



Omverdenen reagerte med overraskelse da kommunal- og moderniseringsminister Nikolai Astrup i fjor høst presenterte prisen for det nye regjeringskvartalet. En forventet kostnad på 31 milliarder kroner var mer enn de fleste hadde sett for seg. I denne artikkelen gjør jeg rede for hvorfor kostnaden har økt så mye, og diskuterer om utbyggingen kan bli enda dyrere.

Av Morten Welde, seniorforsker NTNU

Regjeringskvartalet er en samling bygninger i kvartalene langs og mellom Akersgata og Grubbegata i Oslo sentrum som huser en rekke regjeringskontorer. Kvartalet besto frem til terroraksjonen i 2011 av ni bygninger på ca. 182 000 m² med ca. 4400 arbeidsplasser. Med unntak av Forsvarsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet har alle departementene (inntil nylig) vært plassert i Regjeringskvartalet. Statsbygg eier bygningene på vegne av staten og har nå ansvaret for prosjektet, som, etter planen, skal sørge for samlokalisering av alle departementene i det gjenoppbygde kvartalet.

Lang forhistorie

Det nye regjeringskvartalet har som mange andre statlige byggeprosjekter en lang forhistorie. Utgangspunktet var terroraksjonen 22. juli 2011 da terroristen Ander Behring Breivik kjørte uhindret frem til Høyblokka og parkerte en varebil full av sprengstoff før han rolig gikk vekk derifra. Åtte personer ble drept, over 200 ble skadet, og flere departementskontorer fikk store skader.



Slike kostnadsøkninger er til fortvilelse for både politikere og skattebetalere, og det store spørsmålet er hvorfor dette skjer gang på gang.

Arbeidet med sikring, opprydding og sanering av de fire hardeste skadde bygningene startet opp umiddelbart, og de berørte departementene måtte skaffe seg midlertidige lokaler ulike steder i Oslo sentrum. Blant annet ble statsministerens kontor plassert på Akershus festning sammen med Forsvarsdepartementet.

Samtidig startet et arbeid med konseptvalgutredning som skulle vurdere ulike konseptuelle løsninger som ivaretok departementenes

behov for kontorer og økt sikkerhet. Denne forelå i 2014 og anbefalte samlokalisering av alle departementene, med unntak av Forsvarsdepartementet, i et nytt regjeringskvartal. Den anbefalte at Høyblokka, Y-blokka, R4 og S-blokka skulle rives og erstattes av nybygg. G-blokka, R5, R6 og T5 skulle bevares.

Konseptvalgutredningen ble kvalitetssikret av eksterne konsulenter i 2014 (KS1). De anslå kostnaden ved første byggetrinn til 15,5 milliarder 2014-kroner. Regjeringen sluttet seg til det anbefalte konseptvalget samme år og ga Statsbygg i oppdrag å starte forprosjektet som omfattet reguleringsplanarbeid, plan- og designkonkurranse, med mer. Samtidig startet man riving av ødelagte bygg, grunnarbeider, og tilrettelegging og råbygg for teknisk infrastruktur.

I 2019 la regjeringen frem en stortingsmelding om nytt regjeringskvartal (Meld. St. 21 (2018–2019)) der den redegjorde for de ulike delene av prosjektet. Regjeringen viste til at prosjektet var dyrt, men at den arbeidet med å redusere de samlede kostnadene. Meldingen inneholdt ikke noe kostnadsanslag. Et samlet storting sluttet seg til hoveddelene i meldingen senere samme år.

Statsbygg avsluttet sitt forprosjekt i mai 2020. Dette ble deretter gjenstand for ekstern kvalitetssikring (KS2) to måneder senere (Dovre Group og Transportøkonomisk institutt, 2020). Der var forventet kostnad for byggetrinn 1 anslått til å være 16,9 milliarder 2019-kroner, om lag på samme nivå som det Statsbygg anslå den til. Konsulentene viste også til at den samlede kostnaden ved byggetrinn 1, 2 og 3 lå en plass mellom 26,1 og 36,5 milliarder kroner (70 prosent konfidensintervall tilsvarende P15 og P85 verdier fra analysen – det vil si at ut i fra analysen skal det være mindre enn 15 prosent sannsynlig at sluttkostnaden blir mindre enn 26,1 milliarder, og mindre enn 15 prosent sannsynlig at kostnaden blir høyere enn 36,5 milliarder). Den høye samlede kostnaden kom som en overraskelse på mange og førte til debatt både på Stortinget og i mediene.



Problemet er at bygging av nytt regjeringskvartal, i likhet med enkelte andre prosjekter, ender opp som «an offer you can't refuse» mener artikkelforfatteren. Hvem kan si nei til tilstrekkelig sikring av departementene og deres ansatte? Foto: Statsbygg.

Stor kostnadsøkning

Hvis vi først ser isolert på forventet kostnad for byggetrinn 1, økte denne fra 15,5 milliarder kroner i 2014 til 16,9 milliarder seks år senere. En økning på 1,5 milliarder kroner er mye penger, men i samme periode har prisstigningen ellers i samfunnet økt med over 10 prosent. Hvis vi justerer for prisstigning, er kostnaden om lag på samme nivå som for seks år siden.

Den store økningen består først og fremst i at vi nå begynner å få oversikt over de samlede kostnadene ved en full utbygging. Frem til nå har Statsbygg planlagt og estimert kostnaden ved byggetrinn 1. Det er først nå, i forbindelse med KS2, at kostnadene ved byggetrinn 2 og 3 har blitt synliggjort. Samlet forventet kostnad for byggetrinn 1, 2 og 3 har økt fra 16,9 milliarder kroner ved konseptvalg i 2014 til 23,2 milliarder kroner nå (i faste kroner). I tillegg kommer kostnader til blant annet ombygging av Ring 1 og kostnader til teknisk infrastruktur. Det medfører at samlet forventet kostnad for hele utbyggingssporteføljen nå er drøye 31 milliarder kroner.

Stortinget legger imidlertid normalt til grunn en kostnadsramme tilsvarende et sikkerhetsnivå på 85 prosent. P85 tilsvarende det beløpet som gir 85 prosent sannsynlighet for å unngå overskridelse (hvis analysen er forkant er riktig). Per i dag må vi derfor være forberedt på å avsette 36,5 milliarder kroner til bygging av nytt regjeringskvartal. Om dette er nok, er fortsatt usikkert. Det er foreløpig kun byggetrinn

1 som har vært gjennom KS2. De to neste byggetrinnene har lavere modenhet og er følgelig omfattet av større usikkerhet.

Usikkerhet er i prinsippet todelt og skal representere både risiko og mulighet. For statlige byggeprosjekter har imidlertid usikkerheten tradisjonelt vært ensidig, idet de fleste prosjekter har hatt en tendens til å øke i både omfang og kostnad mellom KS1 og KS2.

Kostnadsestimatet for det nye Nasjonalmuseet økte med 30 prosent i faste kroner mellom KS1 og KS2. Folkehelseinstituttet økte med vel 50 prosent og Veterinærhøgskolen med over 90 prosent. At kostnadene for byggetrinn 2 og 3 kan øke ytterligere, er ikke usannsynlig.

Slike kostnadsøkninger er til fortvilelse for både politikere og skattebetalere, og det store spørsmålet er hvorfor dette skjer gang på gang.

Årsaker til at kostnadene øker

Sluttkostnaden for regjeringskvartalet er som nevnt foreløpig usikker, men vi vet en del om årsaken til at estimert kostnad har økt så mye i løpet av relativt kort tid. Jeg var inne på prisstigning som ingen prosjekter kan planlegge eller forutsette seg bort ifra. For byggeprosjekter i urbane områder har prisstigningen vært spesielt høy de siste 10–15 årene. I tillegg er det en del direkte årsaker som forklarer dagens kostnadsbilde.

Fra 2014 har arealene i det planlagte regjeringskvartalet blitt redusert, men kostnad per kvadratmeter har økt, særlig for kjelleren

og for byggene som skal rehabiliteres. I tillegg har det vært omfangsøkninger, blant annet relatert til at omfanget av rehabilitering av G-blokken er økt, erverv av nye eiendommer av sikkerhetshensyn, eksternt kontrollsenner, perimetersikring, tiltak i Møllergata samt kompensasjon til grunneiere langs Ring 1.

I tillegg har økte krav til sikkerhet påvirket alle byggene. Ved KS1 var kravene til sikkerhet ikke fastsatt, og den samlede kostnads konsekvensen var ikke tilstrekkelig hensyntatt i kostnadsestimatene. Kvalitetssikrer i KS2 vurderer at mellom 40 og 60 prosent av kostnadsøkningene kan tilskrives sikkerhetskrav. Kostnader til byggherreadministrasjon og prosjektering er også betydelig høyere enn estimert ved KS1.

Kostnadsveksten er med andre ord mulig både å kvantifisere og forklare, men samtidig er dette relativt normale utslag av usikkerhet.

Det er ingen ekstraordinære hendelser som kan forklare hvorfor Stortinget nå forelegges en kostnad som for dem fortoner seg som dobbelt så høy som for noen år siden.

Det er på mange måter symptomatisk for mange prosjekter at vi først i ettertid innser at vi var for sikre i en tidlig fase. Usikkerheten, og med det kostnadene, var underestimert. Det vil si, selv om estimatene for de kjente kostnadene og det kjente omfanget var rimelig presise, er det tilleggene og endringene, som alltid kommer, som medfører at kostnadene øker.

En av årsakene til at store byggeprosjekter så godt som alltid opplever kostnadsvekst i forprosjektfasen, er at prosjektene må håndtere mange krevende interessenter. For å si det enkelt: Bygg har brukere som har mange ønsker som til sammen kan bli fordyrende. Selv om ulike endringer også kan medføre en merverdi, våger jeg påstanden om at kostnadsveksten som følge av brukerinitierte endringer i mange tilfeller ikke bidrar til at samfunnets nytte av prosjektet øker. Avstanden mellom de som skal finansiere prosjektet og brukerne blir for stor, og behov og ønsker blir i for liten grad vurdert opp mot nytte og kostnader. Resultatet er at mange prosjekter blir brukerstyrt fremfor kostnadsstyrt.

Det som også er påfallende, er at det er først nå, etter flere år med planlegging, at vi begynner å få en oversikt over de samlede kostnadene. Man starter med et usikkert anslag basert på en rekke forutsetninger som etter hvert viser seg urealistiske før man starter planleggingen av ulike delprosjekter. Til slutt utarbeides et kostnadsestimat med usikkerhetsanalyse som ofte viser en langt høyere kostnad. Dette kjenner vi igjen fra andre store prosjekter. Først når prosjektet er ferdig planlagt, utarbeides det et helhetlig kostnadsestimat – og normalt viser det en langt høyere kostnad enn da prosjektet først ble igangsatt. Da

har oppdragsgiver i praksis tre valg: 1) akseptere økningen, 2) kutte i omfang og funksjonalitet for å holde seg innenfor den opprinnelige kostnaden, eller 3) begynne forfra og starte planleggingen på nytt – med de konsekvenser det har for fremdrift. I praksis blir valget oftest å akseptere den økte kostnaden, blant annet fordi nullalternativet (en forsvarlig videreføring av dagens situasjon) ikke lenger er et alternativ.

Tvunget til å akseptere prosjektet

Store statlige prosjekter utredes grundig, og formelt sett blir de ikke vedtatt før etter to runder med ekstern kvalitetssikring og etter at man har en rimelig grad av sikkerhet for hva prosjektet vil koste. Det er gode grunner til å utrede grundig. Det er solid forskningsmessig dokumentasjon for at tidligfasen er avgjørende for at prosjekter lykkes,

og ved å kreve tilstrekkelig modenhet før vi fastsetter en endelig kostnadsramme unngår vi de store budsjettoverskridelsene som vi ofte opplevde på 1980- og 90-tallet. Rent formelt vedtas ikke prosjekter før etter at de har vært gjennom KS2. Først da fastsetter Stortinget en endelig kostnadsramme. Det er logisk. Vi bør ikke vedta å gjennomføre noe før man har et rimelig anslag for hva det vil koste. Det er noe private utbyggere kjenner seg godt igjen i. Blir kostnaden for høy, kan vi velge å ikke gjennomføre prosjektet.

Det betinger imidlertid at vi faktisk er i stand til å avvise prosjekter etter KS2, og at det i det hele tatt er mulig. En utfordring i store offentlige prosjekter er at de ofte er krevende å avvise hvis planleggingen av dem har kommet langt nok. En kartlegging av 202 prosjekter som hadde vært gjennom KS2, viste at kun 14 av dem var satt på vent eller blitt avvist (Bukkestein, 2020). For de fleste prosjekter er det slik at *planlegging = gjennomføring*. Da kan det ha små konsekvenser hvis kostnaden øker sterkt underveis.

I praksis gjøres det ofte valg mens man planlegger slik at man etter hvert ikke har noe annet valg enn å gjennomføre prosjektet. Siden Statsbygg begynte planleggingen av nytt regjeringskvartal,

har Stortinget blant annet vedtatt en ny sikkerhetslov som stiller store krav til sikring av alle departementer, som etter KS-rådgiverens oppfatning medfører at nullalternativet, det vil si at alle departementene forblir på dagens lokasjoner i og utenfor dagens regjeringskvartal, ikke lenger er valgbart.

Kommunal- og moderniseringsminister Nikolai Astrup har gitt uttrykk for det samme og synes å hevde at da Stortinget sluttet seg til konseptet om å samle alle departementene i et felles regjeringskvartal, vedtok man også å gjennomføre prosjektet – uansett kostnad. I en rekke avisintervjuer og radiodebatter har han nærmest

Her er jeg redd
ministeren er på
kollisjonskurs med
det som i alle fall er
intensjonen bak sta-
tens prosjektmodell;
grundige utredning-
er før endelig inves-
teringsbeslutning
skal forhindre at vi
forplikter oss til å
gjennomføre pro-
sjekter før vi har
oversikt over de fulle
kostnadene.

raljert med kritikerne og har blant annet hevdet at Arbeiderpartiet har «abdisert som styringsparti» siden de har bedt regjeringen om å komme til Stortinget og forklare hvorfor prosjektet blir så dyrt (Mosveen, 2020).

Her er jeg redd ministeren er på kollisjonskurs med det som i alle fall er intensjonen bak statens prosjektmodell. Grundige utredninger før endelig investeringsbeslutning skal forhindre at vi forplikter oss til å gjennomføre prosjekter før vi har oversikt over de fulle kostnadene. Hvis ministeren mener at den reelle investeringsbeslutningen ble tatt for flere år siden, er det en fremstilling som jeg tror de andre partiene på Stortinget vil protestere mot.

Problemet er at dette prosjektet, i likhet med enkelte andre prosjekter, ender opp som «an offer you can't refuse». Hvem kan si nei til tilstrekkelig sikring av departementene og deres ansatte? Ønsker vi en repetisjon av terroren i 2011? Det er det selvsagt ingen som gjør, og hvis den eneste løsningen da er å vedta et prosjekt til (foreløpig) 30-40 milliarder kroner, risikerer man å redusere Stortinget til et sandpåstrøingsorgan.

Noe av årsaken til at statsråden er så skråsikker og at Arbeiderpartiet er relativt forsiktig i sin kritikk, er at nytt regjeringsskvalert skal sørge for en annen sikkerhet enn i dag. Samlokalisering av departementene gir mindre kontrollspenn, behov for færre vaktposter og kortere avstander ved utrykninger. En mer spredt lokalisering enn i full utbygging av byggetrinn 1-3 gir større kontrollspenn og lengre utrykningstid enn en mer konsentrert bygningsmasse. Hvorvidt det er behov for et slikt høyt sikkerhetsnivå for alle departementer, kan vi selvsagt diskutere, men vi kan konstatere at regjeringen legger stor vekt på å unngå konvensjonell terror mot departementene i fremtiden. Og ingen ønsker vel å bli beskyldt for å ta lett på forhold som førte til tragedien for snart ti år siden.

Stor gjenstående usikkerhet

En full utbygging av regjeringsskvalert, byggetrinn 1-3, har i dag en forventet kostnad på 31 milliarder kroner. Det er krevende å ta inn over seg slike størrelser, men for å sette det litt i perspektiv utgjør det om lag det dobbelte av statens årlige inntekter fra den forhatte formuesskatten eller om lag halvparten av forsvarsbudsjettet. Siden dette er et stort og krevende prosjekt, inkluderer den øvre kostnadsrammen også en usikkerhetsreserve på ytterligere fem milliarder kroner i tilfelle det ikke er nok. Statsbygg er en kompetent byggherre, og det er ingen tvil om at både Statsbygg og de entreprenørene som blir valgt til å levere prosjektet, vil benytte sitt beste mannskap slik at de har de beste forutsetninger for å styre et prosjekt av en slik størrelse. Likevel tror jeg vi må være forberedt på at prosjektet kan komme til å koste mer enn hva de planlegger for i dag.

Risikoen for ytterligere kostnadsøkninger skyldes for det første at dette er et svært komplekst og krevende prosjekt med en usikkerhet som det er umulig å planlegge eller organisere seg bort ifra. Kombinasjonen av størrelse, spesielle sikkerhetskrav, krevende interessenter og flere eksterne og interne avhengigheter og grensesnitt medfører høy gjennomføringsrisiko og betydelige styringsutfordringer. Det stiller spesielle krav til Kommunal- og moderniseringsdepartementets prosjekteierstyring og Statsbyggs prosjektstyring.

Dernest er byggetrinn 2 og 3 foreløpig ikke på et modenhetsnivå som gjør at man kan estimere kostnaden med samme grad av sikkerhet som byggetrinn 1. Som nevnt over vil det gjennomføres en ny KS2 for de to siste byggetrinnene. Det kan føre til ytterligere kostnadsvekst.

Til slutt kan dette prosjektets geografiske lokalisering gjøre det spesielt utsatt for en kostnadsoverskridelse. Som jeg var inne på i en tidligere artikkel i *Stat & Styring* (Welde, 2018), har prosjekter i byer

vært overrepresentert blant prosjekter med store overskridelser. Ombyggingen av Stortinget har foreløpig kostet mer enn det dobbelte av budsjettet. Det nye informatikkbygget ved Universitetet i Oslo overskred kostnadsrammen med 26 prosent og operaen med 21 prosent. En rekke veg- og jernbaneprosjekter i urbane områder har opplevd tilsvarende utfordringer.

At det er dyrt og krevende å bygge midt i sentrum, er noe vi har vært klar over lenge, men frem til nå har vi i for liten grad vært i stand til å lære av de erfaringene som tidligere prosjekter har gjort seg. Det vil være overraskende om den videre planleggingen og gjennomføringen av dette prosjektet vil gå helt etter planen. Statsbygg og Kommunaldepartementet bør derfor avsette tilstrekkelig med ressurser til å håndtere de overraskelsene som vi vet vil komme.

Avslutning

Regjeringens budsjettavtale med Fremskrittspartiet opprettholdt foreslått kostnadsramme på 20,5 milliarder kroner for byggetrinn 1. Avtalen inneholder likevel en merknad om at regjeringen må gjøre en ny vurdering av om dagens departementsbygninger fortsatt kan benyttes, som et alternativ til byggetrinn 2 og 3. Vurderingen skal legges frem for Stortinget i statsbudsjettet for 2022.

Det nye regjeringsskvalert skal etter planen stå ferdig om drøye seks år. Jeg fornærmer neppe noen hvis jeg antyder at en full utbygging både kan koste mer og ta lengre tid enn det vi i dag legger til grunn. Vi vil nok få rikelig med anledninger til å diskutere prosjektet i årene fremover.

Referanser

- Bukkestein, I., 2020. *Kartlegging av status for prosjekter som har vært gjennom KS2 Status ved utgangen av 2019*. Concept arbeidsrapport 2020-1. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Dovre Group og Transportøkonomisk institutt, 2020. *Rkv bygg, byggetrinn 1 – kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ (KS2)*. Rapport til Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 6. juli 2020. Meld. St. 21 (2018–2019), 2019. *Nytt regjeringsskvalert*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Mosveen, E., 2020. Astrup: Hardt ut mot Ap – uaktuelt å fire på sikkerhetskrav, *VG.no*. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/zglbQO/astrup-hardt-ut-mot-ap-uaktuelt-aa-fire-paa-sikkerhetskrav>
- Welde, M., 2018. Når budsjettene sprekker. *Stat & Styring*, 2, 56–59.