



STORTINGET

Innst. 112 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra Stortingets presidentskap

Dokument 18 (2020–2021)

Innstilling fra Stortingets presidentskap om Rapport om evaluering av Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv.

Til Stortinget

1. Bakgrunn

Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv. omfattet en total ombygging av Prinsens gate 26 (ofte kalt «P26»), bygging av nytt post- og varemottak under Wessels plass/Nedre Vollgate (kalt «PVM») og en ny innkjøringstunnel fra Rådhusgata til post- og varemottaket.

Arbeid med planer for å rehabilitere Prinsens gate 26 startet opp i april 2011. Prosjektet endret fra 2011 til 2013 karakter fra rehabilitering til total ombygging av Prinsens gate 26 og ble utvidet til å omfatte nytt post- og varemottak og ny innkjøringstunnel. Byggearbeidene startet opp sommeren 2014. Siste del av byggeprosjektet var ferdig i september 2019.

Prosjektets sluttkostnad er beregnet til 2,086 mrd. kroner. Det er da ikke trukket fra det beløp som Stortinget mottok fra Multiconsult ASA (prosjekterende) som følge av et forlik 20. juni 2019. Stortinget hadde saksøkt Multiconsult med krav om erstatning for økonomisk tap som følge av prosjekteringsfeil og forsinkelser. Forliket gikk ut på at Multiconsult dels betalte erstatning til Stortinget, og dels ga et prisavslag på sitt honorar i prosjektet. Samlet var beløpet på 55 mill. kroner.

Byggeprosjektets kostnadsramme er økt ved flere anledninger. Opprinnelig total kostnadsramme var 1,137 mrd. kroner (behandlet høsten 2014 i Stortinget).

Da siste økning ble gjort våren 2018, ble kostnadsrammen satt til 2,321 mrd. kroner. I forbindelse med den siste kostnadsøkningen gikk både Stortingets president og direktør fra sine stillinger.

Stortinget fattet 20. juni 2017 følgende vedtak relatert til byggeprosjektet:

«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.»

Vedtaket kom i forbindelse med Stortingets behandling av Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet. Riksrevisjonen gjennomførte på grunnlag av et vedtak i Stortinget 20. desember 2016 en revisjon av byggeprosjektet, jf. Riksrevisjonens rapport av 6. juni 2017, som er publisert i Dokument 3:12 (2016–2017).

Stortingets presidentskap oppnevnte 15. juni 2017 en arbeidsgruppe som skulle følge opp Riksrevisjonens rapport og Stortingets behandling av den. Arbeidsgruppens rapport av 17. januar 2018 er publisert i Dokument 18 (2017–2018) og anbefalte endringer i relevant regelverk og retningslinjer osv. for å sikre god og effektiv gjennomføring av Stortingets byggeprosjekter i fremtiden.

Med utgangspunkt i arbeidsgruppens anbefalinger ble det gjort endringer i Stortingets forretningsorden høsten 2018 som tydeliggjorde presidentskapets ansvar for administrasjonen, og direktørens ansvar i forhold til presidentskapet. Arbeidsgruppens rapport førte videre til at Stortinget 26. mars 2019 vedtok et reglement for sine bygge- og leiesaker, og at Statsbygg i fremtiden skal være byggherre for Stortinget ved større byggeprosjekter.

Arbeidsgruppens rapport og oppfølgingen av den oppfyller delvis formålet med en evaluering som besluttet av Stortinget. Det ble også gjort en rekke tilpasninger i byggeprosjektet og styringen av det som følge av Riksrevisjonens rapport.

Som en videre oppfølging av Stortingets vedtak gjennomførte KPMG en ekstern evaluering av byggeprosjektet første halvår 2020. KPMGs evalueringsrapport forelå 2. juli 2020 og er publisert i Dokument 18 (2020–2021).

Siden evalueringen skjer som en oppfølging av et vedtak i Stortinget, legger Stortingets presidentskap rapporten frem for Stortinget, med informasjon om hvordan rapporten er tenkt fulgt opp av Stortingets presidentskap og administrasjon. Det legges i innstillingen også frem forslag til endringer i Stortingets reglement for bygge- og leiesaker.

2. Sammendrag av Dokument 18 (2020–2021)

2.1 Evalueringens mandat

Mandatet for evalueringen tok utgangspunkt i Stortingets vedtak, med fokus på å finne ytterligere læringspunkter fra byggeprosjektet. KPMG ble i evalueringen bedt om å besvare fire hovedspørsmål:

1. Hvilke sider ved prosjektet er relevante for hvordan Stortinget, i samarbeid med Statsbygg, bør utrede, planlegge og gjennomføre sine byggeprosjekter, inkludert hvordan bør Stortinget utøve sin funksjon som oppdragsgiver når Statsbygg benyttes?
2. Hvilke lærepunkter fra evalueringen kan være relevant for annet prosjektarbeid i Stortingets administrasjon?
3. I hvilken grad er resultatmålene som er definert i prosjektets styringsdokument nådd, og hvordan kan Stortinget sikre måloppnåelse i fremtidige prosjekter?
4. Hvilke tiltak kan bidra til å sikre at Stortingets fremtidige byggeprosjekter gjennomføres i samsvar med de beste rammeverkene i staten og i byggebransjen for øvrig.

2.2 Evalueringsrapportens hovedbudskap

Byggeprosjektet ble større, mer komplekst, mer kostbart og mer tidkrevende enn først planlagt. Evalueringen viser at det ble foretatt endringer i styringen og oppfølgingen av byggeprosjektet underveis, men at mange av premissene for byggeprosjektet ble lagt i prosjektets tidlige faser.

Stortinget har utarbeidet et reglement for bygge- og leiesaker og tatt andre grep for å være bedre rustet for fremtidige prosjekter. Selv om det er tatt grep, er flere av de utfordringene byggeprosjektet møtte på, fortsatt ikke løst.

KPMG mener det ikke er tilstrekkelige rutiner, kapasitet, kompetanse, mengdetrening eller kultur i Stortinget for å håndtere fremtidige byggeprosjekter av en viss størrelse og kompleksitet som byggherre selv. KPMG presenterer en rekke anbefalinger for å møte potensielle utfordringer, som de mener Stortinget bør ta med seg videre. I rapporten presenteres funn, konklusjoner og anbefalinger fordelt på åtte kategorier med læringspunkter for fremtidige byggeprosjekter, samt noen øvrige læringspunkter og anbefalinger for prosjekter generelt i Stortinget. Samme systematikk er benyttet i punkt 2.3 nedenfor.

KPMGs vurdering av måloppnåelsen i prosjektet er at Stortinget har fått et funksjonelt og moderne bygg, og et post- og varemottak som tilfredsstiller krav til sikkerhet. En alternativ ut- og innkjøring fra garasjen er også etablert. Målene som ble satt for prosjektgjennomføringen relatert til tid og kostnad, er derimot ikke nådd.

KPMG mener øvrige mål i hovedsak er nådd. Flere av de angitte målene er imidlertid lite spesifikke og målbare, og det er derfor vanskelig å konkludere når det gjelder graden av måloppnåelse. Målene er også mange i antall. Det har ikke vært en tydelig prioritering av målene. Fremtidige mål bør være tydeligere og gis prioritering, og ikke være for mange i antall.

Kostnadsoverskridelsene i byggeprosjektet som ikke skyldes utvidelser av omfang, skyldes i stor grad mangler ved arbeidet i byggeprosjektets tidlige fase. Det ble lagt opp til en urealistisk gjennomføringstid, og det ble ikke gjennomført tilstrekkelige utredninger underveis.

Prosjektet fulgte ikke god praksis for prosjektprosesser, blant annet ved at en gikk for raskt videre til de neste fasene uten tilstrekkelige evalueringer i forkant. Prosjektet fikk derfor ikke en tilstrekkelig modning.

2.3 Prosjektmodell

En årsak til at prosjektet fikk problemer i byggefasen, var en mangelfull prosjektprosess hvor fasene prosjektet skulle gjennom, ikke var tilpasset et komplekst byggeprosjekt. Manglende krav til dokumentasjon, leveranser og kvalitetssikring kombinert med for få beslutningspunkter underveis medførte at prosjektet ikke fikk den modenheten som burde vært krevd for å ta prosjektet videre.

Prosjektmodellen som i dag benyttes for byggeprosjekter i Stortingets administrasjon, er for mindre prosjekter og reflekterer i liten grad Statsbyggs prosjektmodell. Den benyttede modellen reflekterer derfor heller ikke fullt ut kravene til større prosjekter som er fastsatt i Stortingets reglement for bygge- og leiesaker.

På bakgrunn av ovenstående funn og konklusjoner fremmer KPMG følgende anbefalinger når det gjelder prosjektmodell:

- Fremtidige byggeprosjekter for Stortinget bør følge prosjektmodeller basert på beste praksis som tilpasses byggeprosjekter av ulik størrelse og kompleksitet.
- Kravene til prosess og beslutningspunkter som finnes i reglementet for bygge- og leiesaker, bør reflekteres i en prosjektmodell for større byggeprosjekter. Krav til bruk av Statsbygg bør legges inn i prosjektmodellen.

2.4 Prosjektrutiner og -systemer

Prosjekteier hadde ikke sørget for at det var tilstrekkelige systemer og rutiner på plass da byggingen startet. Stortinget og prosjektorganisasjonen manglet viktig styringsinformasjon på flere områder. Det var mangel på relevante systemer og mangler i systemløsningene som ble valgt. Dette bedret seg noe underveis i gjennomføringsfasen. De første årene i byggefasen var det usikkerhet knyttet til innholdet i rapportene fra prosjektet til prosjektrådet.

Prosjektregnskapet ble de første årene ført i Excel. Prosjektorganisasjonen hadde ikke tilstrekkelig erfaring fra økonomistyring av store, komplekse byggeprosjekter med et stort antall endringer. Prosjektorganisasjonen manglet også tilstrekkelig kapasitet. Dette bidro til at det tok for lang tid å få satt tilstrekkelig fokus på økonomisk prosjektstyring. Oversikten over kostnadsutviklingen i samme periode var mangelfull. Dette bidro til svak kontroll. Fra 2015 ble det en bedre struktur på rapporteringen, og prosjektorganisasjonen fikk etter hvert også bedre oversikt over kostnadsutviklingen.

På bakgrunn av ovenstående funn og konklusjoner fremmer KPMG følgende anbefalinger når det gjelder projektrutiner og -systemer:

- I fremtidige prosjekter må det utarbeides prosjektrutiner som tilpasses prosjektets kompleksitet, og som stiller krav til hva som skal gjøres. Rutinene må støtte opp under hver enkelt prosess og hvert beslutningspunkt i prosjektmodellen. Etterlevelsen må kontrolleres.
- Systemene som skal benyttes til oppfølging av prosjekter og lagring av prosjektdokumentasjon, må gi muligheter for tilstrekkelig styring og kontroll. Det må også være tilstrekkelig systemkompetanse på plass. Systemer og systemkompetanse må være avklart før det besluttes gjennomføring av nye prosjekter.
- Månedsrapporteringen i fremtidige prosjekter bør følge et fast format, og innholdet må muliggjøre kontroll med prosjektets utvikling.
- Det må etableres rapporteringsrutiner som gir krav om hyppig nok rapportering om økonomi og fremdrift, tilpasset prosjektenes kompleksitet og utvikling. Dette bør gjøres som en del av arbeidet med å utforme rutiner.

2.5 Behov og bestilling

Langsiktige planer for utviklingen av bygningsmassen, som bygger på gode analyser av behovene bygningsmassen skal dekke, kan bidra til bedre modning og forankring av prosjekter. I evalueringen reises det tvil om hvorvidt Stortinget har god nok oversikt over nåværende og spesielt fremtidige behov for bruk av bygningsmassen.

Det er etablert et system for forvaltning, drift og vedlikehold av bygningsmassen (et «FDV-system»). En del teknisk dokumentasjon er imidlertid ikke digitalisert. I reglementet for bygge- og leiesaker er det ikke satt noen tydelige krav til når Statsbygg skal involveres i tidligfasen, eller om at Statsbygg skal involveres i langsiktig planlegging.

På bakgrunn av ovenstående funn og konklusjoner fremmer KPMG følgende anbefalinger når det gjelder behov og bestilling:

- Reglementet for bygge- og leiesaker bør sette tydeligere krav til at Statsbygg skal involveres i tidligfasen og i langsiktig planlegging, eventuelt bør dette innarbeides i Stortingets rutiner.
- I fremtidige prosjekter bør Statsbygg delta fra konseptutredningen. Statsbygg kan eventuelt kobles av prosjektet senere, om det viser seg at prosjektet er av mindre størrelse og lav kompleksitet. På den måten sikres det at Statsbyggs kompetanse brukes tidlig nok. Dette kan bidra til at Stortinget ikke bare utfører prosjektet riktig, men også til at det riktige prosjektet velges.

2.6 Modenhet i tidligfase

Byggeprosjektets modenhet var lav, og leveransene var ikke detaljerte nok, når prosjektet kom frem til beslutningspunkter. Endringer i prosjektomfang ble foretatt for sent, etter beslutningspunkt. Det var manglende gjennomarbeiding av prosjekterendes arbeid og manglende kvalitetssikring hos byggherre. Manglende kvalitetssikring av kostnadsestimater førte også til at usikkerhetsanalysene ble svekket.

Når prosjekter planlegges, må det settes tydelige rammer for omfang, arbeidet som skal utføres, budsjetter og rapporteringsmønstre. Det er viktig å lære av andre og skape eierskap til kostnadsrammen hos alle involverte.

På bakgrunn av ovenstående funn og konklusjoner fremmer KPMG følgende anbefalinger når det gjelder modenhet i tidligfasen:

- Det må tilrettelegges for at alle ønsker og behov meldes inn og behandles rettidig i fremtidige prosjekter. Brukerne må også få en forståelse for når dette skal skje. Det må skapes eierskap til kostnadsrammen hos brukerne, slik at brukerne forstår hva behovene deres vil koste og blir i stand til å foreta prioriteringer.

- Det må utvises varsomhet med å fastsette strenge tidsfrister tidlig i prosjektutviklingen. Det bør være fokus på å sikre at prosjektet er tilstrekkelig vurdert og modnet før det kan videreutvikles.
- Stortinget må sørge for tett oppfølging av sine oppdragstakere og være en krevende bestiller. Dersom Stortinget ikke besitter slik kompetanse selv, kan kompetansen kjøpes av spesialister.
- Det må etableres krav til hva usikkerhetsanalyser skal inneholde, basert på beste praksis og basert på den fasen prosjektet er i når usikkerhetsanalysene foretas.

2.7 Kontrahering og gjennomføringsmodell

Dersom prosjekteringskontrakter inngås før byggherren kjenner det faktiske behovet for prosjektering godt nok, bidrar det til at byggherren og den som beregner kostnadene, kan undervurdere kompleksiteten og byggekostnadene. Generalentreprise ble valgt som entreprisform for hhv. P26/PVM som en entreprise og innkjøringstunnelen som en separat entreprise.

Funn i evalueringen tyder på at verken byggherren eller prosjekterende hadde god nok forståelse av kravene som stilles til partene med valgt kontraktsform. I entreprisen for innkjøringstunnelen la Stortinget til rette for koordinering og samhandling med entreprenør i tidligfasen. Dette var basert på læring fra tidligfasen av arbeidet med P26/PVM.

På bakgrunn av ovenstående funn og konklusjoner fremmer KPMG følgende anbefalinger når det gjelder kontrahering og gjennomføringsmodell:

- Stortinget (ev. med bistand fra Statsbygg) må i fremtidige prosjekter etablere god nok oversikt over behov og løsninger før prosjekteringskontrakt inngås.
- Det bør vurderes å velge en gjennomføringsmodell som legger til rette for tidlig involvering av entreprenør og samspill hvor dette er relevant, som Stortinget gjorde i tidligfasen for innkjøringstunnelen.

2.8 Fullmakter, roller og ansvar

I byggeprosjektet var Stortinget både oppdragsgiver, byggherre og bruker. Dette bidro til at Stortinget ikke hadde et godt nok bilde av rollene som skulle fylles. Det ble ryddet opp i rolle- og ansvarsbeskrivelser i prosjektet fra 2015. På bakgrunn av arbeidsgruppens anbefalinger ble bestemmelser som formaliserer presidentskapets ansvar for administrasjonen, og direktørens ansvar i forhold til presidentskapet, tatt inn i Stortingets forretningsorden i 2018.

Prosjektets styringsdokumenter inneholdt en beskrivelse av ansvarsområder for de sentrale posisjonene i prosjektet. Uttalelser i intervjuer om manglende beskrivelser av roller og ansvar tyder på at styringsdokumentet ikke har vært aktivt brukt.

Evalueringen viser at det var uklare fullmakter mellom Stortingets administrasjon og prosjektorganisasjonen, og internt i prosjektorganisasjonen.

På bakgrunn av ovenstående funn og konklusjoner fremmer KPMG følgende anbefalinger når det gjelder fullmakter, roller og ansvar:

- Tydelighet rundt roller og ansvar er kritisk for prosjekters vellykkethet. Det må f.eks. være klart hva som er oppdragsgivers ansvar, brukers ansvar og byggherrens ansvar, og hvordan samspillet mellom aktørene skal fungere.
- I fremtidige prosjekter må fullmaktene være klare, og etterlevelsen av fullmaktene må følges opp. Endringer i omfang må godkjennes på riktig nivå.

2.9 Kapasitet og kompetanse

Ved generalentrepriser er byggherren ansvarlig for å styre prosjekterende, og byggherren bærer risikoen for feil og mangler i prosjekteringen overfor øvrige kontraktsmotparter. Det er god praksis at prosjekteier forsikrer seg om at krav til kvalitet oppfylles på en tilfredsstillende måte. Beslutningsunderlaget for byggingen av P26/PVM var ikke tilstrekkelig gjennomarbeidet. Stortingets administrasjon/prosjekteier fanget ikke opp dette, eller at tidsplanen som ble satt for prosjekteringen, var urealistisk.

Evalueringen viser at dette kan skyldes mangel på kapasitet og kompetanse i administrasjonen. Med dette menes at administrasjonen ikke førte tilstrekkelig kontroll med arbeidene, i form av å ha noen som hadde kapasitet og kompetanse til å kontrollere prosjekterendes arbeid. Administrasjonen tok lærdom av manglene i kontraktsunderlaget for P26/PVM i arbeidet med kontraktsunderlaget for innkjøringstunnelen. Denne kontrakten ble gjenstand for kvalitetssikring. Flere mangler ble påpekt og rettet.

Det ble gjort flere endringer i både prosjektrådet og prosjektorganisasjonen underveis, som følge av utfordringene prosjektet stod overfor. Flere opplevde imidlertid at administrasjonen hadde fokus på den daglige driften, og at dette gikk ut over det strategiske overblikket. Avdelingen med ansvar for eiendomsporteføljen har mange og ulike oppgaver, og håndterer store verdier i bygningsmassen. Gjennomføringsansvaret ble lagt på for få personer i administrasjonen med for liten tid i byggeprosjektets tidligfase.

Administrasjonen satt ikke selv med prosjekteringskompetanse. Dette medførte at det ble stilt for få kritiske spørsmål til prosjekterende. Sentrale personer i prosjektet uttrykker tvil om hvorvidt Stortingets eiendomsmiljø vil kunne håndtere et prosjekt i størrelsesorden 200–250 mill. kroner på en tilfredsstillende måte. Det er blant annet vist til at slike prosjekter ofte krever fullt fokus i organisasjonen. Eiendomsmiljøet kan også

få vansker med å rekruttere personer med relevant kompetanse.

På bakgrunn av ovenstående funn og konklusjoner fremmer KPMG følgende anbefalinger når det gjelder kapasitet og kompetanse:

- Det bør gjennomføres en uavhengig vurdering av kompetansen og kapasiteten i stortingsadministrasjonens eiendomsmiljø før Stortinget eventuelt tar en byggherrerolle igjen i prosjekter av en viss størrelse og kompleksitet. Om det vurderes at denne ikke er tilstrekkelig, bør Statsbygg være byggherre.
- Stortinget bør være en krevende oppdragsgiver overfor Statsbygg. Om det vurderes at kompetansen internt ikke er tilstrekkelig, kan kompetanse leies inn utenfra, slik det ble gjort i byggefasen av prosjektet P26 mv.
- Stortinget bør jobbe systematisk med å tilegne seg kunnskap om god praksis fra relevante miljøer, og involvere seg i relevante fora.

2.10 Prosjekteierstyring og kultur

Det var ikke et tydelig prosjekteierskap i store deler av byggeprosjektet. Det var lenge uklare forventninger til medlemmene av prosjektrådet. Prosjektet hadde ikke tilstrekkelig støtte i linjen. Prosjektorganisasjonen opplevde at byggeprosjektet ble brukt politisk, og fant det tidvis vanskelig å jobbe under politisk påvirkning.

Byggeprosjektets tidligfase ble preget av «desentralisert kultur» i administrasjonen. Det var sterkere fokus på raske løsninger enn utredning og innhenting av erfaringer utenfra. Det fremkommer altså flere trekk ved kulturen på Stortinget som kan gi risiko for at kulturen vil styre prosjekter også i fremtiden.

På bakgrunn av ovenstående funn og konklusjoner fremmer KPMG følgende anbefalinger når det gjelder prosjekteierstyring og kultur:

- I fremtidige prosjekter bør Stortinget klargjøre forventninger til medlemmer av prosjektrådet. Medlemmene skal ikke bare kontrollere prosjektutviklingen, men også bidra til at prosjektet får nødvendig bistand fra linjen.
- Om Stortinget skal være byggherre i fremtidige prosjekter, må Stortinget i samarbeid med Statsbygg vurdere tiltak som kan være relevante for å utvikle en kultur for utredning, utvikling og for å hente impulser utenfra. Administrasjonen bør sørge for at byggeprosjekter som legges frem for beslutning i presidentskap og storting, er tilstrekkelig konsekvensutredet.
- Den som skal ivareta prosjekteierrollen i Stortinget og Statsbyggs fremtidige prosjekter må tydeliggjøre hvilke krav som stilles til prosjekteierrollen. Prosjekteier må formidle hvilke føringer som gjelder for prosjektet overfor både byggherre, prosjektor-

ganisasjon og brukere. Behov for å leie inn eksterne til å støtte prosjekteier i rollen bør vurderes.

- Tydelig mandat må gis i oppdragsbrevene til Statsbygg. Roller og ansvar må være avklart på forhånd.

2.11 Øvrige læringspunkter og anbefalinger

Ut over de åtte kategoriene med læringspunkter for byggeprosjekter som er omhandlet ovenfor, kommer KPMG med noen andre anbefalinger som er relevante for kommende prosjekter i Stortinget, også andre typer prosjekter enn byggeprosjekter:

1. **Erfaringsoverføring:** For byggeprosjektet ble det utarbeidet flere prosjektspesifikke rutiner. Stortinget bør utarbeide en oversikt over prosjektspesifikke rutiner som kan ha potensial for å brukes i andre typer prosjekter (som f.eks. IT-prosjekter).
2. **Etterlevelse:** Det er viktig at Stortinget prioriterer å få på plass mer effektive rutiner for revisjon og kontroll.
3. **Systemer som bidrar til økonomisk styring og kontroll:** Byggeprosjektet tok etter hvert i bruk ISY prosjektøkonomi. Dette ga en bedre oversikt over byggeprosjektets kostnadsutvikling. Stortinget bør vurdere bruk av systemer/funksjonalitet som bidrar til styring og kontroll også i andre typer prosjekter.
4. **Anskaffelser:** Om Stortinget skal ha byggherrerollen igjen, bør Stortinget vurdere å inngå som bruker i en fremtidig samkjøpsavtale for eksternt kvalitets-sikring med Finansdepartementet, og undersøke om det er andre avtaler i Finansdepartementet og Statsbygg som kan være relevante å benytte. På denne måten sikres det at kravene som stilles til leverandørene, er basert på beste praksis i staten.

3. Presidentskapets merknader

3.1 Generelt

Presidentskapet viser til evalueringsrapporten fra KPMG, som inneholder mange nyttige læringspunkter for fremtidige byggeprosjekter i Stortinget. Videre viser presidentskapet til at KPMGs rapport, i likhet med Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet fra 2017, beskriver alvorlige mangler ved planleggingen og gjennomføringen av prosjektet.

Presidentskapet noterer seg at KPMG i rapporten anerkjenner at Stortinget gjennom prosjektet har fått et funksjonelt og moderne bygg, og et post- og vare-mottak som tilfredsstillende krav til sikkerhet. Videre er det etablert en alternativ ut- og innkjøring fra garasjen som også ivaretar viktige sikkerhetshensyn for Stortinget. Presidentskapet noterer seg videre at KPMG i rapporten viser til at manglende sikkerhetstiltak ble en viktig begrunnelse for prosjektet i kjølvannet av terrorhendelsene 22. juli 2011, i tillegg til den byggtekniske tilstanden i Prinsens gate 26.

Presidentskapet viser til at byggeprosjektet har pågått gjennom flere presidentskap og stortingsperioder, helt tilbake til perioden 2009–2013, hvor premisse- ne for prosjektet i all hovedsak ble lagt. Presidents- kapet merker seg at evalueringsrapporten fremhever at kostnadsoverskridelsene i byggeprosjektet som ikke skyldes utvidelser av omfang, i stor grad skyldes man- gler ved arbeidet i byggeprosjektets tidligfase.

Presidentskapet mener et svært viktig lærings- punkt, som også understøttes av KPMGs rapport og Riksrevisjonens granskning, er at beslutninger som fat- tes i prosjekters tidligfase, vil kunne ha avgjørende be- tydning for prosjektperioden og sluttresultat. Valgene som ble tatt i perioden 2009–2013, at man ikke valgte Statsbygg som byggherre og at man ga stram føring om at ferdigstillelse skulle være rett etter stortingsvalget i 2017, var blant årsakene til at prosjektet fikk manglende tid i prosjekteringsfasen, urealistiske frister og en pro- sjektorganisering som ikke var tilpasset prosjektets kompleksitet eller omfang.

Presidentskapet finner grunn til å understreke disse forhold som en viktig del av læringen, da det trek- kes frem av flere av de intervjuede i KPMGs rapport som hovedårsaken til utfordringene som senere skulle opp- stå i prosjektet.

Presidentskapet merker seg at evalueringsrap- porten fremhever at det fra 2015 ble tatt grep som i noen grad bedret oppfølgingen og gjennomføringen av pro- sjektet, herunder at det ble en bedre struktur på rappor- teringen i prosjektet og klarere rolle- og ansvarsbes- krivelser. Presidentskapet viser til at de økonomis- ke rammene likevel senere ble betydelig økt, og at Stor- tinget først våren 2018 besluttet det som ble den sist vedtatte kostnadsrammen for prosjektet, på 2,321 mrd. kroner.

Presidentskapet merker seg at byggeprosjek- tets beregnede sluttkostnad på 2,086 mrd. kroner, forli- ket med Multiconsult tatt i betraktning, ligger 290 mill. kroner under den sist vedtatte kostnadsrammen som ble fastsatt våren 2018.

Presidentskapet viser til evalueringsrappor- tens funn, konklusjoner og anbefalinger, som er gjengitt ovenfor i punkt 2. Presidentskapet viser også til de tiltak som Stortinget, presidentskapet og administra- sjonen allerede har iverksatt som følge av erfaringene med byggeprosjektet og tidligere rapporter, herunder endringer i forretningsordenen og nytt bygge- og leiere- glement for Stortinget.

Presidentskapet registrerer at det på flere om- råder er en del sammenfall mellom allerede iverksatte tiltak og de anbefalinger som er fremmet i evaluerings- rapporten. Samtidig viser evalueringsrapporten at det fremdeles gjenstår forbedringsarbeid på flere punkter. Presidentskapet legger til grunn at alle anbefalin- gene i evalueringsrapporten skal følges opp, enten det

er ved videre oppfølging av allerede iverksatte tiltak el- ler ytterligere tiltak.

Presidentskapet ser at det i lys av evaluerings- rapporten er grunn til å se på arbeidsdelingen i bygge- prosjekter mellom eiendomsavdelingen i Stortingets administrasjon og Statsbygg på nytt. Det gjelder selv om Stortingets administrasjon, som følge av utvikling på ei- endomsområdet de senere år, i dag har en bedre evne til å håndtere oppgaver og problemstillinger knyttet til forvaltning, drift og utvikling av bygningsmassen enn det som var situasjonen i byggeprosjektets tidlige faser.

Presidentskapet viser til at eiendomsområdet de senere år har blitt styrket i Stortingets administra- sjon. Eiendomsavdelingen har nå egne enheter for hen- holdsvis drift, forvaltning og utvikling, og har over tid blitt tilført mer ressurser og mer spisset kompetanse innenfor hvert av disse områdene. Måltrettet rekrutte- ring, kompetanseoppbygging og utviklingstiltak vil gi større forutsigbarhet i planlegging og prioritering av ei- endomsprosjekter fremover.

Presidentskapet foreslår i det følgende som sentrale og gjennomgående oppfølgingspunkter at byg- ge- og leiereglementet endres slik at (i) Statsbygg skal ha byggherreansvaret i flere saker enn det som følger av dagens reglement, og slik at (ii) det angis uttrykkelig i reglementet at Statsbygg skal involveres også i tidlig fase av prosjekter.

3.2 Mer utstrakt bruk av Statsbygg som byggherre

Presidentskapet viser til at hovedregelen i Reg- lement for Stortingets bygge- og leiesaker er at Statsbygg er byggherre for prosjekter over 300 mill. kroner, se inn- ledningsvis i reglementets punkt 4. Etter en konkret vur- dering kan Stortinget ifølge reglementet også anmode Statsbygg om å påta seg byggherreansvaret for prosjek- ter under 300 mill. kroner. Ved vurderingen skal det leg- ges vekt på prosjektets størrelse, prosjektets kompleksi- tet, krav til kompetanse og kapasitet i byggherreorgani- sasjonen, herunder fordelene ved å kunne trekke på Statsbyggs faglige ressurser.

Presidentskapet viser til Innst. 193 S (2018– 2019), hvor presidentskapet uttalte at

«det vil være hensiktsmessig at vedlikehold og min- dre byggeprosjekter, som for eksempel ombygging av en kontoretasje, fremdeles gjennomføres av Stortingets egen organisasjon for eiendomsforvaltning. Dette vil kunne gjøre det enklere å tilpasse byggeaktivitetene til øvrig løpende virksomhet i Stortinget. Presidentskapet viser til at Stortingets direktør vil vurdere hensiktsmes- sigheten av hvem som skal opptre som byggherre, kon- kret i tråd med ovennevnte føringer.»

Presidentskapet er fortsatt av den oppfatning at Stortingets administrasjon har kapasitet og kompe- tanse til å gjennomføre ombygginger og utvikling innenfor normalnivå for investeringer. Det årlige nor-

malnivået for investeringer på dette området ligger samlet sett under 100 mill. kroner. De største enkeltprosjektene i egenregi de senere årene har vært i størrelsesorden 50–60 mill. kroner, for eksempel de ferdigstilte arbeidene på Wessels plass og ombygging av arealer i Akersgata 21, som nå pågår.

Presidentskapet viser til at enkelte større prosjekter vil være flerårige prosjekter som i sum kan medføre kostnader opp mot 300 mill. kroner. Dette vil i hovedsak dreie seg om ulike vedlikeholds- og utskiftingsprogram som gjennomføres over lengre tid. Slike prosjekter må, i tråd med kravene til utredning som Stortinget nå er underlagt, vurderes samlet, ikke oppstykket. Dette kan eksempelvis gjelde utskifting av ventilasjon i stortingsbygningen og sikringstiltak. Det må for slike prosjekter fastsettes en samlet kostnadsramme, med tilhørende plan for årlige budsjettbehov.

For prosjekter som i det enkelte år eller samlet utfordrer malnivået, men ikke overstiger dagens terskelverdi på 300 mill. kroner, vil vurderingen av prosjektets størrelse, kompleksitet, krav til kompetanse og kapasitet i byggherreorganisasjonen i de fleste tilfeller føre til at kapasiteten internt vurderes å ikke være tilstrekkelig til å ivareta byggherreansvaret slik eiendomsområdet i dag er bemannet.

Det vil i disse tilfellene være aktuelt å vurdere innleie av ekstern kompetanse eller å anmode Statsbygg om å påta seg byggherreansvaret. Når dagens bemanning av eiendomsområdet allerede forutsetter utstrakt bruk av ekstern, innleid kompetanse ved planlegging og gjennomføring av tiltak i bygningsmassen, mener presidentskapet at det er nærliggende å vurdere om terskelen for å engasjere Statsbygg som byggherre bør senkes. Dette forsterkes av de vurderinger som fremgår i evalueringsrapporten om håndtering av byggeprosjekter av en viss størrelse og kompleksitet.

Presidentskapet viser til punkt 4.2 i Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker, hvor terskelen for når beslutning om oppstart av forprosjekt samt større endringer skal legges frem for Stortinget i plenum, er satt til 150 mill. kroner. Presidentskapet mener dette også kan være en egnet terskel for når Statsbygg som hovedregel skal være byggherre for Stortingets byggeprosjekter.

Presidentskapet legger vekt på at Statsbygg, i motsetning til Stortingets administrasjon, har mengdetrening i håndtering av byggeprosjekter over dette nivået. Presidentskapet mener at det under dette nivået må vurderes konkret om Statsbygg skal benyttes som byggherre, basert på samme kriterier som for prosjekter under dagens terskel på 300 mill. kroner. Innenfor malnivå for årlige investeringer på 100 mill. kroner og for enkeltprosjekter som samlet (over flere år) er innenfor 150 mill. kroner, har Stortingets administrasjon mengdetrening i å håndtere prosjektene selv, og vil kun-

ne tilpasse og gjennomføre vedlikeholds- og mindre byggeaktiviteter til øvrig løpende virksomhet i Stortinget.

På denne bakgrunn foreslår presidentskapet at terskelen for når Statsbygg som hovedregel skal engasjeres som byggherre for Stortingets byggeprosjekter, reduseres fra 300 til 150 mill. kroner. Presidentskapet foreslår at punkt 4 endres slik:

«Andre og tredje avsnitt i punkt 4 i Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker skal lyde:

For prosjekter over 150 mill. kroner er Statsbygg som hovedregel byggherre. Unntak forutsetter at Stortinget bestemmer dette ved beslutning om oppstart av forprosjekt.

Etter en konkret vurdering kan Stortinget også anmode Statsbygg om å påta seg byggherreansvaret for prosjekter under 150 mill., hvor blant annet følgende forhold tillegges vekt:

- a. Prosjektets størrelse
- b. Prosjektets kompleksitet
- c. Krav til kompetanse og kapasitet i byggherreorganisasjonen, herunder fordelene ved å kunne trekke på Statsbyggs faglige ressurser.»

Presidentskapet vil fremheve at med en slik halvering av terskelen for når Statsbygg som hovedregel skal være byggherre for Stortingets byggeprosjekter, vil Stortingets administrasjon kunne konsentrere seg om å ivareta og utvikle kompetanse knyttet til planlegging og gjennomføring av prosjekter innenfor malnivået for investeringer. Videre vil Stortingets administrasjon kunne fokusere på ivaretagelse av bruker- og bestillerrollen i samarbeidet med Statsbygg i større og mer komplekse prosjekter. Presidentskapet legger til grunn at kompetanseutviklingstiltak for å styrke administrasjonens evne til ivaretagelse og utvikling av denne rollen i henhold til beste praksis prioriteres.

Presidentskapet viser til at punkt 4 i bygge- og leiereglementet åpner for at presidentskapet kan gjøre endringer i reglementet, forutsatt at endringene det er snakk om, ikke gjelder forholdet mellom Stortingets plenum og Stortingets presidentskap. Presidentskapet mener imidlertid at det er hensiktsmessig at det nevnte forslaget til endringer behandles av Stortinget i plenum i forbindelse med behandlingen av evalueringsrapporten, også i lys av at spørsmål om når Statsbygg skal være byggherre for Stortinget, er et såpass sentralt tema i reglementet.

3.3 Statsbygg som rådgiver i tidligfase

Presidentskapet viser til punkt 2.4 i Stortingets bygge- og leiereglement, hvor det fremgår at rådgivningstjenester fra Statsbygg kan benyttes i utredningsfasen når Stortinget vurderer å anskaffe nye lokaler eller

gjøre endringer i eksisterende lokaler. Rådgivningstjenester fra Statsbygg kan også benyttes når Stortinget selv er byggherre, og Statsbygg kan gi råd og bistå i kontraktsforhandlinger ved leie i markedet.

Presidentskapet viser videre til at bestemmelsen er inntatt i reglementet for å sikre at administrasjonen skal kunne dra nytte av Statsbygg som rådgiver der Stortinget selv er byggherre, og slik at Statsbygg kan involveres i tidlig fase i prosjekter hvor Statsbygg skal utøve byggherrefunksjonen.

Stortingets administrasjon har i tråd med bestemmelsen inngått avtale med Statsbygg om rådgivningsoppdrag. For prosjekter som antas å overstige gjeldende terskelverdi på 300 mill. kroner, skal Statsbygg benyttes som rådgiver i tidlig fase. Statsbygg blir også involvert i utredningsfasen for mindre prosjekter der hvor det er hensiktsmessig.

Presidentskapet mener det bør fremgå uttrykkelig i bygge- og leiereglementet at Statsbygg skal involveres i tidlig fase i Stortingets byggeprosjekter, i tråd med den praksis som allerede er i ferd med å etableres. I prosjekter hvor Statsbygg skal være byggherre i gjennomføringsfasen, mener presidentskapet at Statsbygg som hovedregel også bør benyttes i utredningsfasen. Videre mener presidentskapet at Statsbygg også skal vurderes involvert i mindre prosjekter der hvor det er hensiktsmessig.

På denne bakgrunn foreslår presidentskapet endringer i punkt 2.4 i Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker:

«Punkt 2.4 i Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker skal lyde:

2.4 Statsbyggs rådgiverfunksjon

Rådgivningstjenester fra Statsbygg kan benyttes i utredningsfasen når Stortinget vurderer å anskaffe nye lokaler eller gjøre endringer i eksisterende lokaler. *I prosjekter hvor Statsbygg skal være byggherre i gjennomføringsfasen, skal Statsbygg som hovedregel også benyttes i utredningsfasen. Statsbygg skal også vurderes involvert i utredningsfasen i andre prosjekter der hvor det er hensiktsmessig.*

Rådgivningstjenester fra Statsbygg kan også benyttes når Stortinget selv er byggherre, og Statsbygg kan gi råd og bistå i kontraktsforhandlinger ved leie i markedet.»

Presidentskapet merker seg også at Stortingets administrasjon i forbindelse med det allerede etablerte samarbeidet med Statsbygg vil benytte seg av kompetanseutviklingstiltak i samarbeid med Statsbygg.

3.4 Informasjon til Stortinget

I tillegg til økt bruk av Statsbygg og spissing av kompetansen i Stortingets administrasjon til mindre pro-

sjekter og bruker- og bestillerrollen understreker presidentskapet viktigheten av god og tilstrekkelig detaljert informasjon til Stortinget om større vedlikeholdsprosjekter og byggeprosjekter. Det samme gjelder andre større prosjekter som gjennomføres i Stortinget.

Presidentskapet viser til at dette også er fremhevet i Innst. 406 S (2017–2018):

«Presidentskapet vil derfor i fremtiden generelt ha større oppmerksomhet om hvilke administrative saker Stortinget bør orienteres om, på hvilket stadium i behandlingen av en administrativ sak Stortinget skal orienteres, og hvor utfyllende orienteringen skal være.

Det legges opp til at det orienteres om viktige administrative tiltak under omtalen av Stortingets budsjett i de årlige proposisjonene om statsbudsjettet, eventuelt i en av de to omgrupperingsproposisjonene som fremmes i løpet av budsjetterminen (revidert nasjonalbudsjett og nysalderingen). Unntaksvis kan det også være aktuelt å fremme egne innstillinger fra presidentskapet til Stortinget om særlig viktige administrative tiltak.»

Presidentskapet viser i den forbindelse til vedtakene som ble fattet i Stortinget 20. juni 2017 samtidig som vedtaket om evaluering, herunder vedtak 1027:

«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 viser til at omtale av Stortingets byggeprosjekter og andre større prosjekter i Stortinget i Prop. 1 S ikke har vært underlagt en fast mal eller ramme. Utviklingstiltak med store kostnader og av stor viktighet har imidlertid vært bredere omtalt enn de ordinære drifts- og vedlikeholdstiltakene. Byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. ble i Prop. 1 S (2016–2017) omtalt i et eget vedlegg. Det var også i Prop. 1 S (2017–2018) en bredere omtale av prosjektet.

Presidentskapet viser videre til at de beslutningsnivåer som i forvaltningens bygge- og leieinstruks er lagt til Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet eller regjeringen, som hovedregel er lagt til Stortingets presidentskap i Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker. Det er imidlertid gjort to viktige unntak fra denne hovedregelen. Beslutning om oppstart av forprosjekt for prosjekter med en anslått verdi over 150 mill. kroner legges frem for Stortinget i

plenum. I tillegg skal større endringer i prosjekter over 150 mill. kroner legges frem for Stortinget i plenum.

Presidentskapet vil fremheve at i tillegg til den informasjon som gis til Stortinget om større vedlikeholds- og byggeprosjekter og andre større prosjekter i forbindelse med den ordinære budsjettbehandlingen eller som egne saker, kan presidentskapet ut fra sakens viktighet drøfte disse med partigruppene, jf. Stortingets forretningsorden § 9 a andre ledd.

Presidentskapet viser til at prosjekter av en viss størrelse vil måtte finansieres utenfor Stortingets normale investeringsramme. Disse prosjektene vil få bevilgninger over statsbudsjettet, der Stortinget fastsetter kostnadsrammen særskilt. For byggeprosjekter over 150 mill. kroner innebærer dette at presidentskapet, når beslutning om oppstart forprosjekt legges frem for Stortinget i plenum, også redegjør for kostnadsrammen for hele prosjektet.

For de tilfellene der Statsbygg skal opptre som byggherre, gjelder prinsippene for ansvarsdeling ved behandling og gjennomføring av prosjekter fastsatt i kapittel 4 i Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker. For ordinære byggeprosjekter legger Stortingets presidentskap frem forslag om startbevilgning for Stortinget i plenum sammen med forslag til kostnadsramme, jf. reglementets punkt 4.4.1. Stortingets presidentskap og administrasjon må, i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, vurdere den nærmere budsjettprosessen der Statsbygg skal opptre som byggherre.

For de tilfellene der Stortinget selv skal være byggherre, men kostnadene overstiger normal investeringsramme, vil det være behov for en bredere omtale av prosjektene i forbindelse med budsjettbehandlingen. Presidentskapet vil legge de prinsipper som det er gjort rede for her, til grunn når det gjelder hvilke krav som skal settes til omtale av slike prosjekter i Prop. 1 S.

3.5 Forbedringstiltak for øvrig i byggeprosjekter

Presidentskapet gir i det følgende en oversikt over allerede igangsatte forbedringstiltak i Stortingets administrasjon i byggesaker, samt ytterligere planlagte forbedringstiltak ut over de endringer i bygge- og leiereglementet som er lagt frem ovenfor, med utgangspunkt i anbefalingene i evalueringsrapporten.

Prosjektmodell

Presidentskapet vil understreke at prosjektmodellen som Stortingets byggeprosjekter i dag følger, uavhengig av størrelse, er samstemt med Statsbygg sin egen prosjektmodell, og praktiseres i henhold til dette og føringer gitt i Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker. I prosjekter hvor Statsbygg skal være byggherre, vil Statsbyggs gjennomføringsmodell, sammen med

Finansdepartementets metodikk og veiledere, legges til grunn.

I henhold til punkt 2.2 i Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker legges utredningsinstruksen samt veilederen «Styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase» til grunn i utredningsfasen. Finansdepartementets metodikk for konseptvalgutredning («KVU») brukes i utredningene, jf. Finansdepartementets veiledere for KVU-arbeid.

Presidentskapet viser til at Stortingets administrasjon som nevnt i punkt 3.3 ovenfor har inngått avtale med Statsbygg om rådgivningsoppdrag, herunder involvering av Statsbygg i tidlig fase i prosjekter hvor Statsbygg skal være byggherre. Statsbygg vil også bli involvert i utredningsfasen for mindre prosjekter der det er hensiktsmessig.

Stortingets prosjektmodell vil også for gjennomføringsfasen tilpasses slik at roller, ansvar og andre krav i reglement og veileder innarbeides, og samarbeidet med Statsbygg avklares og tydeliggjøres.

Prosjektrutiner og -systemer

Presidentskapet vil fremheve at styring etter Statsbyggs internkontrollsystem nå benyttes i prosjekter der Statsbygg er rådgiver (tidlig fase) eller byggherre (gjennomføringsfasen), og at prosjekter hvor Statsbygg er byggherre, skal organiseres, administreres og gjennomføres i henhold til Statsbyggs gjennomføringsmodell for de ulike fasene.

For prosjekter hvor Stortinget selv er byggherre, benyttes i dag en prosjektmodell som er en tilpasset variant av Statsbygg sin prosjektmodell. Faser og beslutningspunkter er nå sammenfallende i Stortingets og Statsbyggs prosjektmodeller.

Prosjektene styres i dag etter «beste praksis», hovedsakelig adoptert fra Statsbygg og Undervisningsbygg Oslo KF. Ved siden av Statsbygg er Undervisningsbygg Oslo en vesentlig kapasitet innen offentlig byggeprosjektstyring.

Presidentskapet viser til at nylig ferdigstilte prosjekter for perimetersikring og oppgradering av Wessels plass ble gjennomført etter denne prosjektmodell og styringsmetodikk. I pågående og nylig avsluttede prosjekter er det benyttet kompetente interne ressurser til prosjekt- og byggeledelse, og det er også engasjert ekstern prosjekt- og byggeledelse ved behov. For eksempel benyttes ekstern prosjekt- og byggeledelse ved pågående ombygging av kontoretasjer i Akersgata 21.

Presidentskapet viser videre til at det er igangsatt arbeid med å dokumentere maler, prosedyrer, rutiner og sjekklister i nytt kvalitets- og styringssystem for Stortingets byggeprosjekter. Nytt kvalitets- og styringssystem for Stortingets byggeprosjekter vil i tillegg til maler, prosedyrer, rutiner og sjekklister også inneholde tydelige krav til styrende dokumenter, beslutningspunkter

ter og prosjektadministrative leveranser. Systemet skal dokumenteres og formaliseres slik at det blir enhetlig begrepsbruk, og for å kunne sikre etterlevelse.

Behov og bestilling

Presidentskapet viser til punkt 3.1 ovenfor, hvor det fremgår at det de senere år er gjennomført kapasitets- og kompetanseheving knyttet til eiendomsforvaltningen i Stortingets administrasjon. Kapasiteten og kompetansen på oppgaver innen arealforvaltning, teknisk forvaltning, strategiske vurderinger, prioritering av prosjekter og planlegging er styrket ved etablering av en ny enhet med særskilt ansvar for eiendomsforvaltningen.

Statsbygg benyttes nå som rådgiver i tidlig fase i prosjekter hvor de skal ha byggherreansvaret. Statsbygg blir også involvert i utredningsfasen for mindre prosjekter der hvor det er hensiktsmessig.

Presidentskapet viser i denne forbindelse til forslaget i punkt 3.3 ovenfor om at det bør stilles tydeligere krav i Stortingets bygge- og leiereglement til at Statsbygg skal involveres i tidligfasen i byggeprosjekter. Det praktiseres allerede at Statsbygg involveres i tidlig fase i nye prosjekter over terskelverdien, og ellers i mindre prosjekter der hvor det er hensiktsmessig.

Modenhet i tidligfase

Presidentskapet vil understreke at stegene i tidligfasen, som beskrevet i forbindelse med omtale av prosjektmodell, prosjektrutiner og -systemer og behov og bestilling ovenfor, skal sikre brukerinvolvering og forankring til rett tid i pågående og nye prosjekter. Modenhet i prosjektene sikres også ved at stegene i tidligfasen følges.

Det har, etter erfaringene med byggeprosjektet i Prinsens gate 26, vært arbeidet i Stortingets administrasjon med å bedre både forståelsen for viktigheten av god brukermedvirkning og brukerinvolveringen som sådan.

Presidentskapet vil fremheve at administrasjonen skal ivareta brukernes behov på en god måte. Samtidig skal konsekvensene være tilstrekkelig utredet, for dermed å gi brukerne god forståelse for kostnader knyttet til behov, løsningsvalg og prioriteringer. Brukerinvolvering er en viktig del av administrasjonens nye strategi, som ble vedtatt i 2019. Bedre brukerinvolvering skal gjelde både i byggeprosjekter og i andre små og store endringstiltak.

For store byggeprosjekter blir det viktig å ha med brukerne fra starten av, og foreta en nøye vurdering av hele brukerprosessen. Det blir ekstra viktig å sikre at brukerrollen ikke bare har oppmerksomhet på ønsket funksjonalitet, men også synliggjør kostnadene knyttet til behovene. For store byggeprosjekter understrekes viktigheten av tidlig brukerinvolvering i stegene i tidligfasen.

Presidentskapet viser til at det allerede iverksatte samarbeidet med Statsbygg og arbeid med nye byggeprosjekter skal evalueres, herunder vurdering av prosjektenes modenhet i tidligfasen og ivaretagelse av byggherreansvaret og bestillerrollen. I prosjekter der Statsbygg skal være byggherre, vil det i tillegg være nødvendig å sikre tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å ivareta rollen som oppdragsgiver og bruker. Dette vil være et viktig fokusområde ved videre formalisering av samarbeidet med Statsbygg.

Presidentskapet vil fremheve at presidentskapet og administrasjonen vil vurdere andre relevante tiltak for å sikre medvirkning for ulike brukergrupper og på ulike nivåer, for både større byggeprosjekter og andre små og store endringstiltak.

Presidentskapet vil videre fremheve at usikkerhetsanalyser skjer i henhold til bransjestandard, og vil i fremtidige større byggeprosjekter der Statsbygg er byggherre, gjennomføres av Statsbygg.

Kontrahering og gjennomføringsmodell

Presidentskapet viser til at god nok oversikt over behov og program med mål og krav før prosjekteringskontrakt sikres ved at forholdene knyttet til prosjektmodell, prosjektrutiner og -systemer, behov og bestilling og modenhet i tidligfasen dels allerede er gjennomført, og dels er planlagt gjennomført.

I pågående og nylig avsluttede prosjekter er det vurdert og anvendt andre entrepreiser enn generalentreprise. Tidlig involvering av entreprenør brukes der det er formålstjenlig. Eksempelvis er tidlig entreprenørinvolvering praktisert ved pågående ombygging av arealer i Akersgata 21.

Presidentskapet viser til at ansvaret for vurderinger av gjennomføringsmodell ligger hos Statsbygg når Statsbygg er byggherre, jf. at det allerede følger av Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker at Statsbygg skal benyttes som byggherre i større byggeprosjekter.

Presidentskapet vil understreke at varianter av samspill har vært vurdert, og kan bli aktuelt på nye prosjekter hvor dette er formålstjenlig.

Fullmakter, roller og ansvar

Presidentskapet viser til at tydelighet rundt roller, ansvar og fullmakter allerede er forbedret i gjeldende prosjektmodell og -rutiner, herunder i pågående prosjekters styrende dokumenter. Ytterligere arbeid med forbedringer på dette punkt pågår.

Presidentskapet vil fremheve at bedre tydelighet rundt roller, ansvar og fullmakter inngår i forbedringsarbeidet som er beskrevet i tilknytning til omtalen av prosjektmodell og prosjektrutiner og -systemer ovenfor. Herunder vil prosjektmodell og -rutiner og styrende dokumenter i større grad innarbeide kravene i

bygge- og leiereglementet og det som følger av beste praksis hos Statsbygg.

Kapasitet og kompetanse

Presidentskapet viser til punkt 3.1 og 3.2 ovenfor, hvor presidentskapet gir uttrykk for at det i lys av evalueringsrapporten er grunn til å ytterligere justere arbeidsdelingen mellom eiendomsavdelingen i Stortingets administrasjon og Statsbygg, slik at det skjer en mer utstrakt bruk av Statsbygg som byggherre enn det som følger av dagens reglement.

Med en halvering av terskelen for når Statsbygg som hovedregel skal være byggherre for Stortingets byggeprosjekter, forventer presidentskapet at Stortingets administrasjon vil kunne konsentrere seg om å ivareta og utvikle kompetanse knyttet til planlegging og gjennomføring av prosjekter innenfor normalnivå for investeringer. Videre forventer presidentskapet at Stortingets administrasjon vil kunne rendyrke og fokusere på ivaretagelse av bruker- og bestillerrollen i samarbeidet med Statsbygg i større og mer komplekse prosjekter.

Presidentskapet viser til at Stortingets administrasjon jobber systematisk med å tilegne seg kunnskap om god praksis fra relevante miljøer (herunder Statsbygg), og å involvere seg i relevante fora. I tillegg til deltakelse i nasjonale kompetansenettverk og konferanser er Stortingets administrasjon engasjert i et interparlamentarisk nettverk med formål å utveksle erfaringer knyttet til rehabilitering og utvikling av parlamentenes bygningsmasse; International Network of Parliamentary Properties. Nettverket ble etablert i 2017, og Stortingets administrasjon har deltatt i nettverket fra etableringen.

Presidentskapet viser videre til at det også vil kunne være relevant å etablere et tettere samarbeid med andre offentlige virksomheter som benytter Statsbygg som byggherre, for å dele erfaringer og lære av hverandre. Dette vil Stortingets administrasjon ta initiativ til overfor relevante organer og institusjoner. Slik kan Stortinget i fremtiden bli en best mulig bruker av Statsbygg.

Presidentskapet vil fremheve at i lys av utviklingen av eiendomsområdet fra 2016, erfaring fra gjennomførte prosjekter i administrasjonen etter byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. og erfaringene administrasjonen nå opparbeider fra samarbeid med Statsbygg, vil behovet for en ny, uavhengig vurdering av kompetansen og kapasiteten på eiendomsområdet knyttet til byggeprosjekter bli vurdert. Presidentskapet merker seg at forutsetningene for anbefalingen om en slik vurdering for øvrig er noe endret dersom terskelen for hva som er å anse som «større byggeprosjekt» i bygge- og leiereglementet, halveres, slik presidentskapet her har foreslått.

Prosjekteierstyring og kultur

Presidentskapet viser til at beskrivelse av roller og ansvar fremgår av styringsdokumentene for prosjekter. Presidentskapet vil understreke at det nå er større kompetanse og bevissthet i Stortingets administrasjon når det gjelder rolleforståelse og ansvaret for å bidra til at prosjekter når sine mål, både for medlemmer av styringsgrupper/prosjektstyrer og andre som er involvert.

Presidentskapet viser til at Stortingets administrasjon allerede er godt i gang med å utvikle en bedre kultur for utredning, utvikling og å hente impulser utenfra. Presidentskapet viser videre til at tiltakene beskrevet ovenfor gjør at administrasjonen nå har vesentlig bedre forutsetninger for å legge frem prosjekter for beslutning i presidentskap og storting som er tilstrekkelig konsekvensutredet.

Presidentskapet vil fremheve at som supplement til prosjektmodell og styrende dokumenter utarbeides relevante veiledere hvor det fremgår tydelig hvilke krav som stilles til prosjekteierrollen. Det har skjedd en betydelig kompetanseheving i administrasjonen, herunder når det gjelder rollebevissthet.

Presidentskapet viser til at Reglement for bygge- og leiesaker legges til grunn ved etablering av avtaler med Statsbygg, herunder avklaring av styringsmodeller, roller og ansvar før oppstart forprosjekt.

3.6 Øvrige læringspunkter og anbefalinger

Presidentskapet viser til at evalueringen også inneholdt noen observasjoner og anbefalinger knyttet til læring som følge av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. for prosjektarbeid generelt i Stortingets administrasjon. Presidentskapet gir i det følgende en oversikt over hvordan dette er planlagt fulgt opp.

Erfaringsoverføring

Presidentskapet viser til at Stortingets administrasjon høsten 2019 innførte porteføljestyling som en viktig del av sitt ledelsessystem. Formålet med porteføljestyling er å sikre at virksomheten til enhver tid prioriterer og gjennomfører de prosjekter og større endringsaktiviteter som gir mest verdi for virksomheten.

I juni 2020 ble det etablert en midlertidig utviklingsstab som gjør at det for første gang er etablert et eget kompetansemiljø i administrasjonen som er dedikert til å arbeide med utvikling som fag.

Presidentskapet vil fremheve at Stortingets administrasjon i dette arbeidet tar med seg relevante erfaringer fra byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. Administrasjonen tar særlig med seg erfaringene rundt behov for tydelige og klare rolle- og ansvarsfordelinger i prosjektene, samt kvalitet i planlegging og styrende dokumentasjon i prosjektarbeidet. I tillegg vil porteføljestylingen ha oppmerksomhet på å balansere ressurser

mellom ordinær drift og utviklingsarbeid, slik at administrasjonen har et bevisst og avklart forhold til ressursbehovet når det settes i gang prosjekter.

Etterlevelse

Presidentskapet viser til at det i rapporten fra arbeidsgruppen som skulle følge opp Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv., er et eget kapittel om revisjon og kontroll av Stortingets administrasjon (kapittel 9). Der omhandles både ekstern og intern revisjon/kontroll.

Presidentskapet viser videre til at Stortinget 23. mai 2019 besluttet å nedsette et utvalg som skal utrede Stortinget kontrollfunksjoner (vedtak 527, jf. Innst. 271 S (2018–2019)). Etter fullmakt fra Stortinget oppnevnte Stortingets presidentskap et slikt utvalg i juni 2019 (Harberg-utvalget). Utvalgets arbeid pågår fremdeles, og det har frist 31. januar 2021 til å avgi rapport. Et av punktene i utvalgets mandat gjelder ekstern revisjon av Stortingets administrasjon.

Presidentskapet mener det er hensiktsmessig at videre oppfølging når det gjelder ekstern revisjon og kontroll, avventer rapporten fra Harberg-utvalget.

Presidentskapet viser til at den nevnte arbeidsgruppen for oppfølging av Riksrevisjonens rapport mente at det på nytt burde vurderes å innføre en internrevisjonsordning for Stortingets administrasjon. Arbeidsgruppen foreslo at det da pågående prosjektet for å innføre internkontroll fortsatte som planlagt. Ved avslutningen av prosjektet anbefalte arbeidsgruppen at det burde gjøres en vurdering av videre arbeid med internkontroll, herunder en ny vurdering av eventuell etablering av internrevisjon.

Presidentskapet mener at innretningen av en eventuell internrevisjon må vurderes ut fra kvaliteten på internkontrollen og virksomhetens risikoområder, samt hvordan ekstern revisjon og kontroll er innrettet og hvilket omfang den har. Presidentskapet mener derfor det er hensiktsmessig å vente med å vurdere etablering og innretning av en eventuell internrevisjon til etter at Harberg-utvalget har avlevert sin rapport.

Systemer som bidrar til økonomisk styring og kontroll

Presidentskapet viser til at Stortingets administrasjon 24. januar 2019 fastsatte en retningslinje for prosjektrengskap. Prosjektrengskapene skal bidra til å holde oversikt over prosjektenes økonomi og budsjett. Presidentskapet viser videre til at administrasjonen, for å få en god kostnadsstyring i kommende prosjekter, vil vurdere hvilke ytterligere verktøy som eventuelt må anskaffes for å sikre at prosjektene kontinuerlig kan holde oversikt over budsjettavvik.

Anskaffelser

Presidentskapet viser til at Stortingets administrasjon vil gjennomføre ekstern kvalitetssikring der hvor det stilles krav om det i Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker. Reglementet stiller de samme kravene som gjelder for statlige virksomheter med hensyn til KS1 og KS2 for prosjekter over terskelverdier fastsatt av Finansdepartementet.

Presidentskapet viser videre til at Stortingets administrasjon per i dag ikke kan benytte Finansdepartementets rammeavtaler. Finansdepartementets rammeavtaler ble inngått fra 21. september 2019 med syv leverandører og har en varighet på to år, med opsjon på to års forlengelse. Avtalen omfatter statsforvaltningen, og avrop på rammeavtalen foretas av Finansdepartementet og det aktuelle fagdepartementet i fellesskap. Per i dag vil Stortinget derfor selv måtte gjennomføre anbudskonkurranse for å innhente ekstern kvalitetssikrer når kvalitetssikring (KS1 og/eller KS2) skal gjennomføres.

Presidentskapet merker seg at i prosjekter der Statsbygg er byggherre, vil Statsbygg ha ansvar for blant annet anbudsprosedyrer og kontraktsinngåelse. Når Stortinget selv er byggherre, kan Statsbygg benyttes som rådgiver.

Presidentskapet legger til grunn at når Finansdepartementet skal inngå ny rammeavtale, så vil Stortingets administrasjon, i dialog med Finansdepartementet, vurdere om det er hensiktsmessig å delta i den fremtidige rammeavtalen. Presidentskapet legger dessuten til grunn at Stortingets administrasjon også vil vurdere om Statsbygg har rammeavtaler som det kan være relevant å benytte. Presidentskapet viser til at det må utredes nærmere, i samarbeid med Statsbygg, hvilke avtaler som kan være aktuelle.

4. Presidentskapets tilråding

Tilrådingen fremmes av et samlet presidentskap.

Presidentskapet råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

I Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker gjøres følgende endringer:

Andre og tredje avsnitt i punkt 4 skal lyde:

For prosjekter over 150 mill. kroner er Statsbygg som hovedregel byggherre. Unntak forutsetter at Stortinget bestemmer dette ved beslutning om oppstart av forprosjekt.

Etter en konkret vurdering kan Stortinget også anmode Statsbygg om å påta seg byggherreansvaret

for prosjekter under 150 mill., hvor blant annet følgende forhold tillegges vekt:

- a. Prosjektets størrelse
- b. Prosjektets kompleksitet
- c. Krav til kompetanse og kapasitet i byggherreorganisasjonen, herunder fordelene ved å kunne trekke på Statsbyggs faglige ressurser.

Punkt 2.4 skal lyde:

2.4 Statsbyggs rådgiverfunksjon

Rådgivningstjenester fra Statsbygg kan benyttes i utredningsfasen når Stortinget vurderer å anskaffe nye lokaler eller gjøre endringer i eksisterende lokaler. *I prosjekter hvor Statsbygg skal være byggherre i gjennomføringsfasen, skal Statsbygg som hovedregel også be-*

nyttes i utredningsfasen. Statsbygg skal også vurderes involvert i utredningsfasen i andre prosjekter der hvor det er hensiktsmessig.

Rådgivningstjenester fra Statsbygg kan også benyttes når Stortinget selv er byggherre, og Statsbygg kan gi råd og bistå i kontraktsforhandlinger ved leie i markedet.

II

Endringene trer i kraft straks.

III

Dokument 18 (2020–2021) – Rapport om evaluering av Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv. – vedlegges protokollen.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 26. november 2020

Tone Wilhelmsen Trøen

Eva Kristin Hansen

Morten Wold

Nils T. Bjørke

Ingjerd Schou

