsstillende forklaringer. Det er presidentskapets og stortingspresidentens ansvar.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at presidentskapet må ha – og fortjene – Stortingets tillit dersom forholdet til plenum skal fungere. Like viktig er det at Stortinget ikke kan stille lavere krav til våre egne ansvarlige ledere enn vi gjør til andres ledere. Dersom alvorlige feil avdekkes og det ikke har vært lagt ned en tilstrekkelig innsats for å hindre disse feilene, bør de ansvarlige ta nettopp ansvaret for det.

Disse medlemmer mener at stortingspresidenten i denne saken ikke har opptrådt slik at det kan fortjene Stortingets tillit.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortingspresidenten har ikke Stortingets tillit.»

Komiteens medlem fra Venstre deler Riksrevisjonens kritikk mot presidentskapets håndtering av Stortingets byggeprosjekt, Prinsens gate 26.

Essensen i Riksrevisjonens rapport er at prosjektet ikke har vært godt nok planlagt og gjennomført, ikke har fulgt alle bestemmelser og retningslinjer man skulle ha fulgt, at Stortinget i plenum ikke har blitt godt nok orientert, og at store kostnadsøkninger ikke har tilfredsstillende forklaringer

Hvorvidt dette skal karakteriseres som «sterkt kritikkverdig» eller «alvorlig og kritikkverdig» er i denne sammenheng mindre interessant. Det er imidlertid ingen tvil om at det både er alvorlig og kritikkverdig. Hovedutfordringen for Stortinget generelt, og for et samlet presidentskap spesielt, er at Stortinget har tillat seg å bruke betydelige deler av fellesskapets midler på et byggeprosjekt tilsynelatende uten kostnadskontroll. Det underbygger dessverre et inntrykk av at «det ikke er så farlig» når det gjelder økte kostnader knyttet til Stortinget, mens det på andre samfunnsområder er helt andre regler som gjelder.

Dette medlem understreker at stortingspresidenten og Stortingets direktør åpenbart har et spesielt ansvar, men at det er Stortingets presidentskap i fellesskap – med medlemmer fra både Høyre, Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti – som samlet er de ansvarlige for de kritikkverdige forholdene som er avdekket i Riksrevisjonens rapport. Dette medlem understreker at det er helt avgjørende at både Stortinget i fellesskap, Stortingets presidentskap og Stortingets administrative ledelse tar lærdom av feilene fra prosessen og gjennomfører tiltak for å hindre at slike feil skjer igjen.

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortingspresidenten har ikke Stortingets tillit.

5. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber presidentskapet følge opp Riksrevisjonens anbefalinger og foreta en grundig gjennomgang av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker.

II

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.

III

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 underrette om forhold av betydning.

IV

Presidentskapet forutsettes å forholde seg til Stortinget som bevilgende og besluttende organ etter Grunnloven.

V

Stortinget innskjerper at hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon tilsier at

anskaffelser og økonomiforvaltning skal skje i samsvare med gjeldende lover og regelverk.

VI

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.

VII

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 prosjektrengskapet.

VIII

Dokument 3:12 (2016–2017) – Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og innkjøringstunnel – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. juni 2017

Martin Kolberg

leder og ordfører



STORTINGET

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Her

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:
08.06.2017

Ad Dokument 3:12 (2016-2017) Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt P26 mv. – informasjon til Stortinget

Viser til ovennevnte rapport, som for tiden er til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Riksrevisjonens rapport inneholder på s. 106 og 121 omtale av budsjettbehandlingen for 2014, og informasjon om ny nedkjøring til garasjen og nytt post- og varemottak som ble drøftet i presidentskapet i desember 2013.

I flere medieoppslag basert på omtalen i rapporten er det feilaktig gitt inntrykk av at presidentskapet og/eller administrasjonen på dette tidspunkt satt på informasjon om budsjettoverskridelser som hadde betydning for budsjettbehandlingen, men som ikke ble videreformidlet til komiteen eller Stortinget for øvrig. Presidentskapet vil derfor presisere følgende:

I mai 2013 ba det daværende presidentskapet administrasjonen om å utrede alternative plasseringer av en ny innkjøring til garasjen og legge alternativene frem for presidentskapet. Administrasjonen arbeidet med dette sommeren og høsten 2013 og la resultatet av arbeidet frem for presidentskapet i presidentskapsmøtet 5. desember 2013. I notatet (som ligger vedlagt) er det redegjort for to ulike innkjøringsalternativer:

«Presidenten ber administrasjonen legge til grunn alternativ 2 (innkjøring fra Rådhusgaten) for utforming av ny nedkjøring til post- og varemottak under Wessels plass. Saken legges frem for presidentskapet på nytt når prosjektet er endelig prosjektert og usikkerhetsanalyse foreligger.»

I notatet går det klart frem at de kostnader som der er stipulert er svært foreløpige, og at ingen av de to alternativene er ferdig utredet.

I Riksrevisjonens rapport fremgår ikke hva notatet til presidentskapet egentlig handlet om, men det som sies der kan etterlate et inntrykk av at det gjaldt nye kostnadsrammer for prosjektet som

hadde betydning for det aktuelle bevilgningsforslaget for 2014. Riksrevisjonen har for øvrig ikke sett saken i sammenheng med omtalen i budsjettproposisjonen for 2014 som Stortinget behandlet 3. desember 2013. I proposisjonen står følgende om P26-prosjektet:

«Som følge av ein vedteken langtidsplan for større investeringer er budsjettposten auka vesentleg i 2014. Prosjektet med rehabilitering av Prinsens gate 26 har gått gjennom ei utvikling som blant anna er grunngeven i resultatata frå ein risikoanalyse som Stortinget har fått utarbeidd. Dette har ført til at prosjektet har endre karakter. No er det eit totalreoveringsprosjekt, der ein byggjer eit nytt bygg innafor dei eksisterande fasadane. Prosjektet er utvida med eit nytt post- og varemottak som skal plasserast under Wessels plass. Dette prosjektet har ei kostnadsramme på 660 mill kr per mai 2013. Vidaere er det under planlegging ei ny alternativ nedkjøring til garasjen for å betre den samla tryggleiken ved Stortinget. Denne innkjøringa vil også bli tilkomsten til det nye post- og varemottaket. Endeleg plassering og kostnadsramme for ny innkjøring til garasjen og post- og varemottaket er under utarbeiding. Ombyggnadsarbeida er planlagt ferdig i 2017.»

Selv om det ikke var tallfestet noe når det gjelder kostnaden for nedkjøringen, var det altså varslet tydelig overfor Stortinget at dette ville komme i tillegg til den daværende rammen på 660 MNOK for P26 og nytt post- og varemottak. Det er følgelig ikke riktig når Riksrevisjonen skriver i sin rapport at dette ikke var kommunisert til Stortinget.

Beslutningen presidentskapet tok 5. desember 2013 hadde ingen føringer for budsjettet for 2014, og Stortinget var som det fremgår i sitatet informert om at det ble arbeidet med utredning av en ny innkjøring til garasjen. En kostnadsramme som inkluderte nedkjøringen ble på vanlig måte fremmet i budsjettproposisjonen for 2015 etter at administrasjonen var ferdig med prosjekteringen.

Anslaget på kostnadene til nedkjøringen inngikk i den første totale kostnadsrammen som ble satt for hele prosjektet på 1,14 mrd kr, omtalt i budsjettproposisjonen for 2015 og vedtatt av Stortinget høsten 2014.

Det er følgelig ikke grunnlag for den kritikken Riksrevisjonen kommer med på dette punktet. Det hadde for øvrig vært hensiktsmessig om omtalen av saken hadde vært noe mer utfyllende slik at misforståelser som nevnt innledningsvis kunne vært unngått.

Det er ikke dekning for å hevde at presidentskapet eller administrasjonen satt på informasjon knyttet til budsjettbehandlingen for 2014 som indikerte overskridelser av den foreslåtte bevilgning. Det var heller ikke naturlig å meddele komiteen eller Stortinget for øvrig foreløpig informasjon om en usikker kostnadsprognose for en enda ikke ferdig utredet del av prosjektet. Presidentskapet tok ikke stilling til hvilket alternativ man ville gå videre med, og på hvilken måte, før etter behandlingen av Stortingets budsjett den høsten.

Med hilsen

Olemic Thommessen
President



Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Vår ref.:

Deres ref.:

Dato:
08.06.2017

Vedr. Dokument 3:12 (2016-2017) Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og ny innkjøringstunnel

Kontroll- og konstitusjonskomiteen viser til behandlingen av Dokument 3:12 (2016-2017) Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt; Prinsens gate 26, nytt post- og varemottak og ny innkjøringstunnel.

Komiteen vil be om Riksrevisjonens kommentarer til vedlagte brev av 8. juni 2017 fra Stortingets presidentskap, der det blant annet fremgår at deler av Riksrevisjonens kritikk mangler grunnlag og at funn i rapporten ikke er riktige.

Komiteen ber også om Riksrevisjonens vurdering av om brevet inneholder påstander som ikke er belyst i rapporten.

Det bes om svar så snart som mulig, av hensyn til fremdriften i komiteens behandling.

Med vennlig hilsen
Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Martin Kolberg
Komitéleder

Vedlegg





KONTROLL- OG KONSTITUSJONSKOMITEEN
STORTINGET
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Vedr. Dokument 3:12 (2016–2017) Riksrevisjonens undersøkelse av Stortingets byggeprosjekt-Prinsensgate 26; nytt post og varemottak og innkjøringstunnel.

Det vises til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen av 8. juni 2017 med vedlegg. Det bes om Riksrevisjonens kommentarer til vedlagte brev av 8. juni 2017 fra Stortingets presidentskap. Det bes også om Riksrevisjonens vurdering av om brevet inneholder påstander som ikke er belyst i rapporten.

Etter Riksrevisjonens vurdering inneholder ikke brevet påstander eller informasjon som ikke er belyst i rapporten. Riksrevisjonen mener rapporten gir en korrekt beskrivelse av de faktiske forhold, og at Riksrevisjonens vurderinger har grunnlag i rapportens funn.

Riksrevisjonen har i rapporten pekt på at Stortingets administrative ledelse på tidspunktet da Stortingets budsjett for 2014 ble behandlet i Stortinget, hadde relativt sikker kunnskap om at kostnadsrammen for hele prosjektet ville øke vesentlig, og at forventet kostnadsramme var ca. 850 millioner kroner. Dette ville gi en samlet kostnad for prosjektet som er *betydelig* høyere enn den kostnadsrammen for Prinsensgate 26 og nytt post- og varemottak på 660 millioner kroner som det var redegjort for i proposisjonen.

Riksrevisjonen har ikke uttalt i rapporten at Stortingets administrasjon på dette tidspunkt skulle lagt fram en endelig kostnadsramme for denne delen av prosjektet. Riksrevisjonen har vært innforstått med at de endelige kostnadene ikke ville være kjent før man hadde utredet endelige løsninger, det var gjennomført en usikkerhetsanalyse, og saken påny var behandlet av presidentskapet. Usikkerheten var imidlertid ikke knyttet til om det ville bli en vesentlig økning i den samlede kostnadsrammen, men *hvor* mye kostnadene ville øke.

Riksrevisjonen mener at en så betydelig utvidelse av den samlede kostnaden ved prosjektet var *forhold av betydning* som det var naturlig at Stortinget ble informert om da Stortinget gjennom sitt budsjettvedtak skulle beslutte bevilgninger til videre framdrift av prosjektet. At informasjonen ikke ble gitt, innebar blant annet at Stortinget ikke fikk mulighet til å vurdere bevilgningene for 2014 i lys av at den samlede kostnaden ville bli vesentlig større, og at det ikke framkom at terskelverdien for ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styingsopplegg etter all sannsynlighet dermed var overskredet.

Riksrevisjonen legger til grunn at det i siste instans er Stortinget som må ta stilling til hvilken informasjon som er tilstrekkelig for å opplyse saken. Det vises her til det som er sagt i rapporten på side 17:

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

virkning av de vedtakene som fattes. Revisjonen legger til grunn at presidentskapet skal gi korrekt og rettidig informasjon til Stortinget i plenum og underrette om forhold av betydning.»

Videre fremkommer det i rapporten på side 105 at:

«Bevilgningsreglementet, prinsipper om god forvaltningsskikk og krav til forsvarlig saksbehandling tilsier at alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av saker, skal legges fram for Stortinget i plenum.

Vi vil ellers vise til følgende utdrag fra rapporten som vi mener kan være relevante i forhold til presidentskapets brev:

«Det går fram av saksframlegget fra administrasjonen til presidentskapet i november 2013 at det ikke er utarbeidet et eget kostnadsestimert for alternativet med innkjøring fra Rådhusgata, men at løsningen antas å være 80 millioner kroner dyrere enn nedkjøringsrampen i Nedre Vollgate.¹ Kostnadsrammen ble dermed estimert til 187 millioner kroner. I presidentskapsmøte 5. desember 2013 ble administrasjonen bedt om å legge til grunn innkjøring fra Rådhusgata for utforming av ny nedkjøring til post- og varemottak under Wessels plass. Administrasjonen ble bedt om å legge saken fram på nytt når prosjektet var endelig prosjektert og usikkerhetsanalyse forelå.» (side 67)

«Ut over høsten 2013 forelå informasjon i Stortingets administrasjon om at det ville bli nødvendig å øke kostnadsrammen for prosjektet som følge av at innkjøringstunnelen likevel ikke kunne plasseres i Nedre Vollgate. Dette ble gjort kjent for det nye presidentskapet (2013–2017) i administrasjonens notat 26. november 2013, behandlet i presidentskapsmøte 5. desember 2013. I saksframlegget til presidentskapet går det fram at ny samlet kostnadsramme inklusiv innkjøringstunnel fra Rådhusgata vil være ca. 850 millioner kroner. Presidentskapet besluttet 5. desember 2013 å plassere innkjøringen til post- og varemottaket i Rådhusgata. (Det er kostnadsrammen som legges fram for Stortinget i budsjettproposisjonen, mens det er styringsrammen som omtales i kapittel 5.3.1.)» (side 88)

Stortingets administrasjon opplyser til revisjonen at det på tidspunktet da budsjettproposisjonen for 2014 ble lagt fram for Stortinget, kun var snakk om en foreløpig kostnadsramme for tunnelen, og at det var prematurt å informere Stortinget om denne. Stortingspresidenten i perioden 2009–2013 opplyser i intervju at siden den foreløpige kostnadsrammen for nedkjøringen på 107 millioner kroner nettopp var foreløpig, var det ikke naturlig å informere Stortinget om dette i Prop. 1 S for budsjettåret 2014. Ifølge stortingspresidenten i perioden 2009–2013 og Stortingets administrasjon var det derfor naturlig å begrense seg til å informere om at tiltaket var under utredning.» (side 89)

«Stortingets administrative ledelse var kjent med at forventet kostnadsramme for byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. var 767 millioner kroner da prosjektet ble lagt fram til investeringsbeslutning i Stortinget, og ikke 660 millioner kroner slik det går fram av Prop. 1 S (2013–2014). I desember 2013 økte anslått kostnad for tunnelen til 187 millioner som følge av at presidentskapet vedtok at innkjøringen skulle plasseres i Rådhusgata. Dette innebar at samlet kostnadsramme for prosjektet økte til 847 millioner kroner. Selv om det på tidspunktet rundt framleggelsen av budsjettet var usikkerhet om kostnadsrammen for tunnelen, konstaterer revisjonen at Stortinget i plenum ikke fikk informasjon om at det ville påløpe betydelige kostnader ved byggingen av tunnelen. Slik revisjonen ser det, var usikkerheten ved kostnadsrammen ikke knyttet til om det ville bli noen kostnad, men hvor mye kostnadene ville øke. Det illustreres av at kostnaden for innkjøringstunnelen gradvis har økt fra 107 til 187 millioner kroner, videre til 309 og til dagens anslåtte kostnadsramme på 420 millioner kroner.

Presidentskapet fikk 3. desember 2013, samme dag som Stortingets budsjett ble behandlet i plenum, framlagt informasjon om at ny samlet kostnadsramme for hele prosjektet ville øke til 847 millioner kroner ved plassering av innkjøringen i Rådhusgata. Informasjonen framkom i et saksframlegg fra Stortingets administrasjon datert 26. november 2013. At Stortinget i plenum ikke ble orientert om den forventede

¹ Stortingets administrasjon (2013) *Innkjøring til post- og varemottak*. Notat til Stortingets presidentskap, 26.11.2013.

kostnadsøkningen for innkjøringstunnelen, medførte at det ikke fikk mulighet til å ta stilling til om tunnelen fortsatt skulle bygges til tross for kostnadsøkningen. Det medførte også at Stortinget i plenum ikke fikk informasjon om at terskelverdien for ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg, var overskredet, jf. vurderingen i kapittel 6.5.» (side 106).

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Brevet er ekspedert digitalt og har derfor ingen håndskreven signatur

