



STORTINGET

# Dokument 18

(2020–2021)

Rapport til Stortinget om  
Evaluering av Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 mv.





# Evaluering av Stortingets byggprosjekt Prinsens gate 26 mv.

**Rapport til Stortinget**

2. juli 2020

[www.kpmg.no](http://www.kpmg.no)



# Sammendrag

Byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. ble større, mer komplekst, mer kostbart og mer tidkrevende enn først planlagt. Denne evalueringen viser at det ble foretatt endringer i styringen og oppfølgingen av byggeprosjektet underveis, men at mange av premisene 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 utfordringene byggeprosjektet møtte på fortsatt ikke løst. Evalueringen viser at det ikke er tilstrekkelige rutiner, kapasitet, kompetanse, mengdetrening og kultur i Stortinget for å håndtere fremtidige byggeprosjekter av en viss størrelse og kompleksitet. KPMG presenterer en rekke anbefalinger for å møte potensielle utfordringer, som vi mener Stortinget bør ta med seg videre.

## Bakgrunn for evalueringen

Stortinget disponerer ca. 72 000 m<sup>2</sup> bygningsmasse, hvor ca. 64 000 m<sup>2</sup> eies og ca. 8 000 m<sup>2</sup> leies. I tillegg eier Stortinget pendlerboliger på ca. 10 000 m<sup>2</sup>. Ansvaret for å drive, utvikle og forvalte bygningsmassen ligger hos Stortingets administrasjon.

Byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. (P26 mv.) ble ferdigstilt andre halvår 2019. Stortinget har stått for utvikling av prosjektet og vært byggherre. Det ferdige prosjektet bestod av bygging av P26 med utgraving og bygging av en ekstra underetasje, bygging av et post- og varemottak (PVM) under Wessels plass/Nedre Vollgate og bygging av en innkjøringstunnel fra Rådhusgata til PVM. I tillegg ble opprinnelig fasade i P26 bevart. Dette gjorde gjennomføringen av prosjektet svært komplekst.

Prosjektet ble fulgt opp som to delprosjekter og entrepriser; bygging av P26 og post- og varemottaket (P26/PVM), samt bygging av innkjøringstunnel. I 2014 ble kostnadsrammen for hele byggeprosjektet satt til 1,1 milliard kroner. Den ble senere økt i flere omganger. I 2018 ble det foretatt en usikkerhetsanalyse som medførte at kostnadsrammen ble satt til 2,3 milliarder kroner. I kjølvannet av fastsettelsen av den siste kostnadsrammen trakk daværende stortingspresident og stortingsdirektør seg fra sine stillinger. Byggeprosjektets sluttkostnad ble på ca. 2,1 milliarder kroner.

Riksrevisjonen gjennomførte en revisjon av byggeprosjektet i 2017. Rapporten var kritisk, og pekte på flere mangler i planleggingen, gjennomføringen og styringen av prosjektet. Det ble i etterkant iverksatt flere tiltak og gjort flere tilpasninger i byggeprosjektet. Stortingets presidentskap oppnevnte i 2017 en arbeidsgruppe som skulle følge opp rapporten. Arbeidsgruppens rapport førte blant annet til at Stortinget presiserte roller og ansvar tydeligere i sin forretningsorden i 2018. Stortinget vedtok videre et reglement for sine bygge- og leiesaker i 2019.

Riksrevisjonen bemerket at byggeprosjektet P26 mv. synes å ha hatt noen av de samme utfordringene som etableringen av Stortingets garasje- og serviceanlegg i 1986-1987. Det ble ikke utarbeidet en evalueringsrapport fra dette byggeprosjektet. Det er KPMGs forståelse at det var på denne bakgrunnen at Stortinget 20. juni 2017 fattet vedtak om at det i etterkant av byggeprosjektet P26 mv. skulle lages en evalueringsrapport. Formålet var å få frem læringspunkter Stortinget kan ta med seg inn i senere byggeprosjekter.

Stortinget er på flere områder ikke underlagt samme regelverk som andre offentlige virksomheter. Regelverket for disse virksomhetene fastsettes av Regjeringen via departementene. Dette gjelder blant annet bygge- og leiesaksinstruksen for statlig sivil sektor. På enkelte områder har Stortinget likevel valgt å gjøre aktuelt regelverk gjeldende for seg selv, med noen tilpasninger, ettersom regelverket ofte representerer god praksis.

## Mandat og metodisk tilnærming

KPMG ble gitt i oppdrag av Stortinget å gjennomføre en evaluering av byggeprosjektet P26. mv., med sikte på å finne ytterligere læringspunkter fra prosjektet. Vi har blitt 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.

For å besvare problemstillingene har vi benyttet en trinnvis metodisk tilnærming som vi mener har gitt et godt grunnlag for å utforme konklusjoner og anbefalinger. Tilnærmingen har bestått av:

- ✓ Gjennomgang av dokumentasjon fra Stortinget om byggeprosjektet, samt av veiledere, rapporter o.l. som beskriver god praksis for utredning, planlegging og bygging.
- ✓ Gjennomføring av intervjuer med involverte i byggeprosjektet og Statsbygg, samt med oppdragsgivere og prosjektledere i offentlig og privat sektor, som kan dokumentere god praksis.
- ✓ Kategorisering og analyse av innsamlet informasjon, for å få grunnlag for å sammenligne utredningen, planleggingen og byggingen av P26 mv. med god praksis for utredning, planlegging og bygging.
- ✓ Gjennomføring av et faktaverifiseringsmøte med Stortinget, før slutføringen av rapporten.

### Konklusjoner og anbefalinger

Vår vurdering av måloppnåelsen viser at Stortinget har fått et funksjonelt bygg og et post- og varemottak som tilfredsstillende krav til sikkerhet. En alternativ ut- og innkjøring fra garasjen er også etablert. De konkrete målene som ble satt for prosjektgjennomføringen relatert til tid og kostnad er derimot ikke nådd.

Øvrige mål er i hovedsak er nådd. Flere av de angitte målene er imidlertid lite spesifikke og målbare og det er derfor vanskelig å konkludere på 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.

Årsakene til 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 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.

Opgaver og utredninger ble utelatt. Den korte tiden brukt på prosjektering medførte at konkurransegrunnlaget for P26/PVM, som blant annet omfatter mengdebeskrivelser og tegninger, ikke ble tilstrekkelig gjennomarbeidet. Den korte tiden brukt på forprosjektet trekkes av flere frem som én hovedårsak til utfordringene som senere oppstod i prosjektet.

Evalueringen har mottatt innspill fra oppdragsgivere og andre personer med kompetanse innen prosjektstyring om hvordan en oppdragsgiver, prosjekteier og byggherre bør organisere sitt arbeid for å legge til rette for effektiv håndtering av byggeprosjekter og potensielle utfordringer.

Evalueringen presenterer konklusjoner og anbefalinger innen sentrale områder som vil kunne bidra til å sikre måloppnåelse i fremtidige prosjekter. Målet bør være at Stortingets byggeprosjekter i fremtiden gjennomføres i samsvar med de beste rammeverkene i staten og i privat sektor.

Evalueringens funn og anbefalinger er organisert i åtte læringskategorier, som er utarbeidet på grunnlag av utfordringer knyttet til prosjektet og kriterier for god praksis i byggeprosjekter.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Evalueringekriteriene fremkommer av kapittel 2

## 1. Prosjektmodell

**Funn og konklusjoner:** 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.

### KPMGs anbefalinger:

- 1.1. Fremtidige byggeprosjekter for Stortinget bør følge prosjektmodeller basert på beste praksis som tilpasses byggeprosjekter av ulik størrelse og kompleksitet.
- 1.2. 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. Prosjektrutiner og –systemer

**Funn og konklusjoner:** 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.

### KPMGs anbefalinger:

- 2.1. 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.
- 2.2. 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.
- 2.3. Månedrapporteringen i fremtidige prosjekter bør følge et fast format, og innholdet må muliggjøre kontroll med prosjektets utvikling.
- 2.4. 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.

## 3. Behov og bestilling

**Funn og konklusjoner:** 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 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 tidligfase eller om at Statsbygg skal involveres i langsiktig planlegging.

### KPMGs anbefalinger:

- 3.1. 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.
- 3.2. 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.

#### 4. Modenhet i tidligfase

**Funn og konklusjoner:** 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 rapporteringsmilepæler. Det er viktig å lære av andre og skape eierskap til kostnadsrammen hos alle involverte.

##### KPMGs anbefalinger:

- 4.1. 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.
- 4.2. 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.
- 4.3. 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.
- 4.4. Det må etableres krav til hva usikkerhetsanalyser skal inneholde basert på beste praksis og basert på den fasen prosjektet er i når usikkerhetsanalysene foretas.

#### 5. Kontrahering og gjennomføringsmodell

**Funn og konklusjoner:** 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 og innkjøringstunnelen. 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.

##### KPMGs anbefalinger:

- 5.1. Stortinget (evt. med bistand fra Statsbygg) må i fremtidige prosjekter etablere god nok oversikt over behov og løsninger før prosjekteringskontrakt inngås.
- 5.2. 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.

#### 6. Fullmakter, roller og ansvar

**Funn og konklusjoner:** 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.

##### KPMGs anbefalinger:

- 6.1. 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.
- 6.2. I fremtidige prosjekter må fullmaktene være klarere, og etterlevelsen av fullmaktene følges opp. Endringer i omfang må godkjennes på riktig nivå.



## 7. Kapasitet og kompetanse

**Funn og konklusjoner:** 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 innkjøringstunellen. 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 tidlige fase. 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 millioner 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.

### KPMGs anbefalinger:

- 7.1. Det bør gjennomføres en uavhengig vurdering av kompetansen og kapasiteten i Stortingadministrasjonens 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.
- 7.2. 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 P26 mv.
- 7.3. Stortinget bør jobbe systematisk med å tilegne seg kunnskap om god praksis fra relevante miljøer, og involvere seg i relevante fora.

## 8. Prosjekteierstyring og kultur

**Funn og konklusjoner:** 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 tidlige fase 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.

### KPMGs anbefalinger:

- 8.1. 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.
- 8.2. 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.
- 8.3. 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, prosjektorganisasjon og brukere. Behov for å leie inn eksterne til å støtte prosjekteier i rollen bør vurderes.
- 8.4. Tydelig mandat må gis i oppdragsbrevene til Statsbygg. Roller og ansvar må være avklart på forhånd.

## 9. Øvrige lærepunkter og anbefalinger

- 9.1. **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).
- 9.2. **Etterlevelse:** KPMG mener det er viktig at Stortinget prioriterer å få på plass mer effektive rutiner for revisjon og kontroll.
- 9.3. **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.
- 9.4. **Anskaffelser:** Om Stortinget skal ha byggherrerollen igjen bør Stortinget vurdere å inngå som bruker i en fremtidig samkjøpsavtale for ekstern kvalitetssikring med Finansdepartementet, og undersøke om det er andre avtaler i Finansdepartementet og Statsbygg som kan være relevant å benytte. På denne måten sikres det at kravene som stilles leverandørene er basert på beste praksis i staten.

De samlede anbefalingene er gjengitt i rapportens vedlegg 1.

# Innhold

<b>1. Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Mandat	2
1.3 Problemstillinger	2
1.4 Rapportens struktur	2
<b>2. Metodisk tilnærming og evalueringskriterier</b>	<b>3</b>
2.1 Dokumentanalyse	3
2.2 Semi-strukturerte intervjuer	4
2.3 Verifisering av fakta	5
2.4 Kontradiksjon	5
2.5 Evalueringskriterier	6
2.6 Om evalueringsteamet	3
2.7 Forbehold	3
<b>3. Tidligere gjennomganger og dagens status</b>	<b>4</b>
3.1. Tidslinje og bakgrunn for utfordringene i prosjektet	4
3.1. Riksrevisjonens rapport	6
3.3. Prosjekt sjefens sluttrapport	10
3.4. Statsbyggs tjenester og roller overfor oppdragsgivere i staten	10
3.5. Status for Stortingets samarbeid med Statsbygg	11
<b>4. Sider ved byggeprosjektet som er relevant for videre prosjektarbeid</b>	<b>12</b>
4.1. Prosjektmodell	12
4.2. Prosjektrutiner og -systemer	15
4.3. Behov og bestilling	17
4.4. Modenhet i tidligfasen	19
4.5. Kontrahering og gjennomføringsmodell	20
4.6. Kapasitet og kompetanse	21
4.7. Fullmakter, roller og ansvar	24
4.8. Prosjekteierstyring og kultur	25
4.9. Andre observasjoner som er relevant for kommende prosjekter	28
<b>5. Resultatmåloppnåelse</b>	<b>29</b>

5.1	Evalueringskriterier	29
5.2	Resultatmålene angitt i styringsdokumentene	29
5.3	Har kravene blitt nådd?	30
<b>6.</b>	<b>Konklusjon og anbefalinger</b>	<b>34</b>
6.1.	Prosjektmodell	34
6.2.	Prosjektrutiner og –systemer	35
6.3.	Behov og bestilling	35
6.4.	Modenhet i tidligfase	36
6.5.	Kontrahering og gjennomføringsmodell	36
6.6.	Fullmakter, roller og ansvar	37
6.7.	Kapasitet og kompetanse	37
6.8.	Prosjekteierstyring og kultur	38
6.9.	Øvrige anbefalinger	39
	<b>Vedlegg</b>	<b>40</b>

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Stortinget disponerer ca. 72 000 m<sup>2</sup> bygningsmasse, hvor ca. 64 000 m<sup>2</sup> eies og ca. 8 000 m<sup>2</sup> leies. I tillegg eier Stortinget pendlerboliger på ca. 10 000 m<sup>2</sup>. Ansvaret for drive, utvikle og forvalte bygningsmassen ligger hos Eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen (ESS) i Stortingets administrasjon.

Byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. ble ferdigstilt andre halvår 2019. På presidentskapsseminaret for Stortingets presidentskap 6. og 7. januar 2011 presenterte Stortingets administrasjon behovet for oppussing og oppgradering av Prinsens gate 26 (P26). Prosjektet har senere endret karakter, og blitt utvidet. Endelig prosjekt bestod av riving og nybygging av P26, kun med bevaring av eksisterende fasade, til et nytt og funksjonelt kontorbygg med en ekstra underetasje, bygging av post- og varemottak (PVM) under Wessels plass/Nedre Vollgate og innkjøringstunnel fra Rådhusgata til post- og varemottaket.<sup>2</sup> Byggeprosjektet bestod av to entrepriser/delprosjekter: P26/PVM og innkjøringstunnelen.

I 2014 ble kostnadsrammen for det endelige byggeprosjektet satt til 1,1 milliard kroner. I 2018 kom en ny beregning av kostnadsrammen på 2,3 milliarder kroner.<sup>3</sup> I kjølvannet av den siste beregningen trakk daværende stortingspresident seg fra vervet. Også daværende stortingsdirektør trakk seg. Ifølge prosjektsjefens sluttrapport ble den endelige kostnaden for prosjektet 2,08 milliarder kroner. Enkelte prosjektrelaterte kostnader ble imidlertid finansiert over Stortingets driftsbudsjett, og disse kommer i tillegg.<sup>4</sup>

Stortinget er på flere områder ikke underlagt samme regelverk som andre offentlige virksomheter. Regelverket for disse fastsettes av Regjeringen via departementene. Dette gjelder blant annet bygge- og leiesaksinstruksen for statlig sivil sektor. Regelverk kan også fastsettes av Stortinget selv. På enkelte områder har Stortinget likevel valgt å gjøre aktuelt regelverk gjeldende, eventuelt med noen tilpasninger, ettersom regelverket ofte representerer god praksis.<sup>5</sup>

Riksrevisjonen gjennomførte en revisjon av byggeprosjektet i 2017, på grunnlag av vedtak i Stortinget 20. desember 2016.<sup>6</sup> Riksrevisjonens rapport var kritisk, og pekte på flere mangler i planleggingen, gjennomføringen og styringen av prosjektet.

Det ble gjort flere tilpasninger i byggeprosjektet og styringen av det som følge av blant annet Riksrevisjonens rapport. Stortingets presidentskap oppnevnte 15. juni 2017 en arbeidsgruppe bestående av ansatte i Stortingets administrasjon, som skulle følge opp rapporten. Arbeidsgruppens rapport førte blant annet til endringer i Stortingets forretningsorden, og til at Stortinget 26. mars 2019 vedtok et reglement for sine bygge- og leiesaker. I det nye reglementet for bygge- og leiesaker stilles det krav om at Statsbygg som hovedregel skal være byggherre for fremtidige byggeprosjekter med en estimert sluttkostnad over 300 millioner kroner. Det åpner også for å benytte Statsbygg i mindre prosjekter, ut fra vurderinger av prosjekters størrelse, kompleksitet og krav til kompetanse i byggherreorganisasjonen. Reglementet setter videre krav til utredning og kvalitetssikring for både større og mindre prosjekter.

<sup>2</sup> Prosjektsjefens sluttrapport, februar 2020

<sup>3</sup> Kostnadsrammen ble økt to ganger til, i perioden mellom økningen i 2014 og økningen i 2018

<sup>4</sup> Se kapittel 3 og 4

<sup>5</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 15

<sup>6</sup> Jf. Riksrevisjonens rapport av 6. juni 2017 som er publisert i Dokument 3:12 (2016-2017)

Riksrevisjonen konkluderte blant annet med at byggeprosjektet P26 mv. synes å ha hatt noen av de samme utfordringene som etableringen av Stortingets garasje- og serviceanlegg i 1986-1987. Det ble ikke utarbeidet en evalueringsrapport fra dette byggeprosjektet. Det er KPMGs forståelse at det var på denne bakgrunnen at Stortinget 20. juni 2017 fattet vedtak om at det i etterkant av byggeprosjektet skulle lages en evalueringsrapport med læringspunkter Stortinget kan ta med seg inn i senere byggeprosjekter.<sup>7</sup>

## 1.2 Mandat

KPMGs evaluering har i tråd med mandatet gitt av oppdragsgiver tatt utgangspunkt i tidligere rapporter og annen underlagsdokumentasjon om byggeprosjektet P26 mv., med sikte på å identifisere ytterligere læringspunkter som Stortinget kan ta med seg inn i fremtidige byggeprosjekter.

I evalueringen vurderer vi sider ved prosjektet som er relevante for hvordan Stortinget i fremtiden, i samarbeid med Statsbygg, bør utrede, planlegge og gjennomføre sine byggeprosjekter. Dette inkluderer hvordan Stortinget bør utøve sin funksjon som oppdragsgiver når Statsbygg benyttes. Evalueringen skal bidra til at Stortingets fremtidige byggeprosjekter er i samsvar med de beste rammeverkene både i staten og ellers i byggebransjen for konseptfase, planfase og gjennomføring, med tilfredsstillende kostnadsstyring. I evalueringen vurderer vi dessuten i hvilken grad resultatmålene som er definert i prosjektets styringsdokument ble nådd, og hvordan Stortinget kan sikre måloppnåelse i fremtidige byggeprosjekter. Videre søker vi å belyse hvordan læring fra byggeprosjekter kan ha betydning for prosjektarbeid mer generelt i Stortingets administrasjon. Dette berører både prosjektinterne forhold og knytningen mellom prosjektets og linjeorganisasjonens systemer og prosesser.

I tråd med mandatet, har vi ikke gått inn på konstitusjonelle sider ved håndteringen av byggeprosjektet Prinsens gate 26 mv. eller fremtidige byggesaker.

## 1.3 Problemstillinger

I tråd med mandatet for evalueringen, søker vi 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?

## 1.4 Rapportens struktur

I følgende kapittel presenterer vi en beskrivelse av mandatet, metodikken for evalueringen, og evalueringskriteriene. Kapittel 3 presenterer en gjennomgang av tidligere rapporter og gir status for Stortingets samarbeid med Statsbygg. Kapittel 4 presenterer en fremstilling av sider ved byggeprosjektet som er relevant for Stortinget å ta med seg inn i fremtidige prosjekter. Gjennomgangen svarer ut hovedspørsmål 1 og 2. Kapittel 5 beskriver måloppnåelsen i byggeprosjektet som svar på hovedspørsmål 3. Det siste kapittelet konkluderer og anbefaler, som svar på hovedspørsmål 4.

---

<sup>7</sup> Jf. Innst. 486 S (2016-2017)

## 2. Metodisk tilnærming og evalueringskriterier

For å besvare evalueringens problemstillinger har vi i hovedsak benyttet dokumentanalyse og semi-strukturerte intervjuer. Vi har lagt opp til en trinnvis tilnærming, som vi mener har gitt oss et godt grunnlag for å utforme konklusjoner og anbefalinger. Tilnærmingen har bestått av:

- ✓ Gjennomgang av dokumentasjon fra Stortinget om byggeprosjektet, samt av veiledere, rapporter o.l. som beskriver god praksis for utredning, planlegging og bygging.
- ✓ Gjennomføring av semi-strukturerte intervjuer med involverte i byggeprosjektet og Statsbygg, samt med oppdragsgivere og prosjektledere i offentlig og privat sektor, som kan dokumentere god praksis.
- ✓ Kategorisering og analyse av all innsamlet informasjon i et program for tekstanalyse, for å få grunnlag for å sammenligne utredningen, planleggingen og byggingen av P26 mv. med god praksis for utredning, planlegging og bygging.
- ✓ Gjennomføring av et avsluttende faktaverifiseringsmøte med Stortinget, før slutføringen av rapporten.

### 2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en strukturert gjennomgang av eksisterende dokumentasjon, med mål om å sammenstille informasjon fra ulike kilder for å belyse aktuelle problemstillinger.

Et stort antall dokumenter som inneholder informasjon om byggeprosjektet og annet arbeid i Stortingets administrasjon har blitt gjennomgått. I tillegg har vi gjennomgått mange dokumenter som beskriver god praksis for utredning, planlegging og bygging. Nedenfor gis en beskrivelse av dokumenter som har vært sentrale for evalueringen.

#### **Dokumenter som vedrører byggeprosjektet og annet arbeid i Stortingets administrasjon:**

- ✓ Stortingets reglement for bygge- og leiesaker
- ✓ Stortingets økonomiregelverk
- ✓ Stortingets forretningsorden
- ✓ Andre styrende dokumenter for Stortinget
- ✓ Beslutningsunderlag for byggeprosjektet
- ✓ Prosjekteringsdokumentasjon
- ✓ Prosjektets styringsdokumenter
- ✓ Beskrivelser av byggeprosjektets organisering og prosjektmodell
- ✓ Rapportering fra prosjektet
- ✓ Referater fra møter i Stortingets presidentskap
- ✓ Referater fra møter i prosjektrådet
- ✓ Diverse notater fra Stortingets administrasjon om byggeprosjektet
- ✓ Kvalitetssikringsrapporter og usikkerhetsanalyser
- ✓ Prosjektsjefens sluttrapport, fra februar 2020
- ✓ Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet (Dokument 3:12 (2016–2017))
- ✓ Arbeidsgruppens rapport om oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport (Dokument 18 (2017-2018)) og Stortingets behandling av denne

- ✓ Beskrivelser av tiltak iverksatt av Stortinget i etterkant av byggeprosjektet
- ✓ Dokumenter som beskriver Stortingets bygningsmasse, og status for samarbeidet med Statsbygg
- ✓ Beskrivelser av pågående utviklingsprosjekter i Stortingets administrasjon

#### Øvrig dokumentasjon:

- ✓ Statsbyggs prosjektmodell
- ✓ *Områdegjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor*. Cap Gemini Invent 2018
- ✓ Diverse veiledere fra Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet relevant for styring av statlige investeringsprosjekter generelt, og byggeprosjekter spesielt
- ✓ Diverse veiledere fra Metier OEC som omhandler prosjekteierstyring generelt, og verdistyrt prosjektutvikling spesielt
- ✓ Diverse evalueringsrapporter fra forskningsprogrammet Concept ved NTNU som omhandler utredning, planlegging og bygging av statlige investeringsprosjekter
- ✓ Utredningsinstruksen

## 2.2 Semi-strukturerte intervjuer

Semi-strukturerte intervjuer følger en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål som skal belyses, men gir likevel fleksibilitet til å gjennomføre intervjuet på en naturlig måte ettersom samtalen utvikler seg. Metoden gir grunnlag for å sammenligne svar på like spørsmål, fra ulike aktører.

I perioden februar til juni 2020 har vi gjennomført intervjuer med totalt 30 personer. På grunn av Covid-19 har intervjuene i hovedsak blitt gjennomført over teams, skype og telefon.

Utvalget av intervjuobjekter som har hatt roller i byggeprosjektet, ble valgt etter gjennomgang av tidligere rapporter om byggeprosjektet og i dialog med Stortingets administrasjon. Intervjuobjektene fra Statsbygg har lederstillinger og god kjennskap til det planlagte samarbeidet med Stortinget. Utvalget av intervjuobjekter som representerer oppdragsgivere og prosjektledere i offentlig og privat sektor som kan dokumentere god praksis, ble valgt ved hjelp av dokumentanalyse<sup>8</sup>, samt forespørsler om innspill til aktuelle intervjuobjekter fra øvrige intervjuede med kompetanse på prosjektstyring.

#### Politikere og ansatte som har eller har hatt roller ved Stortinget:

- ✓ Dag Terje Andersen, stortingspresident fra 2009-2013
- ✓ Olemic Thommesen, stortingspresident fra 2013-2018
- ✓ Tone Wilhelmsen Trøen, stortingspresident fra 2018
- ✓ Ida Børresen, stortingsdirektør fra 2012-2018
- ✓ Marianne Andreassen, stortingsdirektør fra 2018
- ✓ Randi Wisnes Haugen, avdelingssjef i forvaltningsavdelingen i administrasjonen og tidligere medlem av prosjektrådet
- ✓ Bjørn Tore Heyerdahl, leder av seksjon for økonomi og styring i forvaltningsavdelingen i administrasjonen
- ✓ Terje Olsen, avdelingssjef i eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen i administrasjonen og prosjekteier for byggeprosjektet
- ✓ Øyvind Svilosén, tidligere seksjonsleder for seksjon for byggutvikling i administrasjonen og tidligere prosjektsjef og prosjektleder i byggeprosjektet
- ✓ Øyvind Andersen, spesialrådgiver i administrasjonen

<sup>8</sup> I Cap Gemini Invents områdegjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken i statlige sivil sektor fra 2018, konkluderes det f.eks. med at det i mange oppdragsgivende departementer er fravær av en etablert og forankret strategi for eiendom, men at unntaket i noen grad ligger hos *Justis- og beredskapsdepartementet* og *Kunnskapsdepartementet*. De to departementene har også stor bygningsmasse i sine porteføljer.



- ✓ Nils Hovd, tidligere prosjektøkonom i seksjon for byggetutvikling og tidligere prosjektøkonom i byggeprosjektet

#### **Eksterne som har vært involvert i byggeprosjektet:**

- ✓ Rune Almanning, prosjektsjef og prosjektleder for P26/PVM 2015-2020
- ✓ Åste T. Breit, prosjekteringsleder 2016-2018
- ✓ Kåre Hinna, prosjekteringsleder 2015-2016
- ✓ Kjell Pettersen, prosjektleder innkjøringstunnelen 2014-2015, 2017-2018
- ✓ Olaf Melbø, byggherrens kvalitetssikrer 2015-2020
- ✓ Karl Olav Ugland, byggeleder 2014-2020
- ✓ Synnøve L. Sandberg, prosjektrådsmedlem Statsbygg 2018-2019
- ✓ Roar Bjordal, prosjektrådsmedlem Statsbygg 2014-2018

#### **Ledelse i Statsbygg:**

- ✓ Hege Maria Eriksson, direktør rådgivning og tidligfase
- ✓ Marius Tunstad, byggherredirektør

#### **Andre oppdragsgivere og prosjektledere:**

- ✓ Thor Arne Aas, ekspedisjonssjef i Justis- og beredskapsdepartementet
- ✓ Arne Hovden, underdirektør i Kunnskapsdepartementet
- ✓ Audun Digerud, avdelingsdirektør i Kunnskapsdepartementet
- ✓ Per Arne Bjørnstad, slottsforvalter ved Det kongelige hoff
- ✓ Tone Rinden Rygh, stabssjef ved Det kongelige hoff
- ✓ Alexander Smidt Olsen, Metier OEC
- ✓ Magne Lilleland-Olsen, Metier OEC
- ✓ Tom Einertsen, Metier OEC
- ✓ Stein Kinserdal, administrerende direktør ved sykehuset i Vestfold

For å ivareta anonymitet er intervjuobjektene oftest omtalt som "*involverte i byggeprosjektet*", "*personer involvert i prosjektet*" eller "*personer utenfor prosjektet*". Intervjuene har basert seg på semi-strukturerte intervjuguider som KPMG har utarbeidet på grunnlag av mandatet og tilpasset til det enkelte intervjuet. I intervjuene fikk kildene først anledning til å forklare seg fritt om mandatet. Deretter stilte KPMG definerte spørsmål egnet til å belyse utvalgte tema. Avslutningsvis har de intervjuede fått anledning til å reflektere over hvilke læringspunkter fra byggeprosjektet Stortinget bør ta med seg inn i fremtidige prosjekter.

Alle intervjureferatene ble sendt til de intervjuede for gjennomlesning. Kommentarer og tilføyelser ble tatt inn idet endelige referatet og referatene er dermed ansett som godkjent. Ved behov har de intervjuede fått mulighet til å kommentere motstridende informasjon (kontradiksjon). De intervjuede er gitt skriftlig og muntlig orientering om de formelle rammene for intervjuene.

## **2.3 Verifisering av fakta**

KPMG har presentert funn, vurderinger og anbefalinger i eget møte med stortingsdirektør, prosjekteier og prosjektsjef m.fl. Utkastet til rapport har vært gjenstand for faktasjekk i Stortingets administrasjon.

## **2.4 Kontradiksjon**

Relevante deler av rapporten ble sendt for kontradiksjon til Veidekke som entreprenør for P26/PVM og Multiconsult som prosjekterende for P26 mv. Multiconsults kommentarer følger i vedlegg 3. Rapporten

ble ikke sendt entreprenør for innkjøringstunnelen (KF), ettersom entreprenøren gis liten omtale i rapporten.

## 2.5 Evalueringskriterier

Evalueringen har utarbeidet åtte læringskategorier, med tilhørende evalueringskriterier. Læringskategoriene ble utformet på bakgrunn av funn fra dokumentanalyse og intervjuer. Evalueringskriteriene dekker noen sentrale faktorer som må være på plass i god prosjektstyring og prosjekteierstyring.

Evalueringskriteriene er utarbeidet med bakgrunn i følgende sentrale kilder:

- ✓ Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder for styring av store statlige byggeprosjekter i tidligfase
- ✓ Diverse veiledere fra Finansdepartementet om det sentrale styringsdokument, felles begrepsapparat KS1 og KS2, systematisk usikkerhet, kostnadsestimering, kontraktstrategi, nullalternativet, utarbeidelse av KVU/KL dokumenter, målstruktur og måloppnåelse, og konseptvalg og detaljering
- ✓ Statsbyggs prosjektmodell
- ✓ Utredningsinstruksen
- ✓ Diverse veiledere fra Metier OEC, herunder blant annet veilederen om *verdistyrt prosjektutvikling* fra 2019
- ✓ Diverse rapporter fra forskningsprogrammet Concept ved NTNU
- ✓ Informasjon som har fremkommet i intervjuer med oppdragsgivere og prosjektledere som kan dokumentere god praksis
- ✓ Evalueringsteamets egen erfaring fra prosjektstyring og prosjekteierstyring

Nedenfor gjengis evalueringskriteriene innen de åtte læringskategoriene:

Kategorier	Evalueringskriterier
<i>Prosjektmodell</i>	Hensikten med en prosjektmodell er å sikre at prosjektutviklingen bidrar positivt til å nå strategiske mål og at de styres i henhold til beste praksis. En prosjektmodell bør beskrive de viktigste forholdene ved prosjektgjennomføringen, herunder hvilke faser og beslutningspunkter prosjektet skal gjennomgå. De ulike fasene har ulike formål, ulikt innhold og ulike leveranser. De skal sikre at oppgaver gjøres i riktig rekkefølge og at prosjektet modnes underveis. Prosjektmodellen skal også beskrive faglige og administrative oppgaver knyttet til oppstart, gjennomføring og avslutning av fasene. Den bør også herunder også ha tydelige krav til beslutningspunkter og -prosedyrer, som stiller krav til dokumentasjon, beslutningsgrunnlag og kvalitetssikringer.
<i>Prosjektrutiner og -systemer</i>	Det må utarbeides projektrutiner og være etablert systemer som støtter opp under prosjektarbeidet på tvers av faser. Ansvar for at overordnede systemer og rutiner er etablert ligger hos prosjekteier, ettersom dette skal gjelde flere prosjekter. Det må legges til rette for god oversikt over prosjektets økonomiske utvikling. Det er viktig at IKT-systemene som benyttes i prosjektet legger til rette for god styring og kontroll. Alle kostnader som er benyttet i prosjektet, bør inngå i prosjektregnskapet. Det bør derfor være etablert prinsipper for dette. Det er god praksis at prosjekteier sørger for å få regelmessig rapportering om prosjektets utvikling, som kan benyttes i styringen av prosjektet. Rapporteringen fra prosjektet må følge et fast format, og inneholde informasjon som muliggjør styring og kontroll med prosjektets utvikling.

Kategorier	Evalueringskriterier
<i>Behov og bestilling</i>	Å jobbe med strategisk utvikling av bygningsmasse innebærer blant annet å stille spørsmål om hvordan lokalene skal understøtte virksomheten fremover, og hva som må gjøres for å sikre best mulig måloppnåelse. Planene for bygningsmassen bør være helhetlige, og det bør kartlegges hvordan arealene skal brukes.
<i>Modenhet i tidligfasen</i>	Det er i tidligfasen de store grepene i byggeprosjekter kan gjøres og det er i denne fasen verdiene vinnes. Valg av riktig prosjekt fordrer utredning av behov, muligheter og lønnsomhet. Det krever videre grundige utredninger av ulike alternative løsninger, konsekvenser og risiko, og at en følger en prosjektmodell med klare dokumentasjonskrav ved beslutningspunkter.
<i>Kontrahering og gjennomføringsmodell</i>	Det er god praksis å bruke tid på både prosjekterings- og entreprisekontrakter. Før entreprisekontrakten legges ut til konkurranse, må underlaget fra prosjekterende være gjennomarbeidet og klart. Det bør også være kvalitetssikret.
<i>Fullmakter, roller og ansvar</i>	Det er god praksis at alle involverte i prosjektet skal ha blitt gjort kjent med hva som forventes av dem. Det må f.eks. være klart hva som er prosjekteiers, brukers og byggherrens ansvar, og hvordan samspillet mellom dem skal fungere. Også roller og ansvar internt hos de tre hovedinteressentene må være klargjort. Fullmaktene i prosjektet må være klare, og etterlevelsen må følges opp.
<i>Kapasitet og kompetanse</i>	Både byggherre og prosjekteier må ha relevant kompetanse, og det er kritisk at prosjekteier setter av nok tid til å følge opp prosjektet. Prosjekteier må skape tillit i prosjektorganisasjonen, og det gjør prosjekteier blant annet ved å synliggjøre egen kompetanse, og ved å utfordre byggherren. Om ikke prosjekteier har kompetansen til å utfordre, bør prosjekteier vurdere å leie inn ressurser i prosjekteierorganisasjonen. Det er viktig at prosjekteier ser ut av egen organisasjon, og lærer av miljøer som besitter kunnskap om god praksis.
<i>Prosjekteierstyring og kultur</i>	Prosjekteierorganisasjonen, ofte organisert som et prosjektstyre med en prosjekteier som leder og beslutningstaker, er ansvarlig for den samlede ledelsen og administrasjonen av prosjektet innenfor rammene som er gitt for prosjektet. Prosjekteier må legge premissene for planlegging og gjennomføring på en enhetlig og effektiv måte. Prosjekteier skal fastsette mål og føringer, stille krav til utredninger, utpeke prosjektleder og fatte sentrale beslutninger. Kompetanse, kapasitet og rammeverk for prosjekteierstyring er viktig. Når ikke alt dette er på plass, vil sannsynligheten for prosjektsuksess reduseres vesentlig. Typiske fallgruver for en prosjekteier kan være uklare mål, urealistiske tidsfrister, mangel på støtte fra ledelsen, ufullstendige og/eller endrede spesifikasjoner og krav, samt mangel på ressurser. Å bygge en "kultur for optimalisering av verdi" er god praksis i byggeprosjekter – "Hvis en ikke styrer kulturen, vil kulturen styre prosjektet". Det tas utallige beslutninger i et byggeprosjekt. Kulturen må derfor ligge i ryggmargen til alle involverte.

Tabell 1: Evalueringskriterier

## 2.6 Om evalueringsteamet

KPMG har satt sammen et tverrfaglig team som samlet har inngående kjennskap til utredning, planlegging og gjennomføring av komplekse prosjekter, herunder erfaring fra bygge- og anleggsprosjekter, prosjektstyring, samt bred evalueringsfaglig kompetanse og god kjennskap til Stortingets organisasjon.

Evalueringen er uavhengig. Ingen av KPMGs ressurser har gjennom tidligere prosjekter, holdninger eller uttalelser tatt part i kritikken som er reist mot Stortingets håndtering av byggeprosjektet P26 mv. KPMG har kartlagt de faktiske forholdene på en objektiv, pålitelig og etterprøvbar måte ved bruk av anerkjente metoder og verktøy.

## 2.7 Forbehold

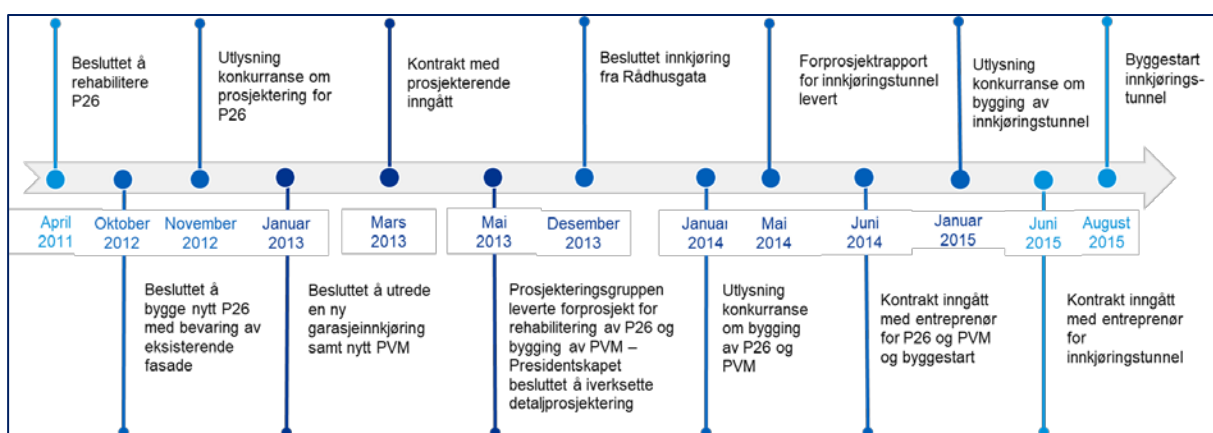
Rapporten er utarbeidet på bakgrunn av de opplysninger som er gitt og den dokumentasjon som har vært gjort tilgjengelig for KPMG. KPMG fraskriver seg ethvert ansvar for mulige feil eller utelatelser som følge av at KPMG har mottatt uriktige eller ufullstendige opplysninger eller dokumentasjon.

Evalueringsteamet har undersøkt et stort og komplekst område, med en gjennomføringstid på ca. fire måneder. Det vil alltid være en risiko for at ikke alle relevante forhold som kunne bidratt til å besvare evalueringens problemstillinger er tilstrekkelig belyst. Vi mener likevel at vi har levert en rapport av god kvalitet, som gir viktig informasjon til oppdragsgiver og offentligheten for øvrig.

# 3. Tidligere gjennomganger og dagens status

I dette kapitlet gir vi en overordnet beskrivelse av byggeprosjektets tidslinje, og noen sentrale utfordringer som er beskrevet i tidligere gjennomganger av prosjektet. Vi beskriver videre oppfølgingen av Riksrevisjonens rapport i Stortinget. Deretter gir vi en overordnet beskrivelse av Statsbyggs tjenester og roller overfor oppdragsgivere i staten, og status for Stortingets samarbeid med Statsbygg.

## 3.1. Tidslinje og bakgrunn for utfordringene i prosjektet



Figur 1: Tidslinje for prosjektet<sup>9</sup>

Det utløsende behovet for rehabiliteringen av P26 var bygningens byggt tekniske tilstand. I kjølvannet av terrorhendelsene 22. juli 2011, ble manglende sikkerhetstiltak også en viktig begrunnelse. Stortingsadministrasjonen ønsket opprinnelig å starte med rehabiliteringen av tilbygget i Akersgata, men presidentskapet mente dette ville påvirke den parlamentariske driften i for stor grad. Det ble iverksatt noen foreløpige tiltak for å bedre innklimaet i tilbygget i Akersgata, og vedtatt å starte planleggingen av rehabiliteringen av P26.

Stortingets presidentskap besluttet i april 2011 å igangsette arbeidet med å rehabilitere P26.<sup>10</sup> Stortinget hadde i flere år foretatt mindre vedlikeholdsarbeider av bygningsmassen, men så nå behov for en større oppgradering for å møte nye krav til funksjonelle arealer og effektiv drift.<sup>11</sup> I oktober 2012 ble presidentskapet forelagt ulike alternativer for rehabilitering. Det ble besluttet å gå for en løsning hvor hele bygget bak fasaden rives og gjenoppbygges og etablering av ny kjelleretasje for tekniske anlegg.<sup>12</sup>

I november 2012 ble det utlyst en konkurranse for rådgivning og prosjektering for P26 mv. Det ble inngått avtale med Multiconsult og Link Arkitektur, senere kalt prosjekterende. Kontrakt med prosjekterende ble inngått februar 2013. I perioden før prosjekterende ble kontrahert, ble forberedende arbeider utført etter avrop fra Stortingets rammeleverandører innen prosjektadministrasjon, arkitektur og rådgivning innen tekniske fag. I januar 2013 besluttet Stortingets presidentskap å utrede bygging av nytt post- og

<sup>9</sup> Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet

<sup>10</sup> Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet, s. 70

<sup>11</sup> Prosjektjefens sluttrapport

<sup>12</sup> Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet, s. 44

varemottak. I mai 2013 fremla prosjekterende forprosjekt for rehabiliteringen av P26 og bygging av nytt post- og varemottak. Etter fremleggelsen av forprosjektet besluttet presidentskapet å iverksette detaljprosjekteringen. Samtidig besluttet presidentskapet å iverksette videre utredning av innkjøring til post- og varemottaket, da det var usikkerhet knyttet til plasseringen slik den ble presentert i forprosjektet. I desember 2013 besluttet presidentskapet løsning for ny innkjøringstunnel, med innkjøring fra Rådhusgata. Forprosjekt for ny innkjøringstunell ble fremlagt medio mai 2014. Byggestart for P26/PVM ble besluttet i juni 2014, mens byggestart for innkjøringstunnelen ble besluttet i august 2015.<sup>13</sup>

I intervjuer fremkommer det at anbefalingen om å rive P26 innvendig og bygge en ny kjelleretasje var sterkt påvirket av råd fra sikkerhetsmyndighetene om å sikre bygget, i kjølvannet av 22. juli 2011. Beslutningen gjorde prosjektet vesentlig mer komplekst enn det opprinnelig var. At en senere besluttet å bygge et post- og varemottak under Wessels plass og en ny innkjøringstunell til dette mottaket og garasjen, gjorde at kompleksiteten økte ytterligere.

I 2012-2013 ble det gjennomført en prosess med fremtidige brukere av bygget. Det ble gjennomført møter for å avklare deres krav til bygget. Det ble ikke utarbeidet noe romprogram for P26. Formålet med rom- og funksjonsprogrammer er å angi areal- og funksjonskrav til alle rom og funksjoner i det ferdige bygget og uteområdene på et riktig detaljeringsnivå. Programmene danner utgangspunktet for prosjekteringen, og utgjør også beregningsgrunnlag for kostnadsestimat/usikkerhetsanalyser og evt. konkurransegrunnlag for plan- og designkonkurranser. I prosjektsjefens sluttrapport, skriver prosjektsjefen at prosessen med brukerne burde vært nedfelt i et romprogram for prosjektet, fordi dette ville gjort det enklere for prosjektorganisasjonen å kvalitetssikre prosjektet i prosjekterings- og gjennomføringsfasen. For post- og varemottaket mener prosjektsjefen det burde vært utarbeidet et funksjonsprogram og en risikoanalyse som definerte krav til fysiske sikringstiltak i innkjøringstunnelen. Dette kom først på plass etter at kontrakt med entreprenører var inngått.<sup>14</sup>

Prosjekterende leverte forprosjektrapporten for P26/PVM til Stortingets administrasjon i mai 2013. Etter hvert som det ble avklart at innkjøringstunnelen til nytt PVM måtte plasseres i Rådhusgata, utarbeidet prosjekterende en forprosjektrapport også for dette prosjektet. Denne forprosjektrapporten ble levert i mai 2014. Det ble ikke gjennomført en kvalitetssikring av forprosjektene tilsvarende KS2-ordningen i statens prosjektmodell.<sup>15</sup>

Byggearbeidene relatert til P26/PVM startet sommeren 2014. Allerede fra starten av prosjektet varslet entreprenøren om krav på fristforlengelse og vederlagsjustering, blant annet som følge av mangler i arbeidsbeskrivelsen og manglende tegninger. Stortingets byggherreorganisasjon klarte ikke å håndtere de varslene som ble fremsatt på en tilfredsstillende måte. I 2016 hadde entreprenøren sendt mer enn 2000 endringsordre. Det endelige tallet ble over 3000 endringsordre. Dette førte igjen til forhandling av kontrakten med entreprenøren, forskyvning av fremdriftsplanen og kostnadsoverskridelser.

I 2015 ble det klart for ny prosjektledelse at det var gnisninger mellom alle involverte parter i prosjektet. Det var mangel på tillit mellom byggherre og byggeledelse, og mellom byggherre og entreprenører, og tillitsforholdet mellom byggherre og prosjekterende var også i ferd med å svekkes. Den nye prosjektledelsen gjennomførte en intervjurunde med alle involverte, for å identifisere årsakene til dette. Det fremkom at hovedårsaken var at entreprenøren for P26/PVM ikke hadde mottatt mange av tegningene den skulle bygge etter, og at flere av tegningene som var mottatt var lite gjennomarbeidet. Gjennom byggeprosessen ble det også avdekket flere nødvendige arbeider som ikke var inkludert i kontrakten med entreprenøren. Dette forsinket entreprenørens arbeider.

Detaljprosjektet P26/PVM har vist seg i etterkant å være svært mangelfullt både i omfang og kvalitet.<sup>16</sup> Mye av det som var beskrevet i kontraktsdokumentene lot seg ikke bygge i gjennomføringsfasen. Dette førte til at mye av det planlagte kontraktsarbeidet istedenfor ble gjennomført etter regning, noe som ofte er fordyrende for byggeprosjekter. I intervjuer med sentrale involverte i prosjektet fremkommer det at kontrakten med entreprenøren for P26/PVM var inngått på bakgrunn av en kravspesifikasjon med mange feil og mangler.

<sup>13</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 49

<sup>14</sup> Prosjektsjefens sluttrapport. I Stortingets kommentarer til rapportutkastet, gis det uttrykk for at brukerprosessen var dokumentert med referater, selv om det ikke var utarbeidet et fullstendig funksjonsprogram.

<sup>15</sup> Prosjektsjefens sluttrapport

<sup>16</sup> Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet, s. 42 og s. 146

Kontrakten med entreprenøren for innkjøringstunnelen hadde færre feil og mangler, dels fordi konkurransegrunnlaget gjennomgikk ekstern kvalitetssikring, men også fordi Stortingets administrasjon brukte mer tid med entreprenøren i tidligfasen for å diskutere faglige problemstillinger. Prosjektet hadde også en lavere kompleksitet enn P26/PVM.

I intervjuer oppgir involverte i prosjektet at skisse- og forprosjektfasen for P26/PVM var svært kort. Den avsatte gjennomføringstiden for denne prosjekteringsfasen var tre måneder. Dette betyr at det er mindre tid til å jobbe med det faktiske underlaget enn dette. Et anslag på reell gjennomføringstid har fra flere vært 1,5 måned. Det er bred enighet om at dette var en for kort og urealistisk gjennomføringstid for et så komplekst prosjekt, og om at en mer realistisk gjennomføringstid for forprosjektering ville være rundt ett år. Den korte tiden trekkes av flere frem som en hovedårsak til utfordringene som senere skulle oppstå i prosjektet. Det er videre bred enighet om årsakene til at skisse- og forprosjektfasen fikk en såpass kort gjennomføringstid. I intervjuer trekker sentrale involverte frem at:

- ✓ Det hastet med å få plass budsjett til den årlige budsjettbehandlingen i presidentskapet.
- ✓ Det var en føring fra presidentskapet som satt fra 2009-2013 om at byggingen skulle være ferdig til etter Stortingsvalget i 2017. Det er en etablert praksis i Stortinget at representanter og ansatte i partigrupper ofte må bytte kontor plass etter valg på grunn av partienes sammensetning og interne grupperinger, og dette kan ha bidratt til å presse frem urealistiske frister for prosjektet. Prosjektrådet var klar over at tidslinjen muligens var stram. Prosjekterende rapporterte flere ganger at de hadde tilstrekkelig tid og at fremdriften var som forutsatt.
- ✓ Stortinget hadde inngått en leieavtale for Stortingsgata 6, og det var planlagt at deler av administrasjonen som hadde kontorer i P26 skulle flytte dit etter stortingsvalget i 2013.
- ✓ Stortinget foretok noen valg uten å følge statlige regelverk, statens prosjektmodell og eller god praksis for styring av store byggeprosjekter.

I prosjektets styringsdokument fra 2016 er resultatmålene i prioritert rekkefølge kostnad, tid, kvalitet. I tidligere versjoner av styringsdokumentet fremkommer ikke tilsvarende prioriteringer mellom de tre målene.<sup>17</sup>

I intervjuer med involverte i prosjektet fremkommer det at årsakene til kostnadsoverskridelsene i byggeprosjektet, som ikke skyldes utvidelse av omfang, i stor grad var mangler ved arbeidet som ble gjennomført i byggeprosjekts tidligfase. Kontraktsgrunnlaget for P26/PVM som ble lagt ut for konkurranse i markedet bar preg av at flere viktige elementer var uteglemt, og av manglende kvalitetssikring. Disse manglene resulterte i mange endringer i løpet av prosjektprosessen. Prognoser for antall timer prosjektering ble betydelig overskredet. De endelige prosjekteringskostnadene ble på om lag 355 millioner kroner.<sup>18</sup> I februar 2017 var prognosen for prosjekteringsarbeidet 278 millioner kroner. I 2014 var denne prognosen 116 millioner kroner.<sup>19</sup>

### 3.1. Riksrevisjonens rapport

Stortinget vedtok 20. desember 2016 å be Riksrevisjonen gå gjennom hele byggeprosjektet P26 mv. med bakgrunn i kostnadsoverskridelser i prosjektet.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 77

<sup>18</sup> Prosjektjefens sluttrapport

<sup>19</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 75

<sup>20</sup> Prop. 1 S (2016-2017) og Innst. 10 S (2016-2017), og Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet fra 2017, s. 9

I dette delkapittelet gir vi en kort oppsummering av hovedkonklusjonene i Riksrevisjonens rapport:<sup>21</sup>

- ✓ *Byggeprosjektet hadde en kraftig kostnadsøkning som bare delvis kan forklares med at prosjektet endret karakter*

Revisjonen viste at kostnadsøkningen fra 1 140 millioner kroner i statsbudsjettet for 2015 til inntil 1 800 millioner kroner i statsbudsjettet for 2017 ikke kunne forklares med at prosjektet har vokst eller endret karakter. Riksrevisjonen konkluderer med at store deler av denne økningen skyldes økte kostnader til prosjektering og økninger i entreprisekontrakten for P26/PVM.

- ✓ *Det var lagt mer vekt på tidsplan og funksjonalitet enn på å sikre kostnadskontroll*

Riksrevisjonen konkluderer med at den korte tiden til planlegging av prosjektet og en stram fremdriftsplan bidro til at Stortingets administrasjon ikke fullt ut har sett omfanget av kompleksiteten i prosjektet når kostnader har blitt kalkulert. I planleggingsfasen og den første tiden etter at byggearbeidene startet, var det en viktig føring fra Stortingets presidentskap at P26 skulle stå ferdig til stortingsvalget høsten 2017. Oppmerksomheten om tidsaspektet medførte at det ble lagt en stram tidsplan i begynnelsen av prosjektet, og synes også å ha bidratt til at administrasjonen ikke har tatt seg tid til å gjøre grundige utredninger etter at omfanget av prosjektet økte vesentlig. Riksrevisjonen konkluderer med at dette har bidratt til at prosjektet kom skjevt ut fra start. Riksrevisjonen er også kritiske til at presidentskapet, til tross for den kraftige kostnadsøkningen, ikke vedtok å gjennomføre noen av kuttene de fikk presentert av administrasjonen. Riksrevisjonen mener at presidentskapet gjennomgående har prioritert løsningenes funksjonalitet fremfor mulige kostnadsreduksjoner.

- ✓ *Prosjektorganiseringen var ikke tilpasset prosjektets kompleksitet eller omfang*

Riksrevisjonen konkluderer med at Stortinget har hatt utfordringer med å etablere en byggherreorganisasjon som kan håndtere prosjektets størrelse og kompleksitet, samt løse utfordringer ved inngåelse og oppfølging av kontraktene. 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. Fra sommeren 2015 synes byggherreorganisasjonen å være forsterket, og bedre rustet til å håndtere prosjektet. Riksrevisjonen konkluderer også med at det var svakheter i bruken av Stortingets prosjektmodell, og prosjektrengskap som styringsverktøy. Riksrevisjonen er kritiske til at Stortinget ikke involverte Statsbygg eller andre sentrale kompetansemiljøer innen bygg og eiendom som støtte for byggherren. Når det gjelder valg av generalentreprise som entrepriseform, mener Riksrevisjonen at ikke presidentskapet og administrasjonen i tilstrekkelig grad hadde tatt inn over seg konsekvensene som valget av generalentreprise stiller til byggherrens prosjektorganisering og oppfølging. Riksrevisjonen konkluderer videre med at det var lite formalisert hvordan presidentskapet skal følge opp Stortingets administrasjon. Presidentskapets ansvar for det administrative arbeidet var ikke regulert i samme grad som presidentskapets ansvar for det parlamentariske arbeidet.

- ✓ *Mangelfulle utredninger lå til grunn for kostbare valg*

Riksrevisjonen konkluderer med at det i liten grad var tatt vurderinger av kostnader ved ulike sikkerhetstiltak. Sikkerhet og økonomiske konsekvenser ble f.eks. ikke utredet og var ikke en del av vurderingen, før det ble tatt en beslutning om å bevare Halvorsens Conditori, som er åpent for publikum, i Stortingets bygningsmasse. Det manglet videre utredninger av konsekvenser av konseptvalget for P26, og utredninger av sikkerhetsbehov for PVM. Da kostnaden for innkjøringstunnelen til PVM 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. I andre tilfeller var valgene styrt av hensyn til andre aktører som f.eks. Oslo kommune, men uten at det forelå kost-/nyttvurderinger av tiltakene. Det var i liten grad foretatt reelle behovsvurderinger av tiltakene eller revurderinger etter hvert som prosjektet økte i kompleksitet.

<sup>21</sup> Se Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 95



✓ *Bedre kvalitetssikring kunne ha avdekket svakheter ved byggeprosjektet*

I revisjonen konkluderes det med at det ikke er gjennomført ekstern kvalitetssikring av styringsgrunnlaget for byggeprosjektet. Riksrevisjonen mener slik kvalitetssikring ville kunne avdekke at grunnlagsmaterialet 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. Riksrevisjonen mener at en tilsvarende ekstern gjennomgang av grunnlagsdokumentene for P26 og PVM kunne ha avdekket at grunnlagsmaterialet for prosjektet var umodent og gitt et bedre konkurransegrunnlag. Riksrevisjonen refererer til at Stortingets prosjektmodell ikke anga krav om egne rutiner og metoder for store anskaffelser over 750 millioner kroner. Selv om Stortingets administrasjonen ikke er underlagt Finansdepartementets veiledere på området, hadde administrasjonen ikke utarbeidet egne rutiner og metoder for å ivareta krav om ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsopplegg for prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på over 750 millioner kroner.<sup>22</sup>

✓ *Stortinget manglet et regelverk som skal sikre god og effektiv gjennomføring av store byggeprosjekter*

Riksrevisjonen konkluderer med at Stortinget manglet et regelverk som skal bidra til 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 var ikke utarbeidet et alternativt internt regelverk. Riksrevisjonen konkluderer med at det ikke er gode grunner til at administrasjonen i rent administrative spørsmål, slik som i bygge- og vedlikeholdsprosjekter, ikke skal forholde seg til samme regelverk eller standarder for beste praksis som statsforvaltningen for øvrig.

✓ *Utvidelsen av avtalen med prosjekterende fulgte ikke anskaffelsesregelverket*

Riksrevisjonen konkluderer med at Stortingets administrasjon ikke opplyste om muligheten for en utvidelse av prosjektet i konkurransegrunnlaget eller i supplerende informasjon til alle tilbyderne før tilbudsfristens utløp. Riksrevisjonen mener denne informasjonen var vesentlig, og at 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 P26. Administrasjonen valgte i stedet å inngå kontrakt med en av tilbyderne. Riksrevisjonen konkluderer med at vilkårene for å utvide kontrakten ikke var oppfylt da kontraktutvidelsen fant sted.

✓ *Stortingets beslutninger om å bevilge penger til prosjektet var tatt på ufullstendig grunnlag*

Konsekvensen av svakheter i utredningene, mangelfull ekstern kvalitetssikring og overordnet rapportering i budsjettproposisjonene, har ifølge Riksrevisjonen 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. Riksrevisjonen 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.

<sup>22</sup> Jf. Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 5.3.8.

- ✓ *Det var behov for klargjøring av roller og ansvar mellom organene i Stortinget i administrative saker*

Riksrevisjonens gjennomgang av saksfremlegg fra administrasjonen til presidentskapet viser at det ikke ble lagt frem saker om byggeprosjektet i perioden mai 2014 til februar 2015. Perioden var preget av store utfordringer, og presidentskapet vedtok nye kostnadsrammer for prosjektet i mai 2014. I Riksrevisjonens undersøkelse fremkommer det at Stortingets presidentskap og administrasjonen mener at informasjon til kontroll- og konstitusjonskomiteen skulle gå gjennom de årlige budsjettproposisjonene, mens komiteen ønsket en mer løpende rapportering om byggeprosjektet. Riksrevisjonen konkluderer derfor med at det synes å være behov for en tydeligere avklaring av roller og ansvar mellom organene på Stortinget i administrative saker.

### 3.2. Arbeidsgruppens rapport og reglement for bygge- og leiesaker

Det ble gjort flere tilpasninger i byggeprosjektet og styringen av det som følge av blant annet Riksrevisjonens rapport. Stortingets presidentskap oppnevnte 15. juni 2017 også en arbeidsgruppe bestående av ansatte i Stortingets administrasjon, som skulle følge opp rapporten.<sup>23</sup>

Arbeidsgruppens rapport førte blant annet til at Stortinget 26. mars 2019 vedtok et reglement for sine bygge- og leiesaker.<sup>24</sup> Formålet med reglementet er å sikre god saksforberedelse og styring med Stortingets bygge- og leiesaker, og å beskrive fordelingen av roller og ansvar i slike saker. Noen sentrale krav og føringer i reglementet er at:

- ✓ For prosjekter med en antatt investeringskostnad over 300 millioner kroner skal Statsbygg som hovedregel være byggherre. For slike prosjekter gjelder krav om avklaringsfase og beslutningspunkt startbevilgning. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om styring i tidligfase av store statlige byggeprosjekter skal anvendes så langt den passer for Stortinget.
- ✓ I prosjekter hvor Statsbygg er byggherre, skal Statsbygg ivareta byggherreansvaret på vegne av Stortinget. Statsbygg skal ha ansvaret for anbudsprosedyrer, kontraktsinngåelse og gjennomføring av fastsatte planer innenfor det bevilgede beløp. Statsbygg er videre ansvarlig for å varsle Stortingets direktør og Statsbyggs eier, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, om avvik i prosjektgjennomføringen som kan medføre at prosjektet ikke kan gjennomføres iht. fastsatte planer.
- ✓ Stortinget kan også anmode Statsbygg om å påta seg byggherreansvaret for prosjekter under 300 millioner kroner, ut fra vurderinger av prosjektets størrelse, kompleksitet og krav til kompetanse og kapasitet i byggherreorganisasjonen.
- ✓ For prosjekter med antatt investeringskostnad under 300 millioner kroner gjelder kravene i utredningsinstruksen av 19. februar 2016 nr. 184 kapittel 2 om krav til innhold i beslutningsgrunnlaget.
- ✓ 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.
- ✓ For prosjekter over 150 mill. kroner skal Stortingets presidentskap fremme sak for Stortinget i plenum om oppstart av forprosjekt.

I intervjuer fremkommer det at Eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen (ESS) har fått i oppgave å operasjonalisere det nye reglementet for bygge- og leiesaker.

Arbeidsgruppens rapport førte videre til at:

- ✓ Stortinget vedtok justeringer i Stortingets forretningsorden som skal sørge for at viktige administrative beslutninger i større grad gis en bredere politisk forankring i Stortinget og Stortingets organer enn det som tidligere har vært tilfellet. Det er i tillegg vedtatt en formalisering av roller og ansvar mellom Stortingets ulike organer. Det er blant annet presisert at presidentskapet har et overordnet ansvar for administrative saker, og at viktige administrative saker alltid skal forelegges presidentskapet.

<sup>23</sup> Arbeidsgruppens rapport av 17. januar 2018 er publisert i Dokument 18 (2017-2018)

<sup>24</sup> Innst. 193 S (2018-2019)

- ✓ Det ble gjort en tilpasning i Stortingets økonomiregelverk når det gjelder ekstern kvalitetssikring. På dette området vil Stortinget inngå egne avtaler om ekstern kvalitetssikring for det enkelte prosjekt, som dekker samme behov som i staten for øvrig. I behandlingen av rapporten fremkommer det også at presidentskapet vil be administrasjonen om å iverksette et arbeid med å utvikle bruken av prosjektreknskapssystemet som styringsverktøy.
- ✓ Presidentskapet bemerket at byggeprosjektet P26 mv. har vist at det er nødvendig å få på plass mer effektive rutiner for revisjon og kontroll av administrasjonens virksomhet, og av behandlingen av rapporten fremkommer det at presidentskapet vil komme tilbake til disse spørsmålene på egnet måte. Stortingets administrasjon opplyser i e-post om at dette er noe som skal vurderes i etterkant av at Harberg-utvalget leverer sin rapport om Stortingets kontrollfunksjoner i starten av 2021.<sup>25</sup>

### 3.3. Prosjektjefens sluttrapport

Prosjektjefens sluttrapport fra februar 2020 beskriver flere av de sentrale utfordringene i prosjektet:

- ✓ Prosjektgjennomføringen i prosjektets tidlige faser bar preg av at det var satt av for liten tid til å få tilstrekkelig modenhet i prosjektmateriale før kontrahering og byggearbeidene startet opp. Beslutningsgrunnlagene som ble utarbeidet for byggherrens beslutninger hadde derfor ikke den kvaliteten de burde hatt. Umodne beslutningsgrunnlag resulterte i at prosjektet ikke klarte å avdekke prosjektets omfang og kompleksitet. Prosjekterendes leveranser sviktet på flere områder i denne perioden, til tross for at de meldte i sine månedsrapporter at kvaliteten ble opprettholdt selv om tiden var knapp.
- ✓ Prosjekterende leverte ikke som forventet. Det sviktet på flere områder både kvalitetsmessig og evnen til å levere tegninger til rett tid. Høsten 2016 valgte byggherren å ta ut søksmål mot prosjekterende. Søksmålet endte med forlik.<sup>26</sup> Til tross for konflikten klarte partene å håndtere dette profesjonelt frem til ferdigstillingen av prosjektet.
- ✓ Det store endringsomfanget og prosjekterendes manglende leveranser på kvalitet og tid gjorde at byggherren måtte styrke sin organisasjon på økonomioppfølging og koordinering/oppfølging av arbeidene ute på byggeplass.
- ✓ Med et sviktende kontraktsgrunnlag og et svært komplekst prosjekt har prosjektet hatt utfordringer med å holde oversikt over gjenstående arbeid og etablere riktige økonomiske prognoser. Kostnadsutviklingen i prosjektet gjenspeiler dette.

### 3.4. Statsbyggs tjenester og roller overfor oppdragsgivere i staten

Statsbygg er en statlig forvaltningsbedrift underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Som beskrevet ovenfor, fastsetter Stortingets bygge- og leiereglement at Statsbygg som hovedregel skal være byggherre for prosjekter i fremtidige prosjekter med en estimert sluttkostnad på 300 millioner kroner eller mer. Reglementet åpner også for å bruke Statsbygg i mindre prosjekter.

Statsbygg leverer tjenester innen eiendomsforvaltning, byggherrevirksomhet og rådgivning. Statsbyggs eiendomsforvaltning omfatter forvaltning, drift, verdibevarende vedlikehold og utvikling av bygg og eiendommer som inngår i den statlige husleieordningen. Statsbygg forvalter om lag 30 prosent av statens lokaler målt i areal, og har f.eks. ansvar for vedlikehold av Det kongelige hoffs utvendige bygningsmasse og forvaltning av Høyesteretts eiendomsmasse.

Som byggherre utvikler, planlegger og gjennomfører Statsbygg byggeprosjekter. Statsbygg er rådgiver for statlige virksomheter og departementer i spørsmål om konseptvalg, porteføljestyring og arealstrategier, samt lokalisering og planlegging. I tillegg utreder Statsbygg en rekke forhold for å sikre gode beslutninger for prosjekter i tidligfase. Statsbygg gir også råd ved inngåelse av leieavtaler i markedet, og sikrer og koordinerer statlige interesser i større eiendomsutviklingsprosjekter.

<sup>25</sup> Stortinget besluttet 23. mai 2019 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).

<sup>26</sup> 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 millioner kroner.

I Cap Gemini Invents områdegjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken i statlige sivil sektor fra 2018, konkluderes det med at det er svært ulik praksis for eierstyring blant Statsbyggs oppdragsgivere. Det anbefales blant annet at oppdragsgivende departementers ansvar for eierstyring operasjonaliseres i form av en prosess for porteføljestyling av lokalbruk og en prosess for prosjekteierstyring, basert på beste praksis.<sup>27</sup>

### 3.5. Status for Stortingets samarbeid med Statsbygg

Stortingets samarbeid med Statsbygg er foreløpig ikke avklart på alle områder.<sup>28</sup> Det er utarbeidet en avtale for rådgivning fra Statsbygg, som ifølge Stortinget var klar til signering per juni 2020. Avtale om at Statsbygg benyttes i konseptfasen for Stortingsbygningens tilbygg i Akersgata er avklart. Når det gjelder gjennomføring og bygging, er ikke avtaleregime besluttet. I våre intervjuer fremkommer det videre at det ikke er avklart ennå om Stortingets fremtidige byggeprosjekter skal følge Statsbyggs prosjektprosess.

For tilbygget til Stortingsbygningen i Akersgata foreligger det en teknisk mulighetsstudie fra 2011 for bygningsmessig og teknisk oppgradering av tilbygget med en estimert sluttkostnad på 350 millioner kroner eks. mva. (2018-kroner). Det foreligger ikke beslutningsunderlag for prosjektet ennå, og prosjektet har ikke vært behandlet i presidentskapet. I en gjennomgang av budsjettet for 2019, la administrasjonen frem sine tanker om prosjektet for presidentskapet, og prosjektet befinner seg nå i en konseptfase. Før et eventuelt forprosjekt startes, skal dette behandles i Stortinget i plenum. I intervjuer fremkommer det at involverte i prosjektet ved Stortinget er opptatt av Statsbygg må spille en viktig rolle i Akersgata-prosjektet, og at prosjektet må benyttes til å legge opp til et godt samarbeid som også kan bli gjeldende for fremtidige prosjekter. Involverte i prosjektet ved Stortinget er opptatt av at det må gjøres gode vurderinger av om, og hvordan Statsbygg involveres. Det er et ønske fra involverte i prosjektet ved Stortinget om at administrasjonen bør bruke Statsbygg så mye som mulig, og mer enn det reglementet for bygge- og leiesaker krever. Det gis uttrykk for at Statsbygg er gode på utvikling av historisk bygningsmasse.

Som del av Stortingets reglement for bygge- og leiesaker er det vedtatt at kvalitetssikringsregimet som brukes i andre statlige prosjekter også skal benyttes i fremtidige prosjekter som gjennomføres av Stortinget. Stortinget skal imidlertid ikke gjøre avrop på Finansdepartementets rammeavtaler for ekstern kvalitetssikring, men heller anskaffe ekstern kvalitetssikring selv etter behov. Presidentskapet sa seg enig i at Stortinget burde inngå egne avtaler om ekstern kvalitetssikring for det enkelte prosjekt, som dekker samme behov.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Cap Gemini Invent 2018

<sup>28</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet gir Stortinget uttrykk for at det ikke har vært store byggeprosjekter som har aktualisert bruken av det nye bygge- og leiereglementet før nylig.

<sup>29</sup> Innst 406 S (2017-2018)

## 4. Sider ved byggeprosjektet som er relevant for videre prosjektarbeid

I dette kapitlet bygger vi videre på funnene fra tidligere gjennomganger som beskrevet i kapittel 3, og går i dybden på ulike sider ved byggeprosjektet, som har relevans både for fremtidig prosjektarbeid og for Stortingets samarbeid med Statsbygg. De relevante sidene ved prosjektet er kategorisert i åtte læringskategorier. Funn fra intervjuene er benyttet for å supplere funn fra dokumentanalysen for en vurdering av lærepunkter i den enkelte kategori. For hver kategori gir vi en kort oppsummering. Samlet gir dette en systematisk fremstilling av Stortingets systemer og erfaring fra gjennomføring av byggeprosjektet.

### 4.1. Prosjektmodell

Ved oppstart av byggeprosjektet P26 mv. var Stortingets prosjektmodell beskrevet i styringsdokumentet. Denne er vist i vedlegg 2, figur 1. Prosjektmodellen ble bare tidvis benyttet og manglet underliggende instruksjoner og prosedyrer. Dette bekreftes også i prosjektsjefens sluttrapport. Prosjektmodellen anga ikke spesifikt hvilken type dokumentasjon som skulle foreligge ved de ulike beslutningspunktene, slik at prosjektets modenhet kunne kontrolleres. Det var heller ikke etablert krav til kvalitetssikring ved prosjektmodellens beslutningspunkter.<sup>30</sup>

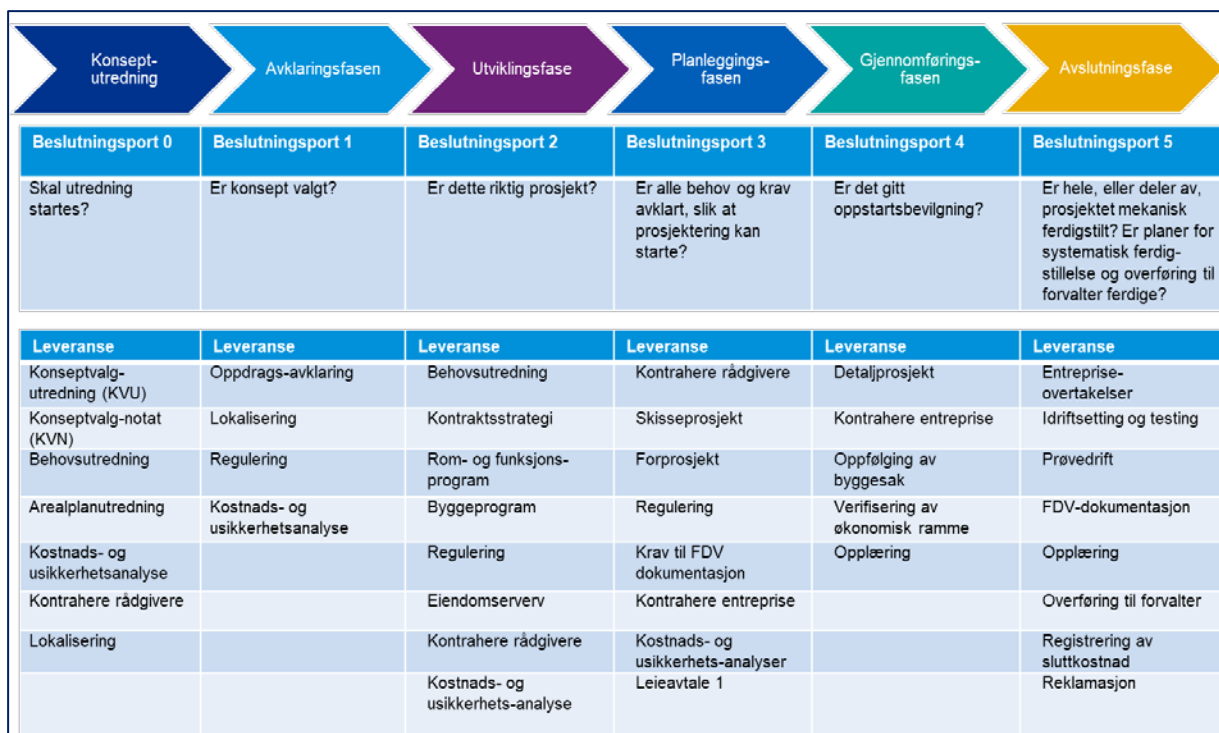
I et nyere dokument<sup>31</sup> fremkommer det at Stortingets administrasjon nå opererer med to ulike prosjektmodeller, en for byggeprosjekter og en for øvrige typer prosjekter. Prosjektmodellen for byggeprosjekter har tatt utgangspunkt i Statsbyggs prosjektmodell, mens administrasjonen forøvrig har tatt utgangspunkt i Digitaliseringsdirektoratets prosjektmodell<sup>32</sup>. Modellene er vist i vedlegg 2, figur 2. De sentrale milepælene og fasene er gjenkjennbare på tvers av modellene. Statsbyggs prosjektmodell er vist i figur 2 under.

---

<sup>30</sup> Prosjektsjefens sluttrapport

<sup>31</sup> Dokument «Prosjektmodell», fra Stortinget

<sup>32</sup> Det er tatt utgangspunkt i Difis prosjektmodell. Etter en omorganisering inngår Difi i hovedsak i Digitaliseringsdirektoratet



Figur 2: Statsbyggs prosjektmodell med beslutningsporter og leveranser<sup>33</sup>

I forhold til Stortingets nåværende prosjektmodeller og den modellen som er oppgitt i prosjektets styringsdokument, inneholder Statsbyggs prosjektmodell ytterligere to faser, avklaringsfasen og utviklingsfasen. Statsbygg opererer heller ikke med en forprosjektfase, som oppgitt i Stortingets modell for byggeprosjekter, men har i likhet med Digitaliseringsdirektoratets modell og modellen i styringsdokumentet en planleggingsfase. I likhet med Digitaliseringsdirektoratet/prosjektets styringsdokument opererer også Statsbygg med en avslutningsfase før prosjektet er overlevert linjen. I Stortingets modell for byggeprosjekter dekkes kun sluttrapporten, som er en leveranse heller enn en prosess.

I de følgende avsnittene diskuterer vi hver av fasene i modellen vist i Statsbyggs prosjektmodell. Vi vurderer leveransene og effektene eventuelle mangler hadde på resultatet av byggeprosjektet.

## Konsept

Konseptvalgutredning/-notat er å finne som leveranse i konseptutredningen til Statsbygg. Arealplanutredning kan inngå i konseptvalgnotatet. Øvrige leveranser som ikke dekkes av konseptvalgnotatet kan uteglemmes dersom de ikke spesifiseres. Vurdering av kontrahering av rådgivere ut fra spisskompetanse eller kapasitetshensyn er et element som bør vurderes i denne fasen. Det er også viktig å begynne å jobbe med kostnads- og usikkerhetsanalysen i dette steget.

Konseptvalget for rehabilitering av P26 ble foretatt høsten 2012. Post- og varemottaket og innkjøringstunnel ble besluttet innlemmet i prosjektet på et senere tidspunkt.<sup>34</sup>

## Avklaringsfasen

Avklaringsfasen er ikke oppført som eget steg i Stortingets prosjektmodell, men oppført i Statsbyggs modell. Denne fasen inneholder både lokalisering og regulering. Begge disse punktene var aktuelle for byggeprosjektet og ble utført på et senere tidspunkt i prosjektutviklingen. Dette gjelder bl.a. regulering i forhold til Wessels plass og lokalisering i forhold til plassering av innkjøringstunnel. På nytt bør det gjøres en oppdatering av kostnads- og usikkerhetsanalysen i denne fasen.

<sup>33</sup> KPMG har satt sammen denne oversikten basert på informasjon på Statsbyggs hjemmesider.

<sup>34</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 58

## Utviklingsfasen

Utviklingsfasen er ikke oppført som eget steg i Stortingets prosjektmodell, men er et steg i Statsbyggs prosjektmodell. Som vist i Statsbyggs prosjektmodell, er det mange utredninger/oppgaver som bør påbegynnes og/eller løses før prosjektet utvikles videre, herunder en utarbeidelse av rom- og funksjonsprogram.

KPMG har fått opplyst i intervjuer at det ikke ble utarbeidet et rom- og funksjonsprogram for byggeprosjektet. I følge Statsbygg utgjør rom- og funksjonsprogram en vesentlig del av byggeprogrammet, og bør foreligge før de tekniske kapitlene av byggeprogrammet utarbeides.<sup>35</sup> Forventninger og ambisjoner avstemmes mot krav, rammer og betingelser i prosjektet. Rom- og funksjonsprogrammet utgjør også grunnlaget for kostnadsestimat/usikkerhetsanalyser.<sup>36</sup> Byggeprogrammet danner videre grunnlaget for kravspesifikasjon for anbudskonkurranser, prosjektering og kostnadsestimater.

## Planleggingsfasen

Planleggingsfasen er egen fase i prosjektmodellen i byggeprosjektets styringsdokument. Mye av prosjektutviklingen ble utført i denne fasen. Denne fasen etterfølger utredningsfasen i Stortingets modell. Avklarings- og utviklingsfasen inngår dermed i den mer overordnede planleggingsfasen. Prosjektet kontraherte rådgivere i denne fasen. Både skisse- og forprosjekt ble levert. Disse er nærmere utdypet i kapittel 4.4 om modenhet i tidligfase.

Statsbyggs krav ved oppstart av **skisseprosjekt** er i gjeldende prosjektmodell at det skal det foreligge kontrakt med prosjekteringsgruppe og intern ressursavtale eller kontrakt med ekstern prosjekteringsleder. Prosjekt-leder/prosjekteringsleder er ansvarlig for at prosjekteringsgruppen utarbeider skisseprosjekt med kostnadskalkyle i henhold til kontrakten. Skisseprosjekt med kostnadskalkyle skal godkjennes av prosjekteier og i enkelte prosjekter også av oppdragsgiver.

**Forprosjekt** skal bringe de prosjekterte løsningene til et nivå der relevante prinsippvalg og hovedsystemløsninger, med angitt standard og omfang, er omtalt og anbefalt – med tilhørende begrunnelse for valgt alternativ. Forprosjektet for P26/PVM hadde en varighet på maks tre måneder<sup>37</sup>.

## Gjennomføringsfasen

Gjennomføringsfasen innebærer detaljprosjektering og oppføring av bygget. I følge Statsbyggs beskrivelse skal det utarbeides detaljprosjekt/konkurransesgrunnlag innenfor kostnadsrammen med utgangspunkt i godkjent forprosjekt.

I byggeprosjektet P26 mv. ønsket administrasjonen en entrepriseform som ga mulighet for å styre og kontrollere detaljprosjekteringen, samtidig som den ønsket at risikoen for byggearbeidene både med henhold til utførelse, koordinering og fremdrift skulle ligge hos entreprenøren<sup>38</sup>. Generalentreprise ble valgt.

Konkurransesgrunnlaget for P26/PVM ble ikke kvalitetssikret av byggherren før det ble sendt ut. På tidspunktet for utsendelse av konkurransegrunnlaget for innkjøringstunnelen hadde en oppdaget svakheter i konkurransegrunnlaget for P26/PVM. Konkurransesgrunnlaget for innkjøringstunnelen ble derfor kvalitetssikret. Det ble gjort endringer i enkelte kontraktsbetingelser, basert på den kunnskapen en hadde om entreprisen for P26/PVM på daværende tidspunkt. I gjennomføringsfasen støtte en på mange utfordringer som i stor grad skyldes mangler i de forutgående prosjektfaser.

## Avslutningsfasen

Det har heller ikke for avslutningsfasen vært etablert klare prosedyrer på forhånd. Det har imidlertid vært en overlevering fra prosjekt til linje. Linjen har i hovedsak vært tilfreds med overtakelsesprosessen det var lagt opp til. KPMG har i hovedsak sett på prosjektet og ikke fasen med overlevering fra prosjekt til linje, i tråd med mandatet for evalueringen.

<sup>35</sup> Denne informasjonen ligger på Statsbyggs hjemmesider under omtale av prosjektmodell.

<sup>36</sup> I Stortingets kommentarer til rapportutkastet, gis det uttrykk for at brukerprosessen var dokumentert med referater, selv om det ikke var utarbeidet et fullstendig funksjonsprogram.

<sup>37</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 76

<sup>38</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 34

## Generelt om prosjektmodeller

Involverte i prosjektet ved Stortinget gir i intervju uttrykk for at det på Stortinget per i dag er en tydeligere tenkning om at fremtidige prosjekter skal følge prosjektmodeller med tydelige faser og beslutningspunkter.

Flere av oppdragsgiverne KPMG har vært i kontakt med følger i sine prosjekter en prosjektmodell som setter opp klare krav til dokumentasjon før beslutningspunkter, fordi dette bidrar til et modent beslutningsunderlag. Mange velger å bestille en ferdig prosjektert løsning, og fjerne seg litt fra ansvaret for prosessen og resultatene av den.

I intervjuer gir flere uttrykk for at det kan stilles spørsmål ved om Stortinget som byggherre hadde en god nok kultur for å følge prosjektmodellen og prosjektets styringsdokument. Involverte i prosjektet opplevde at det var mange mangler i prosjektmetodikken som ble benyttet i prosjektet. Flere sentrale involverte gir uttrykk for at prosjektets styringsdokument sjelden var fremme i prosjektrådsmøtene. At det er tydelighet rundt hvilke rutiner som er gjeldende for byggeprosjektene, og at disse etterleves, beskrives som en viktig suksessfaktor av flere.

Statsbygg har i hovedsak en god historikk på å gjennomføre prosjekter innenfor de økonomiske rammene som er satt. Statsbygg har også mange rehabiliteringsprosjekter som er sammenlignbare med prosjekter Stortinget vil kunne starte opp i fremtiden. I intervjuene KPMG har gjennomført er det bred enighet om at byggeprosjektets tidligfase hadde vært styrt på en bedre måte, om Statsbygg hadde vært byggherre.

### Oppsummering:

- ✓ **En underliggende årsak til at prosjektet fikk problemer i byggefasen var en mangelfull prosjektmodell hvor hovedprosessene ikke var tilpasset et komplekst byggeprosjekt. Manglende krav til dokumentasjon, leveranser og kvalitetssikring kombinert med for få beslutningspunkter og manglende etterlevelse medførte at prosjektet ikke fikk den modenheten som kreves for å ta prosjektet videre. Dette har vært utslagsgivende for problemene i byggefasen.**
- ✓ **Stortingets prosjektmodell for byggeprosjekter er for mindre prosjekter og reflekterer ikke til fulle kravene fastsatt til større prosjekter i Stortingets reglement for bygge- og leiesaker. Reglementet inneholder et krav til å gjennomføre en avklaringsfase før oppstart av forprosjekt.**
- ✓ **Stortingets prosjektmodell for mindre byggeprosjekter reflekterer i liten grad Statsbyggs prosjektmodell.**

## 4.2. Prosjektrutiner og -systemer

Frem til 2015 jobbet byggeledelsen i byggeprosjektet på pcer som var tilknyttet selskapene de var innleid fra. Prosjektdokumentasjonen var lagret flere ulike steder, hos disse selskapene. Dette bidro til at prosjektledelsen ikke hadde godt nok innsyn i byggeledelsens arbeid og heller ikke god nok kontroll på dokumentasjonen. I 2015 ble det tatt initiativ til at både prosjekt- og byggeledelsen kunne arbeide på felles plattform, slik at prosjektdokumentasjonen ble lagret ett sted.

I sin rapport konkluderte Riksrevisjonen med at mangelfulle prosjektrengskaper svekket regnskapets informasjonsverdi som styringsverktøy i byggeprosjektet.<sup>39</sup> Stortinget benytter Agresso som sitt økonomisystem. Agresso-løsningen Stortinget benyttet ga de to entreprisene ett enkelt prosjektnummer hver, og dette bidro til at administrasjonen kun hadde oversikt over forventet kostnad og risiko fordelt på prosjektering og utførelse for hhv. P26/PVM og innkjøringstunnelen. I tillegg førte Stortinget regnskap etter kontantprinsippet. Alle utgifter ble bokført når de ble betalt, ikke når utgiften ble pådratt. Dette gjorde det vanskelig å følge opp utviklingen i kostnader totalt sett og på underliggende nivåer. Involverte prosjektet, gir uttrykk for at Stortingets administrasjon ikke hadde nødvendige systemer for å håndtere prosjektrengskap for et stort og komplekst byggeprosjekt.

<sup>39</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 100



Prosjektregnskapene ble de første av byggeprosjektet ført i excel. Stortingets administrasjon tok våren 2016 i bruk ISY Prosjektøkonomi (ISY) for føring av prosjektregnskapene, og dette ble koblet mot Agresso.<sup>40</sup> ISY er laget for oppfølging av kostnader i byggeprosjekt. Dette benyttes av en rekke byggherrer og entreprenører. Valget om å bruke ISY, bidro til bedre oppfølging av prosjektkostnadene i prosjektets siste periode. Det skal ifølge involverte i prosjektet fra Stortinget også benyttes for oppfølging av fremtidige prosjekt- og investeringsaktiviteter i ESS. ISY benyttes ikke for andre typer prosjekter i Stortingets administrasjon.

Involverte i prosjektet fra Stortinget beskriver informasjonsflyten som mangelfull i starten av prosjektet. Informasjonsflyten fra byggeprosjektet til Stortinget skjedde formelt gjennom månedsrapporter fra prosjektsjefen til styringsgruppen/prosjektrådet ledet av stortingsdirektøren. Det var mye usikkerhet rundt hva disse månedsrapportene skulle inneholde, samtidig som alle ledd i prosjektorganisasjonen var under et høyt press. De første styringsdokumentene (kontrakten mellom prosjekteier og prosjektsjef) ga heller ikke noen tydelig føring på hva som skulle rapporteres. Usikkerheten knyttet til prosjektkostnadene medførte også at informasjonen i mange tilfeller var mangelfull. Månedsrapporteringen til prosjektrådet ga ikke gode nok beskrivelser av kostnadsutviklingen i henhold til budsjett eller fremdrift. En involvert i prosjektet fra Stortinget opplevde det som en utfordring at prosjektets kostnadsutvikling ikke ble tilstrekkelig avstemt mot budsjetter underveis, og at en isteden valgte å forholde seg til prosjektets kostnadsramme. Beskrivelsene av prosjektets kostnadsutvikling i Stortingets administrasjons budsjettproposisjoner var overordnet. Det ble arbeidet med å få en bedre struktur på månedsrapporten, og rapporteringen var forbedret fra slutten av 2015.

Riksrevisjonen konkluderte også med at ikke alle prosjektrelaterte kostnader var ført i prosjektregnskapene og at totalkostnaden for byggeprosjektet derfor ikke fremkom av prosjektregnskapet.<sup>41</sup> I intervjuer med personer involvert i prosjektet fremkommer det at prosjektet hadde flere diskusjoner med administrasjonen om regnskapsføring av enkelte kostnader, som etter deres syn var prosjektkostnader, men som ble ført som linjekostnader. Utgifter til hotellovernatting for naboer som ble utsatt for støyende arbeider og kostnader til juridisk bistand i forbindelse med tvistesaken mot prosjekterende for P26/PVM er eksempler på dette. Videre var opparbeidingen av Wessels plass tatt ut av byggeprosjektet av presidentskapet som satt fra 2013 til 2017. Arbeidene på Wessels plass var opprinnelig estimert til 10,8 millioner kroner, men endte opp med en estimert sluttprognose på 53,5 millioner kroner.<sup>42</sup> Arbeidende fikk en egen bevilgning i Stortingets ordinære budsjett.

Involverte i prosjektet har gitt uttrykk for at prosjektorganisasjonen ikke hadde tilstrekkelig erfaring fra økonomistyring av store, komplekse byggeprosjekter. Dette bidro til at det tok tid å få satt tilstrekkelig fokus på økonomisk styring og rapportering. Det var én person som jobbet med daglig oppfølging av økonomi i byggeprosjektet. På det meste mottok byggeprosjektet ca. 200 endringsmeldinger i måneden, med tilhørende fakturaer i tillegg til kreditnotaer. Dette var svært mye å håndtere for én person. Det ble etter hvert engasjert flere controller-ressurser gjennom byggeledelsen for å støtte opp om økonomistyringen i prosjektet.

I intervjuer og i prosjektsjefens sluttrapport fremkommer det at det i oppstartfasen og dels godt inn i prosjektperioden var manglende rutiner på flere områder, eksempelvis for prosjektregnskap, arkivering og rollebeskrivelser. Dette har også skapt utfordringer underveis, som har tatt fokus bort fra selve gjennomføringen.

I intervju med en involvert i prosjektet ved Stortinget, gis det uttrykk for at bruk av prosjektøkonomistyringssystemer vil kunne bli aktuelt også i andre typer prosjekter. Det gis videre uttrykk for at administrasjonen har flere utfordringer med tilgjengelige administrative verktøy. Det mangler eksempelvis felles metoder og samhandlingsverktøy som legger godt til rette for at alle kan jobbe likt.

I intervjuer med involverte i prosjektet fra Stortinget, gis det uttrykk for at det er viktig at kostnadene også i andre type prosjekter følges opp med bruk av gode systemer. Det gis også uttrykk for at Stortinget

<sup>40</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 78

<sup>41</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 78

<sup>42</sup> I Stortingets kommentarer til rapportutkastet, gis det uttrykk for at dette ble gjort grunnet endring av prosjektet fra tilbakestilling til fornyelse, og at denne endringen også forklarer kostnadsøkningen.

har rutiner som beskriver forholdet mellom prosjekt- og linjekostnader, men at organisasjonen kan bli bedre på å skille mellom disse. Ofte er lønn den største utgiften i Stortingets prosjekter, noe som nødvendigvis gjør et smidigere system og mer effektive prosesser for allokering av lønnskostnader enn det administrasjonen har på nåværende tidspunkt. Et nytt timeføringssystem skal implementeres, og det vil gjøres en ny vurdering om hvordan lønnskostnader kan allokere etter implementering av systemet. Stortingets presidentskap har i behandlingen av arbeidsgruppens rapport uttrykt forventninger til at Stortinget iverksetter tiltak i forbindelse med verktøy for føring av prosjektrekningskap.

Det gis også uttrykk for at prosjekthåndboken som ble utviklet i byggeprosjektet, med dens beskrivelser av blant annet fullmakter, endringshåndtering, risikostyring og prosjektrekningskap, kan overføres til IT-prosjekter og andre typer prosjekter av ulik størrelse.

En av personene KPMG har intervjuet, mener at Statsbygg ikke ville tatt beslutninger eller igangsatt kontrahering av entreprenør på bakgrunn av den mangelfulle dokumentasjonen i tidligfasen av byggeprosjektet P26 mv. Den samme personen tror imidlertid at Statsbygg ikke ville vært bedre på rapportering enn tilfellet var i Stortingets byggeprosjekt, da det har vært mangelfull rapportering fra Statsbygg i prosjekter personen har vært involvert i. En av oppdragsgiverne som KPMG har intervjuet, oppgir at de får månedlig rapportering fra Statsbygg om prosjektenes utvikling. Oppdragsgiveren er opptatt av at prosjektorganisasjoner må få hyppigere rapportering fra Statsbygg ved tendenser til kostnadsoverskridelser, for å kunne ta grep tidlig nok. Oppdragsgiveren påpeker at det er krevende å innføre kutt og gjøre endringer når det går lang tid før det varsles om utfordringer. Oppdragsgiveren tar derfor initiativ til tettere oppfølging ved større utfordringer. En annen oppdragsgiver KPMG har intervjuet, er særlig opptatt av at Statsbygg må bli bedre på å levere hyppigere prognoser på kostnader og usikkerhet. Disse tilbakemeldingene peker på at Stortinget fremdeles har behov for å avklare rapporteringsbehov og -rutiner med Statsbygg.

#### **Oppsummering:**

- ✓ ***Stortinget og prosjektorganisasjonen manglet viktig styringsinformasjon på flere områder, på grunn av mangel på relevante systemer og mangler i systemløsningene som ble valgt. Dette bedret seg noe underveis i gjennomføringsfasen.***
- ✓ ***De første årene av byggeprosjektet var det usikkerhet knyttet til innholdet i rapportene fra prosjektet til prosjektrådet. Prosjektorganisasjonen hadde ikke tilstrekkelig erfaring fra økonomistyring av store byggeprosjekter, eller kapasitet nok. Prosjekteier hadde heller ikke sørget for at det var tilstrekkelige systemer og rutiner på plass. Dette bidro til at det tok tid å få satt tilstrekkelig fokus på økonomisk prosjektstyring. At oversikten over kostnadsutviklingen i samme periode var mangelfull, bidro til svak internkontroll. Fra 2015 var det en bedre struktur på rapporteringen og prosjektorganisasjonen fikk etter hvert også bedre oversikt over kostnadsutviklingen.***
- ✓ ***Det kan være krevende å innføre kutt og gjøre endringer når det går lang tid før det varsles om utfordringer. I evalueringen fremkommer det synspunkter på at Statsbygg ikke alltid er gode nok til å gi oppdragsgivere hyppig nok rapportering om økonomi og fremdrift.***

### **4.3. Behov og bestilling**

Grunnleggende behov, eksempelvis knyttet til sikkerhetsmessige løsninger, var ikke godt nok definert i prosjektet. Involverte i prosjektet ved Stortinget trekker det frem som særlig viktig at Stortinget som oppdragsgiver har grunnleggende og god kunnskap om egne behov. Bruken av Stortingets arealer er annerledes enn i mange andre offentlige virksomheter, og det må gjøres gode strategiske analyser av behovene.

Sentrale involverte i byggeprosjektet gir i intervju uttrykk for at Stortinget må bli bedre på å dokumentere behov i fremtidige prosjekter. Det er behov for bedre dokumentasjon av hvordan bygningsmassen brukes, og hvordan den planlegges brukt i fremtiden. I intervjuer gir også involverte i prosjektet uttrykk for at det er behov for å i større grad systematisere og digitalisere informasjon om bygningsmassen i ESS sitt FDV-system.

Statsbygg jobber med langsiktige eiendomsutviklingsplaner for flere oppdragsgivere. Målet er å sikre at lokalene vil støtte opp under virksomhetenes strategiske utvikling. Før et prosjekt utredes vil det derfor ha en viss modning hos oppdragsgiver. Et eksempel på en langsiktig plan kan være en

arealbruksstrategi. Når langsiktige planer og konsepter ligger til grunn er det enklere å formulere det riktige prosjektet. Når prosjektet først er igangsatt er det krevende å få til gode brukerprosesser og endre vurderinger. En av oppdragsgiverne KPMG har intervjuet gir uttrykk for at et fornuftig tidspunkt å involvere Statsbygg på er i utredningen av arealbehov. Oppdragsgiveren har erfaring med at dette bidrar til kvalitet i utredningen.

For prosjekter der Statsbygg er byggherre, skrives det oppdragsbrev. Oppdragsbrevene utgjør oppdragsgivernes bestilling til Statsbygg. Flere av oppdragsgiverne gir uttrykk for at det er viktig å jobbe godt med bestillingen. En av oppdragsgiverne gir f.eks. uttrykk for forarbeidet må være grundig og at bestillingen bør være god og detaljert, og at det er viktig å ikke starte prosjekteringen for tidlig, men heller jobbe mer med de strategiske begrunnelsene for prosjektet. Oppdragsgiveren har erfaring med at dette sikrer et godt samarbeid med Statsbygg senere i prosessen.

En av oppdragsgiverne gir uttrykk for at det ofte kan være en fordel å vente med å ta endelig beslutning om gjennomføring av et prosjekt, fordi rammebetingelsene kan endre seg og det kan dukke opp nye måter å gjøre ting på i mellomtiden. Det er viktig at en tar det riktige konseptvalget, og at prosjektet er godt nok utredet. For å motvirke lite gjennomarbeidede bestillinger må en ha kompetanse som muliggjør forståelse for hvor verdiene i et byggeprosjekt skapes. Mange oppdragsgivende departementer har opplevd kostnadsoverskridelser i byggeprosjekter, og ønsker derfor ikke å bevilge mye midler i tidligfasen, men å gjennomføre en stram tidligfase gir ikke gode resultater.

Flere av oppdragsgiverne trekker i intervju frem at utfordringen som oppdragsgiver er å ikke la Statsbygg legge alle premisene, og at profesjonell bistand kan være nødvendig for å stille de riktige spørsmålene. Det er ofte oppdragsgiver som eier målene som er satt for prosjektet, og som gir prioriteringen av resultatmålene. En oppdragsgiver gir uttrykk for at det er viktig å gi tydelige føringer til Statsbygg, f.eks. på prosjektets resultatmål, og hvorvidt det er tid, kostnad eller kvalitet som skal prioriteres høyest.

Flere oppdragsgivere har faste møter med Statsbygg, hvor blant annet oppdragsgivernes eiendomsportefølje og behov diskuteres. Statsbygg involveres også i utviklingen av strategiske planer for eiendomsporteføljen. En oppdragsgiver KPMG har intervjuet etablerte et behovsråd i 2018. Formålet med opprettelsen var blant annet å skape større klarhet i hva som skal til for at en utredning skal bli et prosjekt. Behovsrådet rangerer prosjektene i porteføljen, og drøfter om nye behov skal utredes. I behovsrådet vurderes det hvor det problemutløsende behovet er størst, hvorvidt det er nødvendig å gjennomføre tiltak nå, og eventuelt hvilke tiltak som er aktuelle. Når det er tatt et konseptvalg, må det tas en beslutning om hvilket prosjekt som er enklest å realisere. Et av formålene med behovsrådet er å unngå at oppdragsgiveren betaler Statsbygg for prosjektering av ikke-realisererte prosjekter.

#### **Oppsummering:**

- ✓ **Grunnleggende og god kunnskap om egne behov vil være viktig for at Stortinget skal kunne være en krevende oppdragsgiver overfor Statsbygg, og for at Stortinget skal kunne utarbeide gode og detaljerte bestillinger. Personer KPMG har intervjuet reiser tvil om Stortingets dokumentasjon av egne behov er ikke god nok per i dag, og mener det er behov for å systematisere og digitalisere mer informasjon om bygningsmassen.**
- ✓ **God oversikt over, og analyser av, nåværende og fremtidige behov kan bidra til modenhet i en byggforvalters eiendomsportefølje. Når langsiktige planer og konsepter ligger til grunn kan det være enklere å formulere et prosjekt riktig.**
- ✓ **Forarbeidet før en oppdragsgiver kommer med en bestilling til byggherre må være grundig, og bestillingen må være detaljert. Det er viktig å ikke starte prosjekteringen for tidlig, men heller jobbe med de strategiske begrunnelsene for prosjektet. Dette kan sikre et godt samarbeid med byggherren senere i prosessen.**
- ✓ **Statsbygg jobber med langsiktige planer (som f.eks. arealbruksstrategier) og porteføljeanalyser for flere oppdragsgivere. Med flere oppdragsgivere har Statsbygg faste møter, hvor eiendomsporteføljene og behov diskuteres.**

## 4.4. Modenhet i tidligfasen

I intervjuene KPMG har gjennomført i forbindelse med evalueringen stiller sentrale involverte i prosjektet spørsmål om grunnlaget for beslutningen om å bygge et nytt post- og varemttak, når innkjøringen til anlegget ikke var avklart. Da det ble besluttet innkjøring til PVM fra Rådhusgata i desember 2013, var allerede kontrakten med prosjekterende for P26/PVM inngått. Da byggingen av PVM startet, var ikke sikkerhetsregimet rundt det avklart. Konsekvensene av beslutningen om å rive P26 innvendig var heller ikke godt nok utredet.

Flere sentrale personer i og utenfor prosjektet er i intervjuer kritiske til endringene i prosjektets omfang, som ble gjort underveis i prosjektet. De er opptatt av at det skal være tydelige rammer når det gjelder omfang, arbeidet som skal utføres, budsjetter og rapporteringsmøtepæler, når prosjekter planlegges. De gir videre uttrykk for at utvidelser må dokumenteres systematisk, og ses i forhold til opprinnelige rammer og omfang.

I intervjuer trekker sentrale involverte i prosjektet fra Stortinget frem at det i ettertid har blitt klart at leveransene i prosjektet ikke hadde rett detaljeringsnivå og kvalitet, når prosjektet kom frem til beslutningspunkter. Sentrale involverte i prosjektet understreker at Stortinget i fremtidige prosjekter må følge en prosjektmodell med klare krav til dokumentasjon ved hvert beslutningspunkt, uavhengig av prosjektets omfang, og at en god byggherre må ha noen sikkerhetsmekanismer i form av regelverk, rutiner og systemer.

Prosjektet var ifølge sentrale involverte vesentlig mindre modent enn det som forventes av et byggeprosjekt av et slikt omfang og med en slik kompleksitet. Stortingets administrasjon gjennomførte kvalitetssikringsprosesser og usikkerhetsanalyser med eksterne. Personer involvert i prosjektet mener imidlertid at de eksterne kvalitetssikringene og usikkerhetsanalysene i for stor grad konsentrerte seg om kostnadsposter. Gjennomføringsrisiko, modenhet og prosjektdokumentasjon ble ikke belyst i tilstrekkelig grad.

I intervjuer trekker flere involverte frem manglende kvalitet i leveransene fra prosjekterende og manglende kvalitetssikring fra Stortinget som oppdragsgiver i skisse- og forprosjektfasen som sentrale årsaksforklaringer til kostnadsoverskridelsene. Et resultat av dette var at kostnadene ble undervurdert og prosjektet fikk en urealistisk gjennomføringstid. En følgefeil av den manglende kvalitetssikringen var at også usikkerhetsanalysene ble svake. Ifølge involverte i prosjektet, har det vært en svakhet at byggherreorganisasjonen ikke har hatt oversikt over reserver i kontrakten på de enkelte postene, i forhold til hva som er forventet tillegg fra usikkerhetsanalysen. Involverte i prosjektet gir uttrykk for at byggherreorganisasjonen nok ikke var tilstrekkelig inneforstått med usikkerhetsanalyser og hva som skulle inkluderes i dem, og hvordan reservene skulle synliggjøres.

Stortinget anskaffet både prosjekteringstjenester og -ledelse fra prosjekterende. Prosjekterende fikk i oppdrag å skaffe prosjekteringsledelse i utlysningen av kontrakten. Byggherren hadde ikke en egen prosjekteringsleder før i 2015. I intervjuer trekker flere involverte i prosjektet frem dette som én mulig årsak til at kvalitetssikringen ikke var tilstrekkelig. Involverte i prosjektet ved Stortinget gir uttrykk for at Stortingets administrasjon manglet kompetanse til å gjøre selvstendige vurderinger.

En suksessfaktor for å gjennomføre en grundig tidligfase, er at prosjekteier tar initiativ til ekstern kvalitetssikring underveis. Ekstern kvalitetssikring av prosjektet er beste praksis for prosjekteierstyring: Formålet er å maksimalisere nytte, øke legitimitet, bidra til forutsigbarhet og redusere usikkerhet gjennom å få vurdert prosjektet med nye øyne. En viktig gevinst er at prosjektledelsen er skjerpet og sørger for nødvendige avklaringer før kvalitetssikringen starter. Kvalitetssikringen bør gjennomføres av aktører utenfor prosjektet. I intervjuer trekker enkelte frem viktigheten av at byggherren tar eierskap til, og er involvert i alle prosesser hvor prosjekterende blir benyttet i forprosjektfasen. En bør styre prosjekteringsgruppen og hva den bruker tid på, og ta totalansvaret for prosjektet. Det er generelt viktig at byggherren involverer seg tett i prosjektutviklingen. Den som tar eierskap til kostnadsestimeringen må sitte på byggherresiden, fordi byggherren kjenner behovene og forutsetningene for de totale kostnadene.

I intervjuene KPMG har gjennomført med personer utenfor prosjektet, trekker flere frem at det er viktig å sette en kostnadsramme for byggeprosjekter tidlig, og skape eierskap til denne hos brukerne. Disse personene er opptatt av å jobbe aktivt med å få brukerne til å forstå kostnadsbildet, og hva behovene

deres vil koste. Brukerne skal oppfatte kostnadsrammen som "sine penger", som de er ansvarlige for å prioritere på en god måte. En "kutt- og plussliste", med tilhørende kostnadsestimater utarbeides gjerne for å sikre god kostnadskontroll. Dette kan skape en annerledes dynamikk enn i mange andre byggeprosjekter, der brukerne ofte ikke ønsker å foreta prioriteringer. Kostnadsestimering med brukerinvolvering er god praksis i prosjektledelse, i Prince 2, PMI og agilt metodeverk.

I intervjuer trekker flere frem viktigheten av å lære av andre i tidligfasen. Dette kan innebære å sikre erfaringsoverføring fra sammenlignbare prosjekter, gjennom studieturer og innhenting av nøkkeltall fra sammenlignbare prosjekter til beregning av kostnadsrammer. Uten gode nøkkeltall vet en ofte ikke om en sitter med et dyrt eller rimelig prosjekt, eller om tilbydere leverer konkurransedyktige priser. Ved oppstart av forprosjekt er flere opptatt av at det er viktig å få klarhet i om kostnadsrammen er realistisk. Kostnadene bør brytes ned og vurderes fortløpende og nøye gjennom hele tidligfasen. Dette kan bidra til god kostnadskontroll.

I et prosjekts tidligfase er det lett ønske seg for mye, noe som kan føre til at summen av alle behov eskaleres til et nivå som gjør prosjektet ugjenkjenkelig. En oppdragsgiver gir uttrykk for at en "design to cost-metodikk"<sup>43</sup> kan bidra til store besparelser, og refererer i denne sammenhengen til et prosjekt hvor brukerne tok eierskap til prosjektets kostnadsramme og hadde eierskap til "kutt- og plusslisten". Oppdragsgiveren beskriver det som viktig at alle ønsker og behov meldes inn i tidligfasen, og at en søker å unngå endringer. "Design to cost-metodikk" kan være relevant også for rehabiliteringsprosjekter. I rehabiliteringsprosjekter kan det være krevende å sette den initielle kostnadsrammen, fordi en ofte ikke vet hva som finnes inne i byggets vegger. Det er likevel fullt mulig å styre slike prosjekter stramt og godt. For rehabiliteringsprosjekter er personer KPMG har intervjuet opptatt av at det må ligge en strategi til grunn for hva som skal rehabiliteres, og hva som skal oppnås.

Statsbygg har iverksatt et kostnadseffektiviseringsprogram som tar for seg alle prosjektfasene. Å jobbe systematisk og fortløpende med å beregne kostnader i prosjektet trekkes frem av flere som en viktig suksessfaktor i tidligfasen. Flere oppdragsgivere er derfor opptatt av å formulere klare og målbare mål i prosjekter. Å få hyppige prognoser fra byggherren, som gjør oppdragsgiver trygg på hva sluttkostnaden blir, og hva som blir produsert til hvilken pris, er noe flere er opptatt av. I Cap Gemini Invents områdegjennomgang av bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor fra 2018, refereres det til at mange oppdragsgivende departementer opplever at det kan ta lang tid fra informasjon er tilgjengelig i Statsbygg til den fremlegges prosjektrådet.<sup>44</sup>

#### **Oppsummering:**

- ✓ **Byggeprosjektets modenhet var lav, og leveransene var ikke detaljerte nok, da prosjektet kom frem til beslutningspunkter. Endringer i prosjektomfang ble foretatt for sent, etter beslutningspunkt.**
- ✓ **Det var mangler i kvalitetssikringen hos prosjekterende og byggherre. Manglende kvalitetssikring av kostnadsestimater førte også til at usikkerhetsanalysene ble svake.**
- ✓ **Det er viktig å lære av andre i tidligfasen.**

## **4.5. Kontrahering og gjennomføringsmodell**

I intervjuene KPMG har gjennomført peker personer med prosjektstyringskompetanse på at det hender at prosjekteringskontrakter i byggeprosjekter inngås på et så tidlig tidspunkt at byggherren ikke kjenner det faktiske behovet for prosjektering. Dette bidrar til at byggherren og den som beregner prosjekteringskostnadene ofte undervurderer kompleksitet og kostnader. I byggeprosjektet var ikke omfanget tydelig definert da Stortinget inngikk kontrakt med prosjekterende. Bestillingen til prosjekterende var derfor ikke dekkende.

Generalentreprise ble valgt som entrepriseform for hhv. P26/PVM og innkjøringstunnelen. Ved generalentrepriser tar byggherren risiko for feil og mangler i prosjekteringen overfor øvrige kontraktsmotparter, i motsetning til i totalentrepriser, hvor det er entreprenøren som tar risikoen. I Riksrevisjonens rapport konkluderes det med at presidentskapet og administrasjonen ikke hadde tatt

<sup>43</sup> «Design to cost-metodikk» er en systematisk tilnærming til å kontrollere kostnadene forbundet med å utvikle et prosjekt.

<sup>44</sup> Cap Gemini invent 2018

inn over seg kravene som valget av generalentreprise stiller til byggherrens prosjektorganisasjon og oppfølging.<sup>45</sup>

Før anbudskonkurransen for innkjøringstunnelen hadde prosjektet allerede opplevd problemer med entreprisen på P26/PVM. Anbudsunderlaget ble derfor kvalitetssikret, noe som resulterte i at flere feil og mangler ble rettet opp i. Prosjektet gjorde også om på noen betingelser i sitt favør, og det ble brukt tid med entreprenør i tidligfasen. Det har derfor ikke vært så store utfordringer knyttet til denne kontrakten.

Involverte i prosjektet gir uttrykk for at det blir viktig å finne en gjennomføringsmodell som legger til rette for at alle parter tar ansvar for prosjektets resultater i fremtidige prosjekter. De legger også til at tidligere involvering fra entreprenør kan være gunstig, som Stortinget gjorde i forbindelse med innkjøringstunnelen.

#### **Oppsummering:**

- ✓ ***Dersom prosjekteringskontrakter inngås før byggherren kjenner det faktiske behovet for prosjektering godt nok bidrar det til at byggherren og den som beregner kostnadene ofte undervurderer kompleksiteten og kostnadene.***
- ✓ ***Generalentreprise ble valgt som entrepriseform for hhv. P26/PVM og innkjøringstunnelen. Funn i evalueringen tyder på at verken byggherren eller prosjekterende hadde god nok forståelse av kravene som stilles til kontraktsunderlag i valgt kontraktsform.***
- ✓ ***En gjennomføringsmodell som legger til rette for tidlig involvering fra entreprenør ble valgt for innkjøringstunnelen. Slike gjennomføringsmodeller bør Stortinget også vurdere i fremtidige prosjekter.***

## **4.6. Kapasitet og kompetanse**

Stortingets administrasjon ga ifølge involverte fra Stortinget tidlig beskjed til prosjekterende om at de ikke hadde mye kapasitet og kompetanse internt, og at prosjekterende måtte gi den rådgivningen til Stortinget som prosjektet krevde. Prosjekterende ga ifølge involverte i prosjektet fra Stortinget ikke tilbakemeldinger om at tidsplanen for P26/PVM var urealistisk, men i månedsrapportene fra prosjekterende første halvår 2013 trekkes den stramme framdriftsplanen i forprosjektfasen fram som en kritisk faktor.<sup>46</sup> Samtidig klarte heller ikke Stortingets byggherreorganisasjon å avdekke at tidsplanen ikke var tilstrekkelig for å oppnå et godt underlag. Å sikre at tidsplanen var tilstrekkelig ble sett som prosjekterendes ansvar.

Involverte i prosjektet gir uttrykk for at prosjekterendes ressurser ikke hadde kompetanse eller erfaring til å håndtere et prosjekt som P26/PVM. De gir videre uttrykk for at Stortingets som oppdragsgiver og byggherre ikke hadde kompetanse nok til å forstå hvor lite gjennomarbeidet beslutningsunderlaget for P26/PVM faktisk var i skisse- og forprosjektfasen. Det trekkes frem at en person med prosjekteringskompetanse ville brukt kort tid på å oppdage at anbuds materialet var for lite gjennomarbeidet, og at det på dette tidspunktet var personer i Stortingets administrasjon som skulle hatt kompetanse til å oppdage dette.<sup>47</sup> Det ble heller ikke gjennomført noe tredjepartsevaluering/kvalitetssikring av underlags materialet for P26/PVM, og det var ikke etablert et regelverk som satte krav om slik tredjepartsevaluering. Byggherren lærte imidlertid underveis og underlags materialet for innkjøringstunnelen ble gjenstand for tredjepartsevaluering.

Involverte i prosjektet gir uttrykk for at prosjektorganisasjonen hadde for lite ressurser rundt 2014-2015. Det var flere svakheter i styringen av prosjektet. Det trekkes blant annet frem at de som hadde skaffet ressursene ikke visste hvilken kapasitet og kompetanse det var behov for, og at de som var satt til oppgavene ikke hadde nødvendig kompetanse, eller tid nok til å styre byggeprosjektet.

<sup>45</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 98

<sup>46</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet, s. 76

<sup>47</sup> I Stortingets kommentarer til rapportutkastet, gis det uttrykk for at Stortingets administrasjon på dette tidspunktet hadde innleide ressurser som skulle bistå prosjektet med akkurat dette. Det ble imidlertid ikke avdekket noen avvik.

De første årene av prosjektet besto prosjektrådet av flere ansatte ved Stortinget. Også prosjektledelsen besto av ansatte. Flere involverte i prosjektet beskriver at det manglet kapasitet og kompetanse både i prosjektrådet og prosjektledelsen. Det manglet særlig prosjekteringsledelse og tilstrekkelig prosjektstyringskompetanse.

Ifølge involverte i prosjektet, manglet Stortinget som byggherre erfaring fra ledelse av store byggeprosjekter. Dette kunne blant annet sees i manglene i prosjekteringsmaterialet, og i at det ikke var jobbet godt nok med gjennomføringsstrategi og bemanningsplaner. Det blir også trukket frem at risikoer som ble avdekket i forprosjekt og usikkerhetsanalyser fra 2013 ikke ble tatt tak i underveis.

Prosjekteier foretok flere endringer i prosjektorganisasjonen underveis som følge av utfordringene i prosjektet. Prosjekteier innså at det var behov for mer erfaring fra komplekse prosjekter. På grunn av krav i Stortingets styringssystem om at stillingshjemler måtte inn i den årlige budsjettprosessen ble det valgt å kjøpe bistand eksternt mens en jobbet med rekruttering til enkelte stillinger. Det var også vanskelig å rekruttere ansatte til Stortingets eiendomsmiljø med relevant kompetanse.

I slutten av 2014 kom det inn en ressurs fra Statsbygg i prosjektrådet. Fra starten av 2015 ble det videre opprettet en funksjon som byggherrens kvalitetssikrer, som rapporterte til prosjekteier. Prosjektorganisasjonen ble også forsterket med prosjektstyringskompetanse og byggeledelse. I 2015 ble prosjektorganisasjonen styrket med både prosjekterings- og prosjektledelse. Prosjekteringsledelsen bidro blant annet til bedre samkjøring av prosjekterendes produksjon av arbeidstegninger med entreprenøren for P26/PVMs tidsplan. I intervjuene KPMG har gjennomført fremkommer det at det er bred enighet om at disse forsterkingene av prosjektorganisasjonen gjennomgående bidro til å gi prosjektet bedre kontroll. I intervjuene legger involverte i prosjektet særlig vekt på at prosjektorganisasjonen ble mer strukturert og ryddig, etter at det kom inn en ny prosjektsjef i 2015..

Personer med prosjektstyringskompetanse utenfor prosjektet gir i intervju med KPMG uttrykk for at det er viktig at prosjekteier skaper tillit i prosjektorganisasjonen. En prosjekteier som får dette til, er tilgjengelig, synliggjør egen kompetanse, kommer med innspill og er åpen for andres innspill. I denne sammenhengen refererer personene til en prosjekteier som i et større byggeprosjekt leide inn prosjektekspertise for å utfordre prosjektledelsen. Prosjekteieren hadde også en prosjektansvarlig med kompetanse på prosjekteierstyring, som kjente oppdragsgivers organisasjon. Dette bidro til at prosjekteier og prosjektledelse jobbet mot felles mål, og til at prosjekteier kunne gi rask respons når prosjektorganisasjonen ba om avklaringer. I flere av intervjuene KPMG har gjennomført med personer i og utenfor byggeprosjektet understrekes det som viktig at Stortinget, som oppdragsgiver, har fagfolk i sin organisasjon som kan stille kritiske spørsmål til, og utfordre Statsbygg. Noen oppdragsgivere leier inn eksterne rådgivere som inntar sånne roller. Er disse ressursene dyktige, blir gjerne resultatet godt.

En sentral involvert i prosjektet gir uttrykk for at en kritisk svikt i byggeprosjektet var at gjennomføringsansvaret ble lagt på relativt få personer i tidligfase. Disse personene hadde avsatt for lite tid til dette arbeidet. Flere av personene KPMG har intervjuet gir uttrykk for at Stortinget som prosjekteier må sørge for at de ansvarlige i fremtidige prosjektet avsetter nok tid til prosjektvirksomheten og frigjøres fra linjeoppgaver. Flere gir uttrykk for at det ville ha vært enklere for Statsbygg å få tak i rett kompetanse til byggherreorganisasjonen, om de hadde vært byggherre for P26 mv.

ESS har det administrative ansvar for byggeprosjektene ved Stortinget, og skal besitte den nødvendige kompetanse for å sikre god styring. ESS har ansvar for om lag 40 prosent av de ansatte i administrasjonen, og en stor andel av administrasjonens budsjett. ESS sin portefølje er mangfoldig, og består av alt fra kantinedrift, renhold, sikkerhet og eiendom. Stortingets bygningsmasse har betydelig verdi.

I byggeprosjektet opplevde flere at ESS hadde for mye fokus på den daglige driften, og at dette gikk på bekostning av overblikket over prosjektutviklingen. Flere involverte stiller spørsmål ved organiseringen av eiendomsfaget i administrasjonen. Det gis uttrykk for at organiseringen av eiendomsfaget må bidra til at det blir avsatt tilstrekkelig med tid til å kartlegge og formulere behov, og til å utvikle og forvalte eiendommassen. Flere gir uttrykk for at det kunne vært en fordel å skille ut eiendomsforvaltning og utvikling fra øvrig drift, og at eiendomsavdelingen bør ha en ansatt med erfaring fra byggeprosjekter, som kan hyre inn prosjektleder og byggeleder når det skal gjennomføres byggeprosjekter. Det gis uttrykk for at det ikke vil være enkelt for Stortinget å ansette noen med slik kompetanse, fordi spennet i oppgaver som ligger til avdelingen kan være for stort til at de rette ressursene vil finne det interessant.

En sentral involvert i prosjekt gir uttrykk for at det er for få personer med kompetanse på eiendomsutvikling i ESS, mens det er flere med kompetanse på eiendomsforvaltning. Et kjennetegn ved ESS er imidlertid at mange av de ansatte har andre oppgaver enn å bistå i gjennomføringen av prosjekter. Det gis uttrykk for at det vil være vanskelig for Stortingets ansatte å gjennomføre prosjekter av større omfang med egne ansatte, fordi prosjekter ofte krever fullt fokus fra de som skal lede prosjektene. Sentrale involverte i prosjektet uttrykker tvil om hvorvidt Stortingets eiendomsmiljø vil kunne håndtere et prosjekt i størrelsesorden 200-250 millioner kroner på en tilfredsstillende måte. Det gis uttrykk for at administrasjonen har behov for å styrke seg med ekstern prosjektledelse og oppfølging i slike prosjekter. I Stortingets kommentarer til rapportutkastet, skriver Stortinget at administrasjonen benytter både interne og eksterne ressurser til prosjekt- og byggeledelse.

Prosjekteieren i Stortingets byggeprosjekt knyttet til seg ekstern rådgiver til å styrke seg selv som prosjekteier og med kvalitetssikring i 2015. En av oppdragsgiverne KPMG har intervjuet gir uttrykk for at det kan være krevende å være en god sparringspartner for Statsbygg, om man selv ikke har god nok kompetanse innen eiendomsforvaltning og byggutvikling. Oppdragsgiveren mener det er viktig at oppdragsgivere vurderer egen organisering, styring og kompetanse innen eiendomsfaget. Oppdragsgiveren er opptatt av å gjøre fortløpende vurderinger av kompetanse og kapasitet i egen organisasjon. Om de ikke har tilstrekkelig kompetanse, hentes den inn utenfra.

En annen oppdragsgiver gir uttrykk for at et av flere kjennetegn på en god prosjekteier er modenhet i organisasjonen, og at det er viktig at de rette ressursene med relevant prosesserfaring er satt sammen. Det kan være verdifullt å ha tilgang på ressurser som kan bistå i byggefaglige vurderinger og andre faglige spørsmål.

Flere av oppdragsgiverne beskriver at de har tett dialog med Statsbygg om styringen av prosjektene. En av oppdragsgiverne har uformelle drøftinger med Statsbygg, om hvordan Statsbygg har tenkt å bemanne prosjektorganisasjonen. En annen oppdragsgiver mener den i større grad bør kunne uttrykke noen preferanser for hvem Statsbygg hyrer inn som prosjektledere. En av oppdragsgiverne har leid inn ekstern kompetanse til prosjektrådet, mens en annen nå vurderer det. Oppdragsgiveren som benytter seg av innleid kompetanse, beskriver det som avgjørende for å kunne utøve sin rolle at vedkommende har mulighet til å støtte seg på erfarne eksterne rådgivere, som har kompetanse vedkommende selv ikke har.

I Metier OECs veileder om verdistyrte prosjektutvikling skriver forfatterne at en må ut og se hva andre har bygget, og lære om hvordan andre har gjort ting som en del av sin team- og kulturbygging. Flere gir uttrykk for at Stortinget bør vende blikket ut over. En oppdragsgiver gir uttrykk for at det ligger stor læringsverdi i å benytte seg av de samarbeidsforaene som finnes i staten, og benytte veiledningsmateriell og kvalitetssikringsmodeller som skisserer krav og forventninger til oppdragsgivere i statlige byggeprosjekter. I denne sammenhengen refererer oppdragsgiveren til et interdepartementalt fellesforum for kvalitetssikring som Finansdepartementet har etablert. Personer fra forskningsprogrammet Concept er med i forumet. Concept utvikler kunnskap som skal sikre bedre konseptvalg, ressursutnytting og effekt av store statlige investeringer.<sup>48</sup> Slike, og andre lignende fora, gir oppdragsgivere kompetanseutvikling. En oppdragsgiver beskriver Concept som et miljø det er verdt å se til. En annen oppdragsgiver har tett kontakt med KS-teamet i Finansdepartementet og opplever stor nytte av teamet.

#### **Oppsummering:**

- ✓ ***I byggeprosjektet klarte Stortingets administrasjon ikke å avdekke at tidsplanen som ble satt for prosjekteringen var urealistisk, eller at kontraksunderlaget for byggingen av P26/PVM var lite gjennomarbeidet. I evalueringen fremkommer det synspunkter på at dette skyldes mangel på kompetanse og kapasitet i administrasjonen. Det var heller ikke jobbet godt nok med kontraherings- og gjennomføringsstrategi og bemanningsplaner, og risikoer som ble avdekket i tidligfasen ble ikke tatt godt nok tak i.***
- ✓ ***Stortingets administrasjon tok lærdom av manglene i kontraksunderlaget for P26/PVM i arbeidet med kontraksunderlaget for innkjøringstunellen. Denne kontrakten fikk et bedre utgangspunkt.***

<sup>48</sup> <https://www.ntnu.no/concept>



- ✓ *Det ble gjort flere endringer i både prosjektrådet og prosjektorganisasjonen underveis, som følge av utfordringene prosjektet stod overfor.*
- ✓ *Gjennomføringsansvaret ble lagt på for få personer i administrasjonen med for liten tid i byggeprosjektets tidlige fase. Administrasjonen satt ikke selv med prosjekteringskompetanse. Dette medførte at for få kritiske spørsmål ble stilt til prosjekterende. Sentrale personer i prosjektet uttrykker tvil om hvorvidt Stortingets eiendomsmiljø vil kunne håndtere et prosjekt i størrelsesorden 200-250 millioner kroner på en tilfredsstillende måte, blant annet fordi slike prosjekter ofte krever fullt fokus i organisasjonen.*
- ✓ *Spennet i oppgaver som ligger til ESS er så stort, at avdelingen kan få utfordringer med å rekruttere fagfolk med rett kompetanse til å bistå i fremtidige prosjekter.*
- ✓ *En av oppdragsgiverne KPMG har intervjuet har leid inn ekstern kompetanse til prosjektrådet. Oppdragsgiveren som benytter seg av innleid kompetanse, beskriver det som avgjørende at oppdragsgiveren som prosjekteier, har kunnet støtte seg på innleide og erfarne eksterne rådgivere. Prosjekteieren i Stortingets byggeprosjekt knyttet også til seg ekstern rådgiver til å styrke seg selv som prosjekteier og med kvalitetssikring. Dette bidro til å gi prosjektet bedre kontroll.*
- ✓ *Flere oppdragsgiverne har nytte av å se ut av egen organisasjon for læring om god praksis. De benytter seg blant annet av veiledningsmateriell, ulike samarbeidsfora, KS-miljøet i Finansdepartementet og forskningsprogrammet Concept ved NTNU.*

## 4.7. Fullmakter, roller og ansvar

I prosjektrådsmodellen brukt på byggeprosjekter med departementer som oppdragsgivere, er ofte departementets underliggende etat bruker og Statsbygg byggherre. I byggeprosjektet P26 mv. hadde Stortinget samlet begge rollene i sin organisasjon, både bruker og byggherre. Flere sentrale involverte i prosjektet gir uttrykk for at dette kan ha bidratt til at Stortinget ikke har hatt et godt nok bilde av rollene organisasjonen skulle fyller til enhver tid i byggeprosjektet. Flere involverte i prosjektet, gir uttrykk for at det ikke ble formidlet noen forventninger til medlemmene av prosjektrådet.<sup>49</sup>

Involverte i prosjektet fra Stortinget gir uttrykk for at det burde vært jobbet mer med å tydeliggjøre roller, forventninger og hvordan dette skulle følges opp nedover i prosjektorganisasjonen. Tydelighet rundt roller og ansvar, og det å stille krav til personer som innehar ulike roller på ulike nivåer, trekkes frem av flere som en viktig suksessfaktor i Stortingets fremtidige prosjekter. Det bør f.eks. være klart hva som er prosjekteier, bruker og byggherres ansvar, og hvordan samspeillet mellom disse skal fungere. I denne sammenhengen refererer flere også til at prosjektenes organisering må være tydelig. Involverte fra Stortinget ga uttrykk for usikkerhet om deres roller i prosjektorganisasjonen. Det ble ryddet opp i roller- og ansvarsbeskrivelsene i løpet av 2015.

En av oppdragsgiverne KPMG har intervjuet nedfeller hva den selv har ansvar for i prosjektet i prosjektets mandat. Mandatet er tydelig på hvordan prosjektet skal være organisert. Det er utarbeidet organisasjonskart med beskrivelse av styringslinjer fra oppdragsgiver til byggherre og prosjektorganisasjon, for det enkelte prosjekt. Det er videre utviklet mandat for prosjektrådet med beskrivelse av styringslinje og organisering. Oppdragsgiver benytter seg aktivt av veiledningsmateriell og rundskriv fra Finansdepartementet for oppdragsgivende departementer som er tydelig på hva som er prosjektrådets og prosjekteiers rolle.

Involverte i prosjektet gir i intervju eksempler på at medlemmer av prosjektet foretok bestillinger de ikke hadde fullmakt til å foreta. I denne sammenhengen refereres det til at det ble foretatt en bestilling av en bilskanner til innkjøringstunnelen, som ikke var autorisert. Dette medførte at et punkt i gulvet i innkjøringstunnelen måtte senkes betydelig. Dette fikk igjen konsekvenser for fallet til avløpsrørene i grunnen under. Det var satt av 4 millioner kroner til rørarbeid, men kostnaden ble 29 millioner kroner. Det var ingen som hadde gjort en analyse av konsekvensene av å senke gulvet. Bestillingen ble tatt på svært mangelfullt grunnlag, av en som ikke hadde fullmakt.

En involvert i prosjektet, gir uttrykk for at fullmakter og rapporteringslinjer i større grad må formaliseres i fremtidige prosjekter. For å unngå omfattende kostnadsoverskridelser, bør prosjektorganisasjonen ha

<sup>49</sup> I Stortingets kommentarer til rapportutkastet, viser Stortinget til at prosjektrådets rolle var definert i prosjektets styringsdokument.

solid kompetanse innen endringsstyring på plass, noe som bl.a. innebærer at endringer i omfang må godkjennes på riktig nivå. God endringsstyring er viktig i alle faser av et byggeprosjekt. Usikkerhetsreserven må behandles som det den er, og ikke brukes til å håndtere premissendringer.

Av styringsdokumentet for byggeprosjektet fremgår beskrivelser av både roller og ansvar. Det er i liten grad referert til bruk av styringsdokumentet i intervjuene KPMG har gjennomført. Det kan tyde på at det ikke har vært et dokument som har vært aktivt brukt.

Stortinget i plenum skal fremover beslutte iverksetting av prosjekter over en viss størrelse. Flere involverte i prosjektet gir uttrykk for at Stortinget i plenum bør få presentert overordnet informasjon om formål, prosess og kostnadsramme. I 2018 ble det tatt inn bestemmelser i Stortingets forretningsorden som formaliserer presidentskapets ansvar for administrasjonen, og direktørens ansvar i forhold til presidentskapet. Alle saker av betydning skal legges frem for presidentskapet.

#### **Oppsummering:**

- ✓ **Det var uklare fullmakter mellom Stortingets administrasjon og prosjektorganisasjonen, og internt i prosjektorganisasjonen.**
- ✓ **Styringsdokumentet inneholdt en beskrivelse av ansvarsområder for de sentrale posisjonene i prosjektet. Uttalelser fra intervjuer om manglende beskrivelser av roller og ansvar tyder på at styringsdokumentet ikke har vært aktivt brukt.**
- ✓ **I byggeprosjektet var Stortinget både oppdragsgiver, byggherre og bruker. Dette bidro til at Stortinget ikke hadde et godt nok bilde av alle 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.**

## **4.8. Prosjekteierstyring og kultur**

### **4.8.1. Prosjekteierstyring**

På det øverste nivåene i byggherreorganisasjonen opplevde involverte personer beslutningsvegring. Endringsordre fra entreprenør på P26/PVM ble ikke håndtert i tide, i den første perioden av byggefasen. Byggherreorganisasjonen manglet struktur, og det manglet forståelse for at byggeprosjektet P26 mv. var et av Norges mest komplekse byggeprosjekter.

Flere involverte er opptatt av at Stortinget i fremtidige prosjekter får inn riktig kompetanse i prosjektrådet fra start, og av at noen av prosjektrådsmedlemmene bør komme fra andre organisasjoner enn Stortinget. Personer utenfor prosjektet er opptatt av at prosjektråd må forstå hvilket ansvar som ligger til prosjekteier. Ofte driver prosjekteiere en litt tilfeldig kontroll, uten å ta det fulle og hele ansvaret. Prosjektrådet bør derfor besitte kompetanse på prosjekteierskap. Det må være tydelig hvordan prosjekteierskapet skal fungere. Rollene i prosjektrådet må være tydelig definert, og prosjektrådet må ha klart for seg hvilke områder hvor de har behov for å styrke kompetansen.

Personer med prosjektstyringskompetanse utenfor prosjektet, gir også uttrykk for at prosjektråd og – styrer må avsette tid til møter med prosjektledelsen, hvis det skal fungere godt. I et av prosjektene personer med prosjektstyringskompetanse KPMG har intervjuet har vært involvert i, ble det jobbet mye med å legge til rette for god kommunikasjon mellom prosjektstyret og prosjektledelsen. Det ble utarbeidet beslutningsplaner for hva som skulle opp som tema i prosjektstyremøtene. Noen saker ble lagt frem til orientering, andre til beslutning, og det var fast format på dokumentene til prosjektstyret.

En av oppdragsgiverne KPMG har intervjuet, som benytter Statsbygg som byggherre, gir uttrykk for at de er opptatt av å utfordre Statsbygg som byggherre. De er blant annet opptatt av at Statsbygg må gi nødvendige avklaringer til rett tid for at oppdragsgiveren skal ha mulighet til å sikre finansiering. En annen oppdragsgiver beskriver det som en fordel at oppdragsgiveren og Statsbygg har stabilitet i personell, i samarbeidsrelasjonen. Personellet kjenner hverandre godt, og kontakten er hyppig.

En av oppdragsgiverne har bygd opp spesialkompetanse på byggeprosjekter de senere årene. Oppdragsgiveren har jevnlig møter med Statsbygg, og møter ofte de samme menneskene i organisasjonen. Dette beskriver oppdragsgiveren som en suksessfaktor for samarbeidet. Den samme oppdragsgiveren beskriver det som en fordel at oppdragsgiveren har samlet byggeprosjektkompetansen i en egen enhet. I enheten er det en egen faggruppe med 5-7 personer som jobber med de store investeringsprosjektene. Mindre prosjekter under 300 millioner kroner ligger imidlertid til andre avdelinger hos oppdragsgiveren, men det forekommer at enheten bistår de andre avdelingene med utredninger.

En av oppdragsgiverne har et pågående prosjekt hvor styringsgruppen består av en leder i oppdragsgiverorganisasjonen som prosjekteier. Prosjekteieren støttes av sine rådgivere. Videre består styringsgruppen av prosjektsjef og brukere. Det er tydelig hvem som tar beslutninger og hvem som er prosjekteier. Eksterne konsulenter, som formelt ikke er en del av styringsgruppen, gjennomgår alle dokumenter for å trykke prosjekteier i eierrollen. Prosjektsjef kan ta beslutninger opp til 2,5 millioner kroner, mens alt over dette må løftes til styringsgruppen. Disse kravene er nedfelt i prosjektets styringsdokument. I tillegg til styringsdokumentet utarbeider oppdragsgiveren et dokument for "eiers føringer". Dette er en kortversjon av styringsdokumentet på om lag en side, som inneholder de viktigste føringene (f.eks. krav om hyppige oppdateringer av kostnadsestimater i prosjektutviklingen). Oppdragsgiveren opplever at "eiers føringer" bidrar til å "sette kulturen" i prosjektet. Å bruke eksterne konsulenter i tidligfasen av komplekse prosjekter, er et annet viktig suksessfaktor, som bidrar til å forsikre prosjekteier om at alle alternativer er utredet, og at en har valgt riktig løsning.

Oppdragsgivere KPMG har intervjuet gir uttrykk for at Statsbygg har blitt mer profesjonelle med årene. En av oppdragsgiverne gir uttrykk for at dette også skyldes at oppdragsgiveren har blitt en mer profesjonell oppdragsgiver. Tidligere forekom det at Statsbygg mottok det som viste seg å være for lite detaljerte oppdragsbrev fra oppdragsgiver, men likevel valgte å fortsette arbeidet uten nødvendige avklaringer. I dag er Statsbygg tydeligere på at de ønsker oppdragsbrev før beslutningspunktene i statens prosjektmodell, og de utfordrer i større grad konkretiseringsnivået i oppdragsbrevene. Oppdragsgiveren har ofte formøter med Statsbygg før prosjektrådsmøtene, og etterspør da ofte avklaringer. Statsbygg er tydelige på hva oppdragsgiveren må gi avklaringer på, og hvilke spørsmål som har så store konsekvenser at de må løftes til regjeringen. Ofte kan imidlertid utfordringer løses på lavere nivåer.

#### 4.8.2. Kultur

I Statsbyggs prosjekter benyttes eksterne prosjektråd for å sikre samsvar mellom oppdragsstyringen fra oppdragsgivers side, og utførelsen. I de eksterne prosjektrådene sitter Kommunal og moderniseringsdepartementet (som Statsbyggs etatsstyrer), oppdragsgiver (ofte et departement), brukers ledelse og Statsbyggs prosjektledelse. Statsbygg har en stor del av ansvaret i prosjekter de er byggherre for. Prosjektene går gjennom alle portene i prosjektmodellen, og Statsbygg får en styringsramme og en usikkerhetsavsetning opp mot kostnadsrammen. Hvis prosjektet går over på tid eller kostnad, har Statsbygg ansvaret og må gjøre noe med det. I situasjoner der dette skjer, gir personer KPMG har intervjuet med erfaring fra prosjektråd og prosjektstyrer uttrykk for at det er viktig at prosjektrådet/prosjektstyret står samlet, og at medlemmene tar ansvar og spør hvordan de kan bidra. Det forekommer at medlemmer fraskriver seg ansvar i slike situasjoner, noe som ikke ville skjedd i et virksomhetsstyre. Personer med prosjektstyringskompetanse og involverte i prosjektet ved Stortinget gir uttrykk for at Stortingets fremtidige prosjektråd/styrer bør fungere som et styre.

Flere involverte i prosjektet ved Stortinget gir uttrykk for at Stortinget ikke stod samlet om byggeprosjektet, selv om alle partier hadde vært involvert i beslutninger om det. I denne sammenhengen gir flere også uttrykk for at samarbeidet med Statsbygg i fremtidige prosjekter må formaliseres i ryddige og gode avtaler, og for at rolle- og ansvarsbeskrivelsene må være grundige, konkrete og detaljerte.

Involverte i prosjektet ved Stortinget beskriver hvordan prosjektets tidligfase ble preget av en "desentralisert" kultur i Stortingets administrasjon. Ifølge involverte i prosjektet ved Stortinget, var de ulike seksjonene vant til å fatte beslutninger uten å involvere (eller informere) oppover. Det var lite kultur for å stille kritiske spørsmål. Administrasjonen beskrives av flere som lite utviklingsorientert, samtidig som stor myndighet var lagt til enkelte seksjoner, uten mye overordnet styring. Flere involverte i prosjektet ved Stortinget gir videre uttrykk for at tidligere presidentskap var ukritiske til administrasjonen på områder som ikke berørte stortingsrepresentantene direkte, og at det var en kultur i administrasjonen for å "selge inn" løsninger til presidentskapet.

Flere sentrale involverte peker på at utredningene i tidligfasen burde vært bedre og mer gjennomarbeidet. Flere peker også på at det ikke var kultur for å drive god utredning i administrasjonen, og sentrale involverte ved Stortinget opplever at problemer ble underkommunisert. Byggeprosjektets tekniske og økonomiske kompleksitet hadde vært sterkt undervurdert av administrasjonen, samtidig som kompetansen og kapasitet i byggherreorganisasjonen hadde vært for svak. Dette var kritisk for prosjektet, spesielt i tidligfasen. Involverte i prosjektet ved Stortinget etterlyser derfor at det utvikles en kultur på Stortinget som tillater kritiske spørsmål om kapasitet og kompetanse. Sentrale involverte i prosjektet, gir uttrykk for at prosjektorganisasjonen tidvis ble overstyrt av administrasjonen og andre aktører på Stortinget. De mener derfor det er viktig at Statsbygg er tydelige på at de som byggherre fatter beslutningene, og at rollene er avklart på forhånd.

Det er lav turnover i administrasjonen. Flere involverte i prosjektet ved Stortinget beskriver at det i administrasjonen i liten grad er utviklet en kultur for å samarbeide med eller hente impulser fra sammenlignbare organisasjoner, som f.eks. Departementenes servicesenter (DSS). Det gis videre eksempler på at administrasjonen ikke har villet prioritere å delta på konferanser, som kunne gitt nyttige impulser utenfra. Mer utadrettet kontakt mot andre fagmiljøer beskrives av flere som viktig for at administrasjonen skal holde seg faglig oppdatert.

Det ble utviklet flere rutiner og systemer i byggeprosjektet som kan bidra til styringen av fremtidige byggeprosjekter. En person involvert i prosjektet gir imidlertid uttrykk for at det også er viktig at administrasjonen har kultur og kompetanse til å følge opp etterlevelsen av systemene og rutineene.

Flere sentrale involverte i prosjektet, gir uttrykk for at Stortingets administrasjon bør kontakte andre oppdragsgivere som benytter Statsbygg, for å lære om hvordan de organiserer samarbeidet. En involvert i prosjektet fra Stortinget, gir uttrykk for at Statsbyggs involvering i fremtidige prosjekter kanskje kan bidra til at ESS får en enklere jobb overfor stortingsrepresentantene, i den forstand at det vil bli mer utfordrende med fordyrende særløsninger som ikke er i henhold til statlige standarder som Statsbygg forholder seg til ellers.

Dovre Group Consulting leverte sin usikkerhetsanalyse i april 2018, hvor det ble anbefalt å øke prosjektets kostnadsramme fra 1,8 milliarder kroner til 2,3 milliarder kroner, etter innspill fra den interne prosjektorganisasjonen. En sentral involvert i prosjektet beskriver at det "gikk politikk i summer" og at det ikke var enkelt å jobbe under den politiske påvirkningen. Prosjektet hadde en rekke rapporteringsinstanser som utøvde stort press på den interne prosjektorganisasjonen. Det forekom også at konfidensielle tall, som ble presentert i fora hvor politikere var representert, ble lekket i media. Generelt opplevdes det som krevende og uheldig at byggeprosjektet ble brukt politisk. Det forekom at politikere uttalte seg feilaktig om byggeprosjektet i mediene.

I intervjuer med flere involverte i prosjektet ved Stortinget, gis det uttrykk for at stortingspolitikere i liten grad involverer seg i administrative spørsmål. Det gis flere eksempler fra saker hvor administrasjonen har ønsket å orientere om byggeprosjektets utvikling, uten at politikere har villet sette av tid til dette. Det gis videre eksempler på at presidentskapet kunne ta beslutninger uten å sette krav til kostnadsvurderinger. Presidentskapet var f.eks. enstemmig når det gjaldt bevaring av Halvorsens Conditori, uten at de økonomiske konsekvensene av å bevare konditoriet var tilstrekkelig utredet. Kuttforslagene som ble lagt frem for presidentskapet ble ikke besluttet gjennomført av presidentskapet<sup>50</sup>.

Flere sentrale involverte i prosjektet tror at det kan ligge potensielle konflikter i at oppdragsgiver og bruker er samlet i samme organisasjon ved Stortinget. Personer med prosjektstyringskompetanse utenfor prosjektet som KPMG har intervjuet påpeker at det tas utallige beslutninger i et byggeprosjekt, og at prosjektledelsen ikke har kontroll på alle disse. Kulturen må derfor ligge i ryggmargen til både prosjektledelsen, prosjekterende og brukerne. Det er krevende å bygge en kultur for optimalisering av verdi, men et hovedvirkemiddel er ofte samlokalisering. At prosjektledelsen, prosjekterende og brukerne sitter sammen, blir kjent, får en felles forståelse av prosjektmål og nødvendige prioriteringer på et tidlig stadium av prosjektet vil kunne bidra til god måloppnåelse og unngåelse av kostnadsoverskridelser. "Design to cost-metodikk" vil ofte skape felles forståelse av hvor mye midler prosjektet har tilgjengelig og eierskap til kostnadsrammen.

<sup>50</sup> Riksrevisjonens undersøkelse om byggeprosjektet, s. 62

I intervjuer med personer med prosjektstyringskompetanse i og utenfor prosjektet, understreker flere at prosjekter kan oppleve at utfordringer underrapporteres om ikke tilliten er tilstede. Dette fører igjen til at oppdragsgiver ikke blir klar over utfordringene i tide. Derfor lønner tillit seg.

#### **Oppsummering:**

- ✓ *Det er viktig at det er tydelig hvem som er prosjekteier, og hvem som tar beslutninger. Prosjektstyre spiller en sentral rolle i prosjekteierstyringen. Prosjektstyrets medlemmer må ha riktig kompetanse. Det er kritisk at prosjektstyre setter av nok tid til møter med prosjektledelsen.*
- ✓ *Prosjektstyret skal være bindeleddet mellom prosjektet og linjen. I Statsbyggs prosjekter benyttes prosjektstyrer for å sikre samsvar mellom oppdragsstyringen og utførelsen. Statsbygg tar en stor del av ansvaret for gjennomføringen. Hvis prosjektet går over på kostnad eller tid, har Statsbygg ansvaret og må gjøre noe med det. I slike situasjoner er det viktig at prosjektstyre står samlet, at medlemmene tar ansvar og spør hvordan de kan bidra.*
- ✓ *En modell er å benytte eksterne konsulenter, som formelt ikke er en del av styringsgruppen, til å gjennomgå alle dokumenter for å trygge oppdragsgiveren i prosjekteierrollen. Det er viktig at prosjekteieren "setter kulturen". Oppdragsgiveren kan utarbeide et dokument for "eiers føringer" (en kortversjon av styringsdokumentet), som inneholder de viktigste føringene for prosjektet. Flere oppdragsgivere beskriver tett kontakt med Statsbygg, og stabilitet i personell på begge sider, som viktige suksessfaktorer.*
- ✓ *Kulturen må ligge i ryggmargen til både prosjektledelsen, prosjekterende og brukerne. Det fremkommer flere trekk ved kulturen på Stortinget som gir risiko for at "kulturen kan komme til å styre" fremtidige prosjekter. Flere gir f.eks. uttrykk for at det mangler en god kultur for utredning, utvikling, og for å hente impulser utenfra i deler av administrasjonen. Samtidig gis det uttrykk for at det var en kultur for å "selge inn løsninger" til presidentskapet, som ofte var lite kritiske til det de fikk presentert av administrative saker. Flere sentrale ressurser involvert i prosjektet tror at det kan ligge potensielle konflikter i at oppdragsgiver og bruker er samlet i samme organisasjon.*

## **4.9. Andre observasjoner som er relevant for kommende prosjekter**

### **Erfaringsoverføring**

For byggeprosjektet ble det utarbeidet flere prosjektspesifikke rutiner, som kan ha potensial til å brukes i andre typer prosjekter (som f.eks. IT-prosjekter). Et eksempel på dette er prosjekthåndboken som ble utarbeidet.

### **Systemer som bidrar til økonomisk styring og kontroll**

Byggeprosjektet tok etter hvert i bruk ISY prosjektøkonomi, for å få en bedre oversikt over byggeprosjektets kostnadsutvikling, og systemet skal benyttes for oppfølging av fremtidige prosjekt- og investeringsaktiviteter i ESS. I andre typer prosjekter i Stortinget benyttes ikke tilsvarende prosjektøkonomisystemer.

### **Kontroll av etterlevelse**

Presidentskapet bemerket at byggeprosjektet P26 mv. har vist at det er nødvendig å få på plass mer effektive rutiner for revisjon og kontroll av administrasjonens virksomhet, og av behandlingen av rapporten fremkommer det at presidentskapet vil komme tilbake til disse spørsmålene på en egnet måte. Stortingets administrasjon opplyser i e-post om at dette er noe som skal vurderes i etterkant av at Harberg-utvalget leverer sin rapport om Stortingets kontrollfunksjoner i starten av 2021.

### **Kvalitetssikring**

Et sentralt læringspunkt fra byggeprosjektet, som gjenspeiles i Stortingets reglement for bygge- og leiesaker, er at Stortinget skal følge de regel- og rammeverkene som gjelder for håndtering av store prosjekter i staten. Stortinget skal imidlertid ikke gjøre avrop på Finansdepartementets rammeavtaler for ekstern kvalitetssikring, men heller anskaffe ekstern kvalitetssikring selv etter behov, selv om Stortinget sjelden gjennomfører prosjekter med behov for denne type kvalitetssikring.

## 5. Resultatmåloppnåelse

Effektmålene som er satt for byggeprosjektet er i stor grad nådd. Prosjektet har levert funksjonelle, moderne og teknisk tilfredsstillende arealer. Bygningen er sikret i henhold til anbefalinger fra Stortingets risiko- og sårbarhetsanalyse. I prosjektsjefens sluttrapport skrives det at funksjonaliteten til de nye kontorene bør evalueres av brukerorganisasjonen når lokalene har vært i bruk en periode. Prosjektet har levert ny garasjeinnkjøring og nytt post- og varemottak. Dette er integrert med P26.

Evalueringen skal vurdere i hvilken grad resultatmålene som er definert i prosjektets styringsdokument ble nådd, og hvordan Stortinget kan sikre måloppnåelse i fremtidige byggeprosjekter.

### 5.1 Evalueringskriterier

Som en del av kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ har Finansdepartementet utarbeidet en veileder<sup>51</sup> som er ment å danne grunnlag for en felles forståelse av hvilke krav som bør stilles til innholdet i prosjektenes sentrale styringsdokument.

Veilederen inneholder et kapittel om prosjektmål, dvs. samfunns mål, effekt mål og resultat mål. De beskriver hva prosjektet konkret skal oppnå, i form av et målhierarki.

Samfunnsmålene beskriver hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under. Effektmålene er knyttet til prosjektets virkninger for brukerne.

Resultatmålene er knyttet til løsningen som prosjektet skal frembringe. De skal omhandle ytelse, kostnad og tid, og kan suppleres med andre relevante parametere. Det anbefales at målene skal være klare og retningsgivende, og det bør legges vekt på at målene er:

- ✓ spesifikke, målbare, aksepterte, realistiske, tidsavgrensede og enkle (SMARTER)
- ✓ prioriterte, spesielt der de trekker i ulike retninger
- ✓ ikke er for mange i antall, ettersom det kan skape målforvirring

Ved å utforme SMARTER mål vil det være enkelt å vurdere måloppnåelse.

### 5.2 Resultatmålene angitt i styringsdokumentene

Prosjektets styringsdokument har vært revidert syv ganger. Antallet resultatmål ble flere, etter de første revisjonene. Resultatmålene har vært uendret etter 4. juni 2013.

Resultatmålene angitt i styringsdokumentene er som følger:

- 1) Nye moderne, fleksible og funksjonelle arealer
- 2) Implementerte sikkerhetskrav til bygget og arealene
- 3) Ferdigstilling innenfor planlagte tidsrammer og kostnadsrammer
- 4) Legge til rette for fremtidige arealutvidelser
- 5) Eliminere alunskiferproblematikk under P26
- 6) Tilfredsstillende nye tekniske forskriftskrav, så langt dette er hensiktsmessig og mulig.
- 7) Sikre garasjelegget alternativ evakueringsmulighet<sup>52</sup>
- 8) Bidra til en effektiv trafikkavvikling til og fra garasjeplanet
- 9) Etablere en sikker og effektiv kontroll av varer til Stortinget<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Finansdepartementet, Veileder nr. 1 Det sentrale styringsdokumentet, versjon 1.1, datert 11.3.2008

<sup>52</sup> Punkt 7 og 8 ble lagt til i styringsdokument datert 15. januar 2013

<sup>53</sup> Punkt 9 ble lagt til i styringsdokumentet datert 4. juni 2013

### 5.3 Har kravene blitt nådd?

Mange av målene følger ikke SMART-kriteriene. De er heller ikke prioriterte i styringsdokumentet. I gjennomgang av prosjektets usikkerhetsanalyser varierer målsettingene over tid mellom tid, kost og kvalitet. Det er også ulike prioriteringer mellom delprosjektene P26/PVM og innkjøringstunellen.

Valg knyttet til bevaring av trappeløp, takmaleri og videreføring av Halvorsens Conditori er ikke behandlet i styringsdokumentet. Bevaring av trappeløp og takmaleri har kostnadmessige konsekvenser. Videreføring av Halvorsens Conditori skaper utfordringer for sikkerheten, både ved å sikre bygningen i byggefasen og når det gjelder varemottaket til konditoriet (driftsfasen). Ettersom disse valgene både har hatt kostnadskonsekvens og sikkerhetsmessige konsekvenser, som til dels utfordrer resultatmålene, kunne dette vært behandlet i styringsdokumentet.

Vi støtter oss på prosjektsjefens sluttrapport når vi vurderer graden av resultatmåloppnåelse. Av rapporten fremgår det at mange av prosjektets resultatmål i all hovedsak er nådd unntatt mål knyttet til tid og kostnad. Vi er enige i denne konklusjonen, men har likevel valgt å kommentere de enkelte målene i tabellen under.

Prosjektets resultatmål	Grad av oppnåelse (utdrag fra prosjektsjefens sluttrapport)	KPMGs kommentarer
1) Nye moderne, fleksible og funksjonelle arealer	<p>Det er bygget 178 kontorarbeidsplasser i bygget, bestående av cellekontorer og flerpersonskontorer. Tekniske anlegg og bygningsmessig innredning er etablert slik at det fleksibelt og enkelt kan gjøres endringer i planløsningene/rominndelingene.</p> <p>Det er etablert en egen møteromsetasje med til sammen 6 møterom.</p> <p>Lokalene tilfredsstiller kravene i byggeforskriftene av 2010 (TEK 10) mhp arbeidsmiljø (inneklime, akustikk etc.)</p> <p><b>Resultatmålet er oppnådd.</b></p>	<p>Som omtalt i kapittel 4.1 manglet det rom- og funksjonsprogram som skal angi krav til alle rom og funksjoner i det ferdige bygget.</p> <p>Sluttrapporten beskriver hva som er levert. Ut fra disse kommentarene er målsettingen nådd.</p>
2) Implementere sikkerhets-krav i bygget og arealene	<p>Stortingets risiko og sårbarhets- analyse fra 2013 påpekte flere sårbarheter ved Stortingets anlegg.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sårbarhet mot terrorlignende handlinger</li> <li>2. Manglende alternativ utkjøring fra Stortingsgarasje</li> <li>3. Sårbarheter ved vareleveringen</li> <li>4. Rom for behandling av gradert informasjon.</li> </ol> <p>Punkt 1-3 er ivarettatt gjennom prosjektet. Pkt 4 vil bli ferdigstilt i etterkant av prosjektet. Pkt 4 ble tatt ut av prosjektet som et mulig kostnadsreducerende tiltak.</p> <p><b>Resultatmålet er oppnådd.</b></p>	<p>Målet kunne være tydeligere formulert i styringsdokumentet, eller burde som minimum hatt referanse til det dokumentet hvor kravene er formulert.</p> <p>Kravet kunne være mer konkret med hensyn på løsningsvalg og minimumskrav. Det kan også være at målet er mer enn oppnådd, dvs. at det er implementert unødvendige og fordyrende sikkerhetstiltak, som ikke er basert på en vurdering av mulige alternativer og kostnadskonsekvenser.</p> <p>Vi legger til grunn at dette målet i hovedsak er oppnådd.</p>

Prosjektets resultatmål	Grad av oppnåelse (utdrag fra prosjektsjefens sluttrapport)	KPMGs kommentarer
<p>3) Ferdigstillelse innenfor vedtatte tidsrammer og kostnadsrammer</p>	<p>Sluttresultat: Sluttkostnad: 2.081 MNOK. Ferdigstillelse: P26 - 31.12.2018, Innkjøringstunnel – 01.09.2019</p> <p>Etter oppstart av byggearbeider sommeren 2014 ble det avdekket store mangler i kontraktsgrunnlaget med entreprenør i tillegg til at prosjekterende hadde leveranseproblemer. Dette fortsatte gjennom hele prosjektperioden. I tillegg til dette var det en rekke uforutsette forhold i grunnen samt at arbeidene ble vesentlig mer komplekse enn opprinnelig forutsatt.</p> <p>Prosjektet måtte be om tilleggsbevilgninger fra Stortinget i tre omganger</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Prop 1 S: 2015-2016</li> <li>✓ Prop 1 S: 2016-2017</li> <li>✓ RNB juni 2018</li> </ul> <p>Fremdriftsplanene måtte justeres i flere omganger som følge av forhold beskrevet over.</p> <p>I forhold til bevilgning gitt ved oppstart av gjennomføringsfasen er resultatmålet ikke oppnådd.</p> <p>I forhold til styringsdokument versjon 6 er resultatmålet oppnådd med unntak av ferdigstillelse innkjøringstunnel.</p> <p><b>Resultatmålet er ikke oppnådd.</b></p>	<p>Tid og kostnad er slått sammen til et felles mål. Det er ikke prioritert mellom tid og kostnad. God praksis er at det skal prioriteres tydelig mellom tid, kostnad og kvalitet.</p> <p>Prioriteringen fremkommer først i styringsdokument fra november 2016, men i et kapittel i dokumentet som ikke omhandler mål. Der er kostnad prioritert fremfor tid og kvalitet.</p> <p>Vi legger til grunn at styringsmålet ikke er oppnådd når det gjelder ferdigstillelse innenfor kostnad og tid, ettersom det er store avvik i forhold det som ble besluttet da kontraktene med entreprenørene ble inngått.</p>



Prosjektets resultatmål	Grad av oppnåelse (utdrag fra prosjektsjefens sluttrapport)	KPMGs kommentarer
4) Legge til rette for fremtidige areal-utvidelser	<p>Ny bærekonstruksjon er dimensjonert for en påbygging med 2 etasjer.</p> <p>Det vil være en vanskelig reguleringsmessig sak å bygge på bygget med 2 etasjer.</p> <p><b>Resultatmålet er oppnådd.</b></p>	<p>Ut fra styringsdokumentet kan ikke KPMG fastslå om det er en tilfredsstillende dimensjonering eller ikke.</p> <p>Det kunne vært sagt noe om hvor mye bygget skulle kunne utvides med, enten som et spesifikt antall etasjer eller som et antall kvadratmeter.<sup>54</sup></p> <p>Det er lagt til rette for fremtidige arealutvidelser og resultatmålet er, slik det er formulert, nådd. Det er ikke utarbeidet et rom- og funksjonsprogram som avstemmer forventninger og ambisjoner mot krav, rammer og betingelser i prosjektet. Av sluttrapporten kan det se ut som en har lagt opp til en opsjon på en løsning som er lite realistisk å få gjennomført.</p>
5) Eliminere alunskifer-problematikk	<p>Nye kjellerkonstruksjoner i betong er utført slik at eventuelle svelleskader unngås.</p> <p><b>Resultatmålet er oppnådd.</b></p>	<p>Vi legger til grunn at resultatmålet er oppnådd.</p>
6) Tilfredsstill nye tekniske forskriftskrav, så langt dette er hensiktsmessig og mulig.	<p>Prosjektet er gjennomført iht teknisk forskrift TEK10 med avvik vedrørende dagslysinnslipp og isolasjon i yttervegger.</p> <p>Eksisterende fasade skal bevares. Det er derfor ikke aktuelt å endre vindusstørrelsen. Dette gir for lite dagslysinnslipp i forhold til kravene i TEK10. Eksisterende fasade er bygget av teglstein. Fasaden kan ikke isoleres mer enn at den fortsatt er frostfri og frostsprengning unngås. Det er derfor ikke mulig å isolere veggen iht. kravene i TEK10.</p> <p><b>Resultatmålet er oppnådd ut fra hva som er mulig</b> innenfor de begrensninger som er lagt i reguleringsplanen og ønske om vern.</p>	<p>Det er ikke er spesifisert tydelige krav eller unntak i målformuleringen, men vi antar at bygget tilfredsstiller nye tekniske forskriftskrav så langt dette har vært hensiktsmessig eller mulig.</p>
7) Sikre garasje-anlegget alternativ evakuerings-mulighet.	<p>Det er etablert en ny innkjøringstunnel til varemottaket og med tunnelforbindelse videre til eksisterende garasjeanlegg.</p> <p><b>Resultatmålet er oppnådd.</b></p>	<p>Resultatmålet er oppnådd.</p>

<sup>54</sup> I sine kommentarer til rapportutkastet, skriver Stortinget at dette målet kunne vært tatt ut tidlig i prosjektet, da presidentskapet ikke så det aktuelt å utvide med to etasjer. Tilbakemelding fra prosjekterende var ifølge Stortinget at dette ikke hadde noe å si for dimensjonering av bærekonstruksjoner.

Prosjektets resultatmål	Grad av oppnåelse (utdrag fra prosjektsjefens sluttrapport)	KPMGs kommentarer
8) Bidra til en effektiv trafikk-avvikling til og fra garasjeplanet.	<p>Det er etablert en ny innkjøringstunnel til varemottaket. Løsningen innebærer at varelevering og trafikk til garasjeplanet separeres. Dette bedrer logistikken til og fra garasjeplanet.</p> <p><b>Resultatmålet er oppnådd.</b></p>	<p>De konkrete bidragene kunne vært beskrevet, slik som i sluttrapporten. Vi anser resultatmålet som oppnådd.</p>
9) Etablere en sikker og effektiv kontroll av varer til Stortinget.	<p>Det er etablert nytt post- og varemottak hvor det er installert utstyr for kontroll av varer til Stortinget.</p> <p><b>Resultatmålet er oppnådd.</b></p>	<p>Det kunne vært tydeligere formulert hva som skal til av både utstyr og plassering for å sikre en effektiv kontroll av varer til Stortinget. Rom- og funksjonsprogram var ikke etablert. Dette ville satt krav til areal og funksjonalitet.</p> <p>Vi legger til grunn at resultatmålet er nådd.</p>

Tabell 2: Resultatmål

## 6. Konklusjon og anbefalinger

Byggeprosjektet P26 mv. ble større, mer kostbart og mer tidkrevende enn først planlagt. Det ble gjennomført endringer i styringen og oppfølgingen av byggeprosjektet underveis, men da var mange av premisene for prosjektet allerede lagt. Stortinget har utviklet et reglement for bygge- og leiesaker, og tatt andre grep for å være bedre rustet for fremtidige prosjekter. Statsbygg skal som hovedregel være byggherre for prosjekter med en estimert sluttkostnad på 300 millioner kroner eller mer, og kan også benyttes i mindre prosjekter.

Selv om det er tatt grep er flere av utfordringene byggeprosjektet møtte på fortsatt gjeldende. Evalueringen viser at det ikke er tilstrekkelige rutiner, kapasitet, kompetanse, mengdetrening og kultur i Stortinget for å håndtere fremtidige byggeprosjekter, av en viss størrelse og kompleksitet. KPMG presenterer en rekke anbefalinger for å møte potensielle utfordringer, som vi mener Stortinget og Statsbygg må ta med seg videre.

Vår vurdering av måloppnåelsen viser at Stortinget har fått et funksjonelt bygg og et post- og varemottak som tilfredsstillende krav til sikkerhet. En alternativ ut- og innkjøring fra garasjen er også etablert. De konkrete målene som ble satt for prosjektgjennomføringen relatert til tid og kostnad er derimot ikke nådd.

Øvrige mål er i hovedsak er nådd. Flere av de angitte målene er imidlertid lite spesifikke og målbare og det er derfor vanskelig å konkludere på 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 tydelig prioritering, og ikke være for mange i antall.

I evalueringen fremkommer det at årsakene til kostnadsoverskridelsene i byggeprosjektet, som ikke skyldes utvidelser av omfang, i stor grad var mangler ved arbeidet som ble gjennomført i byggeprosjektets tidlige fase. Kontraksgrunnlaget for P26/PVM som ble lagt ut for anbudskonkurranse bar preg av at flere sentrale elementer var uteglemt og mangel på kvalitetssikring. Kontraksgrunnlaget for innkjøringstunnelen, som ble lagt ut for anbud på et senere tidspunkt, fikk et noe bedre grunnlag, da Stortinget lærte og sørget for at det ble gjennomført ekstern kvalitetssikring av kontraksunderlaget og la til rette for bedre koordinering og samhandling med entreprenør i tidlige fase. De største utfordringene i prosjektet har knyttet seg til kontraksunderlaget for P26/PVM, selv om det også var knyttet utfordringer til innkjøringstunnelen.

Evalueringen viser at tidspress bidro til en urealistisk gjennomføringstid og mangelfulle utredninger. Tidspresset skyldes blant annet føringer fra presidentskapet som satt fra 2009 til 2013. Prosjektet fulgte ikke gode prosjektprosesser og det modnet ikke nok før det gikk videre til de neste fasene.

Evalueringen presenterer konklusjoner og anbefalinger innen sentrale områder som vil kunne bidra til å sikre resultatmåloppnåelse i fremtidige prosjekter. Målet bør være at Stortingets byggeprosjekter i fremtiden er i samsvar med de beste rammeverkene i staten og i samfunnet for øvrig. Evalueringens konklusjoner og anbefalinger er organisert i åtte læringskategorier, som er utarbeidet på grunnlag av kriterier for god praksis i byggeprosjekter.

### 6.1. Prosjektmodell

*Evalueringkriterier: Hensikten med en prosjektmodell er å sikre at prosjektutviklingen bidrar positivt til å nå strategiske mål og at de styres i henhold til beste praksis. En prosjektmodell bør beskrive de viktigste forholdene ved prosjektgjennomføringen, herunder hvilke faser og beslutningspunkter prosjektet skal gjennomgå. De ulike fasene har ulike formål, ulikt innhold og ulike leveranser. De skal sikre at oppgaver gjøres i riktig rekkefølge og at prosjektet modnes underveis. Prosjektmodellen skal også beskrive faglige og administrative oppgaver knyttet til oppstart, gjennomføring og avslutning av fasene. Den bør også herunder ha tydelige krav til beslutningspunkter og -prosedyrer, som stiller krav til dokumentasjon, beslutningsgrunnlag og kvalitetssikringer.*

Evalueringen viser at en årsak til at prosjektet fikk problemer i byggefasen var en mangelfull prosjektmodell hvor hovedprosessene ikke var tilpasset et komplekst byggeprosjekt. Manglende krav til dokumentasjon, leveranser og kvalitetssikring, kombinert med for få beslutningspunkter og manglende etterlevelse medførte at prosjektet ikke fikk den modenheten som kreves for å ta prosjektet videre.

Prosjektmodellen som i dag benyttes for byggeprosjekter i Stortingets administrasjon er for mindre byggeprosjekter. Den reflekterer i liten grad Statsbyggs prosjektmodell, og gjengir ikke til fulle kravene som er fastsatt til større byggeprosjekter i Stortingets reglement for bygge- og leiesaker.

#### **KPMGs anbefalinger:**

- ✓ 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.

## **6.2. Prosjektrutiner og –systemer**

*Evalueringkriterier: Det må utarbeides prosjektrutiner og være etablert systemer som støtter opp under prosjektarbeidet på tvers av faser. Ansvar for at overordnede systemer og rutiner er etablert ligger hos prosjekteier. Det må legges til rette for god oversikt over prosjektets økonomiske utvikling. Det er viktig at IKT-systemene som benyttes i prosjektet legger til rette for god styring og kontroll. Alle kostnader som er benyttet i prosjektet, bør inngå i prosjektreknskapet. Det bør derfor være etablert prinsipper for dette. Det er god praksis at prosjekteier sørger for å få regelmessig rapportering om prosjektets utvikling, som kan benyttes i styringen av prosjektet. Rapporteringen fra prosjektet må følge et fast format, og inneholde informasjon som muliggjør styring og kontroll med prosjektets utvikling.*

Evalueringen viser at Stortinget og prosjektorganisasjonen manglet viktig styringsinformasjon på flere områder, på grunn av mangel på relevante systemer og mangler i systemløsningene som ble valgt. Dette bedret seg noe underveis i gjennomføringsfasen.

De første årene av byggeprosjektet var det usikkerhet knyttet til innholdet i rapportene fra prosjektet til prosjektrådet. Prosjektorganisasjonen hadde ikke tilstrekkelig erfaring fra økonomistyring av store og komplekse byggeprosjekter, eller kapasitet nok. Prosjekteier hadde heller ikke sørget for at det var tilstrekkelige systemer og rutiner på plass. Dette bidro til at det tok tid å få satt tilstrekkelig fokus på økonomisk prosjektstyring. At oversikten over kostnadsutviklingen i samme periode var mangelfull, bidro til svak internkontroll. Fra 2015 var det en bedre struktur på rapporteringen og prosjektorganisasjonen fikk etter hvert også bedre oversikt over kostnadsutviklingen.

#### **KPMGs anbefalinger:**

- ✓ 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.
- ✓ Månedrapporteringen 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.

## **6.3. Behov og bestilling**

*Evalueringkriterier: Å jobbe med strategisk utvikling av bygningsmasse innebærer blant annet å stille spørsmål om hvordan lokalene skal understøtte virksomheten fremover, og hva som må gjøres for å*

*sikre best mulig måloppnåelse. Planene for bygningsmassen bør være helhetlige, og det bør kartlegges hvordan arealene skal brukes.*

Evalueringen viser at grunnleggende og god kunnskap om egne behov vil være viktig for at Stortinget skal kunne være en krevende oppdragsgiver overfor Statsbygg, og for at Stortinget skal kunne utarbeide gode og detaljerte bestillinger.

I evalueringen reises det tvil om hvorvidt Stortinget har god nok oversikt over nåværende og fremtidige behov for bruk av bygningsmassen. Det er etablert et FDV-system, men mye teknisk dokumentasjon er ikke digitalisert. Statsbygg jobber med langsiktige planer og porteføljeanalyser for flere oppdragsgivere. I reglementet for bygge- og leiesaker er det ikke satt noen tydelige krav til når Statsbygg skal involveres i tidligfase eller om at Statsbygg skal involveres i langsiktig planlegging.

#### **KPMGs anbefalinger:**

- ✓ 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 at det riktige prosjektet velges.

## **6.4. Modenhet i tidligfase**

*Evalueringkriterier: Det er i tidligfasen de store grepene i byggeprosjekter kan gjøres og det er i denne fasen verdiene vinnes. Valg av riktig prosjekt fordrer utredning av behov, muligheter og lønnsomhet. Det krever videre grundige utredninger av ulike alternative løsninger, konsekvenser og risiko, og at en følger en prosjektmodell med klare dokumentasjonskrav ved beslutningspunkter.*

Evalueringen viser at 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. Evalueringen viser at det må settes tydelige rammer for omfang, arbeidet som skal utføres, budsjetter og rapporteringsmilepæler når prosjekter planlegges. Det er viktig å lære av andre og skape eierskap til kostnadsrammen hos alle involverte. Virkemidler for å skape eierskap til kostnadsrammen kan være å lære av andre gjennom aktiv bruk av nøkkeltall og hyppige kostnadsestimeringer.

#### **KPMGs anbefalinger:**

- ✓ 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, så 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.

## **6.5. Kontrahering og gjennomføringsmodell**

*Evalueringkriterier: Det er god praksis å bruke tid på både prosjekterings- og entreprisekontrakter. Før entreprisekontrakten legges ut til konkurranse, må underlaget fra prosjekterende være gjennomarbeidet og klart. Det bør også være kvalitetssikret.*

Evalueringen viser at byggherren og den som beregner prosjekteringskostnadene ofte undervurderer kompleksitet og kostnader, om prosjekteringskontrakten inngås før byggherren kjenner det faktiske behovet for prosjektering.

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

#### **KPMGs anbefalinger:**

- ✓ Stortinget (evt. 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.

## **6.6. Fullmakter, roller og ansvar**

*Evalueringkriterier: Det er god praksis at alle involverte i prosjektet skal ha blitt gjort kjent med hva som forventes av dem. Det må f.eks. være klart hva som er prosjekteiers, brukers og byggherrens ansvar, og hvordan samspillet mellom dem skal fungere. Også roller og ansvar internt hos de tre hovedinteressentene må være klargjort. Fullmaktene i prosjektet må være klare, og etterlevelsen må følges opp.*

I byggeprosjektet var Stortinget både oppdragsgiver, byggherre og bruker. Evalueringen viser at dette bidro til at Stortinget ikke hadde et godt nok bilde av alle rollene som skulle fylles. Da prosjektorganisasjonen fikk ny ledelse i 2015 ble det ryddet opp i rolle- og ansvarsbeskrivelser i prosjektet. 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 fra intervjuer om manglende beskrivelser av roller og ansvar tyder på at styringsdokumentet ikke har vært aktivt brukt.

Det var uklare fullmakter mellom Stortingets administrasjon og prosjektorganisasjonen, og internt i prosjektorganisasjonen. Dette bidro blant annet til at det ble gjennomført kostbare anskaffelser som ikke var konsekvensutredet, av personer som ikke hadde fullmakt til det.

#### **KPMGs anbefalinger:**

- ✓ 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 klarere, og etterlevelsen må følges opp. Endringer i omfang må godkjennes på riktig nivå.

## **6.7. Kapasitet og kompetanse**

*Evalueringkriterier: Både byggherre og prosjekteier må ha relevant kompetanse, og det er kritisk at prosjekteier setter av nok tid til å følge opp prosjektet. Prosjekteier må skape tillit i prosjektorganisasjonen, og det gjør prosjekteier blant annet ved å synliggjøre egen kompetanse, og ved å utfordre byggherren. Om ikke prosjekteier har kompetansen til å utfordre, bør prosjekteier vurdere å leie inn ressurser i prosjekteierorganisasjonen. Det er viktig at prosjekteier ser ut av egen organisasjon, og lærer av miljøer som besitter kunnskap om god praksis.*

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. Stortingets administrasjon fanget ikke opp at tidsplanen som ble satt for prosjekteringen var urealistisk, eller at beslutningsunderlaget for byggingen av P26/PVM ikke var tilstrekkelig gjennomarbeidet. Evalueringen viser at dette kan skyldes mangel på kapasitet og kompetanse i administrasjonen. Det var heller ikke jobbet godt nok med kontraherings- og gjennomføringsstrategi og bemanningsplaner, og risikoer som ble avdekket i tidligfasen ble ikke tatt godt nok tak i.

Administrasjonen tok lærdom av manglene i kontraktsunderlaget for P26/PVM i arbeidet med kontraktsunderlaget for innkjøringstunellen. Denne kontrakten ble gjenstand for kvalitetssikring. Det ble gjort flere endringer i både prosjektrådet og prosjektorganisasjonen underveis, som følge av utfordringene prosjektet stod overfor.

Flere opplevde imidlertid at administrasjonen hadde et fokus på den daglige driften, som gikk ut over det strategiske overblikket. Avdelingen med ansvar for eiendomsporteføljen ved Stortinget har mange og ulike oppgaver, og avdelingen 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 for få kritiske spørsmål ble stilt til prosjekterende.

Sentrale involverte i prosjektet uttrykker tvil om hvorvidt Stortingets eiendomsmiljø vil kunne håndtere et prosjekt i størrelsesorden 200-250 millioner kroner på en tilfredsstillende måte, blant annet fordi slike prosjekter ofte krever fullt fokus i organisasjonen og fordi eiendomsmiljøet kan ha vansker med å rekruttere relevant kompetanse.

#### **KPMGs anbefalinger:**

- ✓ Det bør gjennomføres en uavhengig vurdering av kompetansen og kapasiteten i Stortingsadministrasjonens eiendomsmiljø, før Stortinget eventuelt tar en bygherrerolle i prosjekter av en viss størrelse og kompleksitet igjen. 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 slik kompetanse leies inn utenfra, slik det ble gjort i byggefasen av P26 mv.
- ✓ Stortinget bør jobbe systematisk med å tilegne seg kunnskap om god praksis fra relevante miljøer, og involvere seg i relevante fora.

## **6.8. Prosjekteierstyring og kultur**

*Evalueringkriterier: Prosjekteierorganisasjonen, ofte organisert som et prosjektstyre med en prosjekteier som leder og beslutningstaker, er ansvarlig for den samlede ledelsen og administrasjonen av prosjektet innenfor rammene som er gitt for prosjektet. Prosjekteier må legge premissene for planlegging og gjennomføring på en enhetlig og effektiv måte. Prosjekteier skal fastsette mål og føringer, stille krav til utredninger, utpeke prosjektleder og fatte sentrale beslutninger. Kompetanse, kapasitet og rammeverk for prosjekteierstyring er viktig. Når ikke alt dette er på plass, vil sannsynligheten for prosjektsuksess reduseres vesentlig. Typiske fallgruver for en prosjekteier kan være uklare mål, urealistiske tidsfrister, mangel på støtte fra ledelsen, ufullstendige og/eller endrede spesifikasjoner og krav, samt mangel på ressurser. Å bygge en "kultur for optimalisering av verdi" er god praksis i byggeprosjekter – "Hvis en ikke styrer kulturen, vil kulturen styre prosjektet". Det tas utallige beslutninger i et byggeprosjekt. Kulturen må derfor ligge i ryggmargen til alle involverte.*

Evalueringen viser at det i store deler av byggeprosjektet ikke var et tydelig prosjekteierskap. Det var lenge uklare forventninger til medlemmene av prosjektrådet, og prosjektorganisasjonen 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 med mer 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.

### **KPMGs anbefalinger:**

- ✓ 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 ikke legge frem byggeprosjekter for beslutning i presidentskap og Storting som ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet.
- ✓ Den som skal ivareta prosjekteierrollen i Stortinget og Statsbyggs fremtidige prosjekter må ha klart for seg hvilke krav som stilles prosjekteierrollen. Prosjekteier må formidle hvilke føringer som gjelder for prosjektet overfor både byggherre, prosjektorganisasjon 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.

## **6.9. Øvrige anbefalinger**

**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).

**Etterlevelse:** I behandlingen av arbeidsgruppens rapport bemerket presidentskapet at byggeprosjektet P26 mv. har vist at det er nødvendig å få på plass mer effektive rutiner for revisjon og kontroll av administrasjonens virksomhet. Det er i ettertid opprettet et utvalg som blant annet har fått i oppdrag å utrede og fremme forslag til fremtidige ordninger for revisjon av Stortingets administrasjon. KPMG mener det er viktig at Stortinget prioriterer å få på plass mer effektive rutiner for revisjon og kontroll.

**Systemer som bidrar til økonomisk styring og kontroll:** Byggeprosjektet tok etter hvert i bruk ISY prosjektøkonomi, for å få en bedre oversikt over byggeprosjektets kostnadsutvikling. Stortinget bør vurdere bruk av systemer/funksjonalitet som bidrar til styring og kontroll også i andre typer prosjekter.

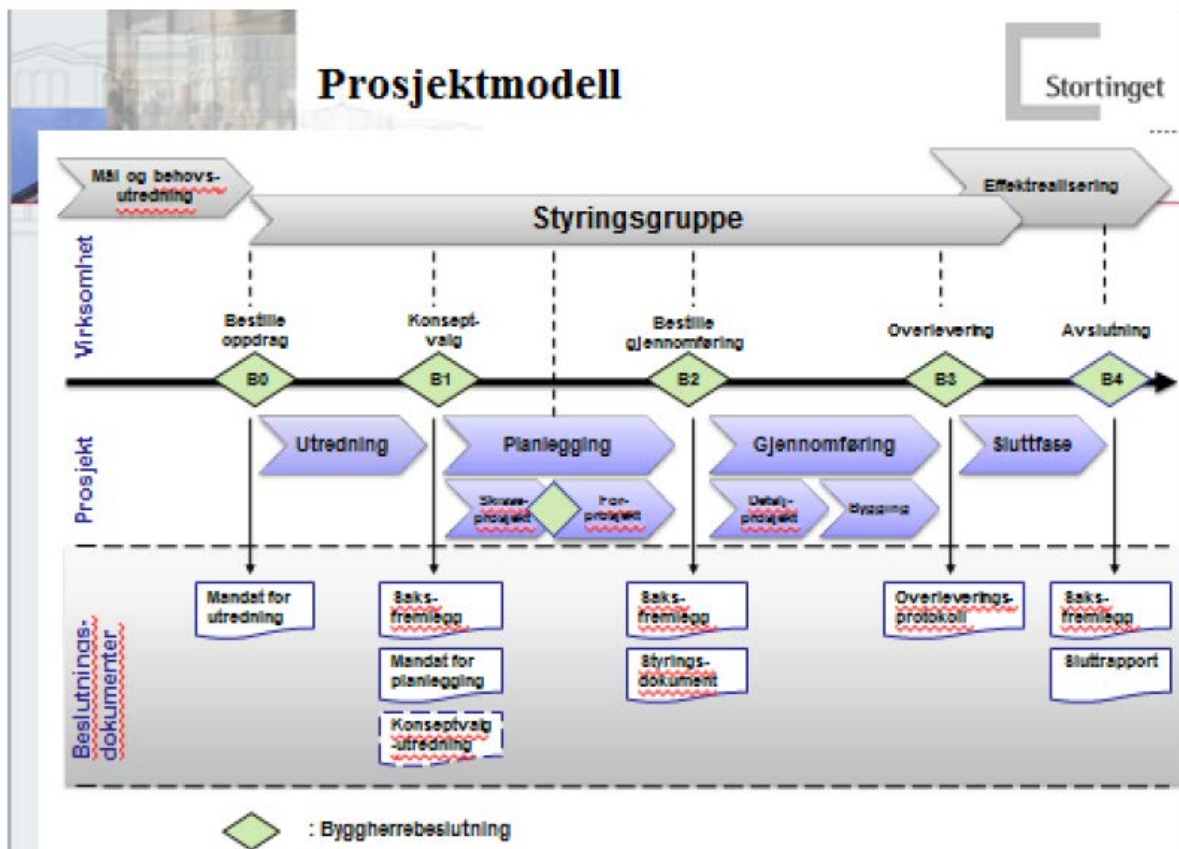
**Anskaffelser:** Om Stortinget skal ha byggherrerollen igjen bør Stortinget vurdere å inngå som bruker i en fremtidig samkjøpsavtale for ekstern kvalitetssikring med Finansdepartementet, og undersøke om det er andre avtaler i Finansdepartementet og Statsbygg som kan være relevant å benytte. På denne måten sikres det at kravene som stilles leverandørene er basert på beste praksis i staten.



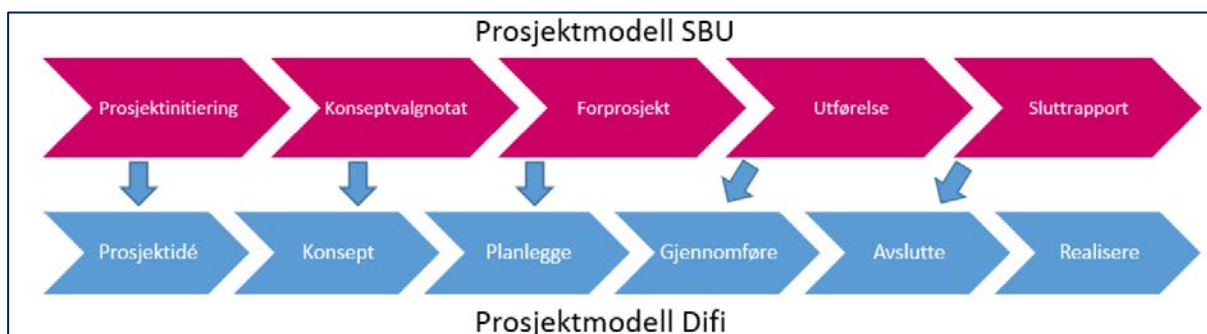
# Vedlegg

Læringskategori	Anbefalinger
<b>1. Prosjektmodell</b>	<p><b>1.1.</b> Fremtidige byggeprosjekter for Stortinget bør følge prosjektmodeller basert på beste praksis som tilpasses byggeprosjekter av ulik størrelse og kompleksitet.</p> <p><b>1.2.</b> 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.</p>
<b>2. Prosjektrutiner og -systemer</b>	<p><b>2.1.</b> 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.</p> <p><b>2.2.</b> 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.</p> <p><b>2.3.</b> Månedrapporingen i fremtidige prosjekter bør følge et fast format, og innholdet må muliggjøre kontroll med prosjektets utvikling.</p> <p><b>2.4.</b> 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.</p>
<b>3. Behov og bestilling</b>	<p><b>3.1.</b> 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.</p> <p><b>3.2.</b> 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 at det riktige prosjektet velges.</p>
<b>4. Modenhet i tidligfase</b>	<p><b>4.1.</b> 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.</p> <p><b>4.2.</b> 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.</p> <p><b>4.3.</b> 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.</p> <p><b>4.4.</b> Det må etableres krav til hva usikkerhetsanalyser skal inneholde basert på beste praksis og basert på den fasen prosjektet er i når usikkerhetsanalysene foretas.</p>
<b>5. Kontrahering og gjennomføringsmodell</b>	<p><b>5.1.</b> Stortinget (evt. med bistand fra Statsbygg) må i fremtidige prosjekter etablere god nok oversikt over behov og løsninger før prosjekteringskontrakt inngås.</p> <p><b>5.2.</b> 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.</p>

Læringskategori	Anbefalinger
<b>6. Fullmakter, roller og ansvar</b>	<p><b>6.1.</b> 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.</p> <p><b>6.2.</b> I fremtidige prosjekter må fullmaktene være klarere, og etterlevelsen av fullmaktene følges opp. Endringer i omfang må godkjennes på riktig nivå.</p>
<b>7. Kapasitet og kompetanse</b>	<p><b>7.1.</b> Det bør gjennomføres en uavhengig vurdering av kompetansen og kapasiteten i Stortingsadministrasjonens eiendomsmiljø, før Stortinget eventuelt tar en byggherrerolle i prosjekter av en viss størrelse og kompleksitet igjen. Om det vurderes at denne ikke er tilstrekkelig, bør Statsbygg være byggherre.</p> <p><b>7.2.</b> 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 P26 mv.</p> <p><b>7.3.</b> Stortinget bør jobbe systematisk med å tilegne seg kunnskap om god praksis fra relevante miljøer, og involvere seg i relevante fora.</p>
<b>8. Prosjekteierstyring og kultur</b>	<p><b>8.1.</b> 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.</p> <p><b>8.2.</b> 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 ikke legge frem byggeprosjekter for beslutning i presidentskap og Storting som ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet.</p> <p><b>8.3.</b> 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, prosjektorganisasjon og brukere. Behov for å leie inn eksterne til å støtte prosjekteier i rollen bør vurderes.</p> <p><b>8.4.</b> Tydelig mandat må gis i oppdragsbrevene til Statsbygg. Roller og ansvar må være avklart på forhånd.</p>
<b>9. Øvrige læringspunkter og anbefalinger</b>	<p><b>9.1. Erfaringsoverføring:</b> 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).</p> <p><b>9.2. Etterlevelse:</b> KPMG mener det er viktig at Stortinget prioriterer å få på plass mer effektive rutiner for revisjon og kontroll.</p> <p><b>9.3. Systemer som bidrar til økonomisk styring og kontroll:</b> 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.</p> <p><b>9.4. Anskaffelser:</b> Om Stortinget skal ha byggherrerollen igjen bør Stortinget vurdere å inngå som bruker i en fremtidig samkjøpsavtale for ekstern kvalitetssikring med Finansdepartementet, og undersøke om det er andre avtaler i Finansdepartementet og Statsbygg som kan være relevant å benytte. På denne måten sikres det at kravene som stilles leverandørene er basert på beste praksis i staten.</p>



Figur 1: Prosjektmodell fra prosjektets styringsdokument, versjon 1



Figur 2: Stortingets prosjektmodeller, hvor «Prosjektmodell SBU» er modellen som brukes for byggeprosjekter, Prosjektmodell fra Digitaliseringsdirektoratet er «Prosjektmodell Difi»

**Multiconsult har bedt KPMG om at følgende uttalelse tas med i rapporten:**

*"Multiconsult mottok et utkast til rapporten den 24. juni 2020, med frist for kommentarer den 29. juni 2020. Sett hen til den korte tidsfristen har det ikke vært mulig for Multiconsult å gi kommentarer til enkeltpunkter i rapporten. Multiconsult mener at rapporten trekker frem flere fornuftige læringspunkter. Rapporten lider likevel av alvorlige svakheter. Overordnet knytter dette seg til følgende forhold.*

- Rapporten støtter seg i all hovedsak på intervjuer og uttalelser fra ressurspersoner i Stortinget/Stortingets prosjektorganisasjon, samt dokumentasjon utarbeidet av Stortingets prosjektorganisasjon. Verken Multiconsult eller utførende entreprenør har deltatt i evalueringen. Dette har gitt en svært ensidig og lite balansert fremstilling av prosjektet. Likevel gjengir rapporten en rekke av Stortingets påstander som etablerte sannheter. Det mangelfulle og ensidige informasjonsgrunnlaget gir ikke det nødvendige grunnlaget for å konkludere slik rapporten gjør. Den manglende kontradiksjonen svekker i betydelig grad rapportens objektivitet, og dermed også relevansen for senere læring.*
- Selv om det ligger utenfor mandatet, tar rapporten stilling til årsaks- og ansvarsforhold i prosjektet. Metodikken for evalueringsarbeidet, der kun én aktør i byggeprosjektet har vært involvert, gir naturlig nok ikke grunnlag for å ta stilling til skyld- og ansvarsforhold som er sterkt omtvistet mellom partene.*

*For ordens skyld presiseres derfor at Multiconsult er sterkt uenig i flere av konklusjonene i rapporten".*

**KPMGs kommentar:**

Vi henviser til mandatet i kapittel 1.2:

*«KPMG ble gitt i oppdrag av Stortinget å gjennomføre en evaluering av byggeprosjektet P26. mv., med sikte på å finne ytterligere læringspunkter fra prosjektet.»*

For å kunne få frem læringspunkter har det vært nødvendig å gå nærmere inn på sentrale utfordringer ved prosjektet. Vi har vurdert aktuelle intervjuobjekter ut fra de fire hovedspørsmålene i mandatet, gjengitt i kapittel 1.3. Vi har intervjuet personer som har vært involvert i prosjektet, og personer som ikke har vært involvert i prosjektet. Videre bygger evalueringen i stor grad på forhold som også omtales i tidligere gjennomganger av prosjektet, som i Riksrevisjonens undersøkelse av byggeprosjektet fra 2017.

Multiconsult og Veidekke ble varslet 12. juni 2020 om at de ville få utdrag av rapporten 17. juni, med svarfrist 24. juni. Veidekke ga sine kommentarer 23. juni.

Multiconsult svarte 21. juni og ba da om utsatt frist for uttalelse. Multiconsult fikk som følge av dette hele rapporten til gjennomsyn 24. juni med svarfrist 29. juni. KPMG mottok da uttalelsen over. På bakgrunn av tilbakemeldingen fikk Multiconsult utsatt frist til 7. juli 2020, og tilbud om et møte med KPMG hvor selskapet ble gitt anledning til også å komme med muntlige tilbakemeldinger. Multiconsult ga da tilbakemelding om at et møte og en fristforlengelse på en uke (i realiteten fire dager på grunn av ferieavvikling), for å gi ytterligere kommentarer til rapporten, ikke var en realistisk tidsfrist.

KPMG har gjennomgått utkast til rapport med bakgrunn i Multiconsults kommentarer, og foretatt noen justeringer.



## Kontakt

### Jan Erik Gran Olsen

Partner

T +47 40 63 94 30

E [jan.erik.gran.olsen@kpmg.no](mailto:jan.erik.gran.olsen@kpmg.no)

### Heidi Lombnes

Director

T +47 95 06 07 16

E [heidi.lombnes@kpmg.no](mailto:heidi.lombnes@kpmg.no)

### Tom Erik Vennesland

Manager

T +47 97 75 67 09

E [tom.vennesland@kpmg.no](mailto:tom.vennesland@kpmg.no)

[kpmg.no](http://kpmg.no)



