

MASTEROPPGAVE

Emnekode: ORG5010

Navn på kandidat: Kristine Hjørungdal

Fører interessentenes egenmotivasjon til budsjettsprekk for byggeprosjektet til Regjeringskvartalet?

Dato: 23.05.2023

Totalt antall sider: 75

FORORD

Masteroppgaven er avsluttende etter mine to år som masterstudent ved Nord Universitet. Det har vært en lærerik og innsiktsfull prosess hvor muligheten for å stifte nye bekjentskaper, utenlandsopphold og få mer innsikt i flere viktig fagområde har blitt gjort.

Arbeidet med oppgaven har vært utfordrende å gjøre i kombinasjon med en ny arbeidshverdag som fulltidsansatt i en nyopprettet stilling, i en ny by, med påfølgende ny tilværelse. Samtidig opplever jeg å sitte igjen med mye ny dybdekunnskap innenfor et område jeg har vært engasjert i, men ikke hadde så god kjennskap til fra før. Dette er jeg takknemlig for.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Jan Ole Smilä. Samarbeidet har opplevdes som nyttig, med mange gode faglige diskusjoner og innspill fra Jan Ole underveis i arbeidsprosessen. Dette har bidratt til at jeg kan være stolt av resultatet.

Jeg vil også rette en stor takk til nære og kjære som har vært støttende, kommet med oppmuntrende ord og gode tilbakemeldinger underveis i prosessen. Deres støtte har betydd mye i denne perioden. Spesielt stor takk til en viktig person som kom som et friskt vindpust inn i livet rett før dette prosjektet startet. Din støtte har gitt mye motivasjon og påfyll underveis.

Og til slutt, en stor takk til både min nåværende og tidligere arbeidsplass som har tilrettelagt og gitt meg en fleksibel arbeidshverdag som har gjort dette prosjektet mulig å gjennomføre vedsiden av en fulltidsjobb.

Ålesund

Mai 2023

Kristine Hjørungdal

SAMMENDRAG

Hyppigheten mellom de norske skandaleprosjektene de siste årene har vært høy.

Budsjettsprekken knyttet til byggeprosjektet Regjeringskvartalet er derfor bare et av mange eksempler. I den norske anbudsprosessen er involvering av interessenter en viktig del av prosessen. Oppgaven har hatt som formål å undersøke om denne aktive involveringen av de utvalgte interessentene har hatt sterk årsakssammenheng med budsjettsprekken.

Det har blitt benyttet to anerkjente teorier innenfor interessentforskning; interessenteori og prinsippal-agent-teori, for å besvare oppgavens problemstilling. Basert på de to teoriene har det blitt designet et operasjonalisert analytisk rammeverk med hensikt om å enklere identifisere faktorer fra casen og knytte de opp mot teoriene.

Avhandlingen har kvalitativ tilnærming gjennom at den har fokus på mening og innhold i sekundære kilder bestående av forskningsartikler, casestudie og andre litterære kilder. Datainnsamling har blitt utført gjennom dokumentanalyse. Offentlige anskaffelsesdokumenter tilknyttet prosjektet har blitt brukt som grunnlag, og blitt bygget på med forskningsartikler og informasjonshenting fra offentlige uttalelser i anerkjente medier av politikere og andre tilknyttede i prosjektet. Oppgaven er designet etter single-case design på bakgrunn av at det er en spesifikk case som er blitt undersøkt.

Interessenters egenmotivasjon viser seg å ha en klar påvirkning til hvordan sluttbudsjettet ser ut, men ikke ene og alene. Kombinasjonen av deres egenmotivasjon, sammen med ulike nivåer av maktbalanser og strenge kontrollmekanismer virker til å ha en negativ effekt på budsjetter. Det foreløpige budsjettresultatet for prosjektet Regjeringskvartalet har derfor endt med å gå fra et startbudsjett på 15 milliarder kroner til nå å ha et sluttbudsjett på 36,5 milliarder kroner. Det spekuleres i at budsjettet vil være enda høyere mot slutten av 2030 når prosjektet skal stå ferdig.

ABSTRACT

The frequency of the Norwegian scandal projects in recent years has been frequent. The budget gap linked to the project of Regjeringskvartalet is just one of many examples. In the Norwegian tender process, the involvement of stakeholders is an integral part of the process. Therefore, the assignment aimed to investigate whether this active involvement of the selected stakeholders had a causal link with the budget gap.

Two recognized theories have been used within stakeholder research, stakeholder theory, and principal-agent theory, to answer the thesis' problem. Based on the two theories, an operationalized analytical framework has been designed to identify factors more easily from the case and link them to the theories.

The dissertation has a qualitative approach that focuses on meaning and content in secondary sources consisting of research articles, case studies, and other literary sources. Data collection has been carried out through document analysis. Public procurement documents associated with the project have been used as a basis and built on with research articles and information retrieval from public statements in recognized media by politicians and others associated with the project. The assignment is designed according to a single-case design because it is a specific case that has been investigated.

Stakeholders' self-motivation influences the final budget, but not on its own. The combination of their self-motivation, different levels of power balances, and strict control mechanisms harm budgets. The preliminary budget result for the project of Regjeringskvartalet has ended up going from an initial budget of NOK 15 billion to a final budget of NOK 36.5 billion. Speculations are connected to whether the budget will be even higher towards the end of 2030 when the project is completed.

INNHALDSFORTEGNELSE

1	Innledning.....	8
1.1	Tidligere forskning	9
2	Problemstilling	10
3	Case	11
3.1	Hva er historien til Regjeringskvartalet?	13
3.2	Regjeringskvartalet slik vi kjenner det i dag	14
3.3	Proessen bak byggeprosjektet til Regjeringskvartalet.....	14
3.4	Budsjettsmellen	15
3.5	Aktørene i beslutningsprosessen	17
3.6	Krav og mål som må tilfredsstilles	18
3.6.1	Overordnet målsetting	18
3.6.2	Nødvendige utbedringer	18
3.6.3	Sikkerhet prioriteres	19
3.6.4	Energieffektivitet og ambisiøse miljømål	19
4	Teori	20
4.1	Konseptvalgutredning (KVU)	20
4.2	Interessenteori.....	21
4.2.1	Teoretiske forventninger	23
4.2.2	Et operasjonalisert analytisk rammeverk for interessenteori	24
4.3	Prinsipal-agent-teori	24
4.4	Multi-level prinsipal-agent perspektiv.....	26
4.4.1	Teoretisk forventning	26
4.4.2	Et operasjonalisert analytisk rammeverk for prinsipal-agent-teori	27

4.5	Teoretisk analysemodell	28
5	Metode.....	29
5.1	Metodisk hovedtilnærming.....	29
5.1.1	Metode for datakonstruksjon.....	29
5.2	Design.....	30
5.3	Datainnsamling.....	31
5.3.1	Dokumentanalyse	31
5.3.2	Type dokumenter.....	31
5.4	Dataanalysen.....	32
5.5	Kvalitetssikring.....	33
5.5.1	Reliabilitet	33
5.5.2	Validitet.....	34
5.5.3	Svakheter og styrker til valgt design	34
5.5.4	Kildesvakheter.....	35
6	Diskusjon.....	36
6.1	Analyse	36
6.1.1	Interessentanalysen til prosjektet Regjeringskvartalet	36
6.1.2	Oversikt over de 38 interessentene.....	37
6.1.3	Interessentene til prosjektet Regjeringskvartalet.....	38
6.1.4	Beskrivelse av hvordan prinspal-agent forholdene i prosjektet til Regjeringskvartalet henger sammen	48
6.2	Teoretisk drøfting	50
6.2.1	Resultat basert på interessentteori	50
6.2.2	Resultat basert på prinspal-agent-teori.....	53
7	Resultat.....	58
7.1	Videre arbeid	60

8	Avslutning	61
9	Referanser.....	62

1 INNLEDNING

Byggeprosjekter som det nye Nasjonalmuseet (Nasjonalmuseet, 2022), stupetårnet i Hamar (Vespestad, 2015) eller oppgradering av Navs IT-systemer (Jørgenrud, 2015) har vært sentrale diskusjonstemaer i mangt et norsk hjem. Videre følger eksempler som oppussingsprosjektet til Stortinget og renovering av Oslos reservevannforsyning (Færevaa, Budsjettsmellets forutsigbarhet, 2022). Og felles for de alle er at de har hatt store budsjettsprekker som følge av at ting ikke går som planlagt. Det som er urovekkende, er at slike prosjekter finnes det utallige av rundt omkring i verden. I 1987 sto Norges Bank sin nye bygning ferdig. Resultatet viste en budsjettsprekke på 400% og årsakene peker i samme retning for dette prosjektet, som de vi ser for megaprojekter i dag (Norges Offentlige Utredninger, 1990). Et megaprojekt defineres ved at de har en kostnadsramme på en milliard dollar eller mer, altså ca. 11 milliarder norske kroner (Flyvbjerg, 2017).

Rådgivningsselskapet KPMG gjorde i 2015 en undersøkelse hvor de fant at bare 25% av byggeprosjektene på verdensbasis leverte i tide. Videre fant de at bare 31% av prosjektene leverte innenfor budsjett (Armstrong, 2015). I psykologien eksisterer det et begrep som heter planleggingsfeilen. Dette begrepet har oppstått som følger av at mangelfull planlegging er svært utbredt og påfølgende budsjettsprekker er en vanlig konsekvens i kjølvannet av dette (Færevaa, 2022).

Et av de mest sentrale og største offentlige anskaffelsesprosjektene i Norge om dagen er gjenoppbyggingen av Regjeringskvartalet etter terrorangrepet 22.juli 2011. Prosjektet kan defineres som et megaprojekt og har tidlig blitt omstridt som følge av at det allerede i byggetrinn 1 oppsto en stor milliardsprekk.

Et bra investeringsprosjekt kjennetegnes ved at det løser et samfunnsproblem på en kostnadseffektiv måte. Desto større prosjektet er desto større risiko er det for feil ressursbruk. Dersom problemet ikke blir løst eller behovet det var ment for, ikke blir dekket, kan midlene anses å ha blitt dels bortkastet (Jordal, Samset, & Nyhus, 2018, s. 8).

Kelman's modell for sosial innflytelse er en av de mest siterte teoriene om motivasjon. Modellen setter søkelys på individers motivasjon til å akseptere sosial innflytelse ved å endre deres holdninger og den har blitt hyllet som et nyttig verktøy for å legge vekt på essensielle

menneskelige egenskaper. Generelt vil interessenter forsøke å påvirke bedrifter gjennom spesifikke individer. Derfor er det interessant å se motivasjon og interessenters ambisjoner i sammenheng med hverandre (Weitzner & Deutsch, 2015).

Trendene viser altså at store investeringsprosjekter har svært store sjanser for å bli utsatt for budsjettsprekker. Prosjektet Regjeringskvartalet er derfor ikke unikt i så måte. Avhandlingen ønsker likevel å undersøke nærmere bakenforliggende årsak til hvorfor akkurat prosjektet til Regjeringskvartalet ikke har gått som planlagt. Det eksisterer fortsatt lite kunnskap om hvordan interessenter bør ivaretas i megaprojekter (Bjørneset, 2021). Avhandlingen skal derfor utføres ved å vurdere interessentbildet ved bruk av de anerkjente teoriene interessentteori (Freeman R. , 1984) og prinsipal-agent-teori (Eisenhardt, 1989). Formålet er å forsøke å undersøke om interessentenes interesse og motivasjon i prosjektet til Regjeringskvartalet kan ha påvirket budsjettsprekken som har oppstått.

1.1 TIDLIGERE FORSKNING

Tidligere forskning peker på flere faktorer som ofte forekommer og blir oversett eller forsømt i prosessen med megaprojekter. Typiske feil som går igjen er at megaprojekter har høy risiko som følge av lang planleggingshorisont og sin kompleksitet (Flyvbjerg, 2006). Prosjektene lider ofte av svakt lederskap og rotete beslutningsprosesser. Planlegging og ledelse foregår typisk mellom flere involverte aktører og interessenter, ofte mellom de private og offentlige, med motstridende interesser. Teknologiske løsninger og design som velges er gjerne ikke-standard. Det fører både til høyere risiko og hindrer læring av andre tilsvarende prosjekter. Entusiasmen for prosjektene er ofte svært høy i startfasen, noe som utelater kritisk sans og analyse av alternative løsninger. Store pengesummer fører ofte til en prinsipal-agent teori atferd – altså at agenten tar beslutning på vegne av prinsipalen, samtidig som de to aktørenes målsetninger ikke sammenfaller og agenten sitter på relevant informasjon som prinsipalen ikke har (Andresen, 2022). Dette kan gi uheldige økonomiske utfall for prosjektet. Ambisjonsnivået for prosjektet endres betydelig over tid fra startfase til slutfase. Statistiske bevis viser at kompleksitet og uplanlagte hendelser ofte ikke blir gjort godt nok rede for, og etterlater budsjett og tidsberedskap i en utilstrekkelig situasjon. Summen av alle disse faktorene leder ofte til feilinformasjon om kostnader, tidsplaner, fordeler og risiko. Som et resultat vil kostnadsoverskridelser, forsinkelser og fordeler undergraver prosjektets levedyktighet under prosjektgjennomføringen (Flyvbjerg, 2014).

2 PROBLEMSTILLING

En interessent er enhver gruppe eller ethvert individ som er påvirket av en organisasjons måloppnåelse (Freeman R., 1984, s. 46). Tidligere forskning peker på interessenters påvirkningskraft og relevans i megaprojekter (Mok, Geoffrey, & Yang, 2015), men ikke på hvordan interessenters motivasjon kan være en påvirkende faktor til at budsjettsprekker oppstår i megaprojekter. Det eksisterer mangelfull forskning på dette området (Bjørneset, 2021). Aksept og tilfredshet hos interessenter har blitt viktigere (Ogunlana, 2010). For sterk regulering av hva slags relasjon interessentene har lov til å ha til hverandre og på hvilken måte kan svekke prosjektsamarbeidet i megaprojekter, mens det motsatte kan virke som en styrke (Liu, Liu, Kou, Yang, & Hu, 2023).

Problemer med prosjektstyring av megaprojekter, kan synes å være generisk og ikke avhengig av kontekst. Artikkelen har som formål å belyse ytterligere de generiske faktorer som påvirker megaprojekter i startfasen og identifisere hvilke områder som bør forskes mer på. Interessentene har stor betydning for alle stadier av megaprojekter. Det er derfor viktig at de kobles på prosjektet, bl.a. ved at man får avklart målsettingene til de ulike interessentene. Skal man lykkes med prosjektene, er det også viktig at de bidrar til å skape verdier for de ulike interessentene. Deler av forskningen det vises til, peker på at økonomiske kriser bidrar til å skape de største utfordringene i balansen mellom de ulike interessentene.

Prinsipal-agent-teori forteller oss om hvilke utfordringer som oppstår når det blir flere makt- og utøverrelasjoner i et prosjekt (Eisenhardt, 1989). Studien til Ashkanani og Franzoi (2023) gir et viktig overblikk over forskning knyttet til megaprojekter. Den peker blant annet også på at agent-tilnærmingen synes å mangle. Forfatterne viser til at litteratur knyttet til dette området i prinsipal-agent-teori kan bidra til økt forståelse for motivasjon og egeninteressefokus for ulike interessenter bringer med seg inn i prosjekter og hvor langt de er villige til å gå i sin søken etter egen måloppnåelse (Ashkanani & Franzoi, 2023).

På bakgrunn av dette skal følgende forskningsspørsmål besvares: **Fører interessentenes egenmotivasjon til budsjettsprekk for byggeprosjektet til Regjeringskvartalet?**

3 CASE

Prosjekt nytt regjeringskvartal er et av de største norske byggeprosjektene noensinne. Det skal bygges opp et helt nytt kvartal i Oslo sentrum med næringsbygg og tilhørende infrastruktur. Prosjektet kan allerede betegnes som kontroversielt av to årsaker: det er knyttet til en terroraksjon som satte sterkt preg på Norges historie og allerede tidlig i prosjektprosessen har prosjektet også hatt enorme budsjettsprekker som har vekket sterke reaksjoner og engasjement blant befolkningen.

Prosjektet Regjeringskvartalet kan, i norsk skala, karakteriseres som et megaprojekt. Et megaprojekt defineres som et prosjekt som har en kostnad på over 1 million dollar, altså ca. 11 milliarder norske kroner (Flyvbjerg, 2017), og som gjenkjennes gjennom de seks karakteristikkene: (1) kolossalt i størrelse eller omfang, fengslende på bakgrunn av sin størrelse, (2) ingeniørprestasjon og estetisk utforming, (3) kostbart – hvor kostnadene ofte er underestimerte fra starten av, (4) kontroversielt i form av finansieringsordning, kompensasjonspakker og påvirkning på en tredjepart, (5) komplekst i form av risiko og usikkerhet i design, finansieringsordning og konstruksjon, og (6) kontrollproblemer i form av at det er en uvisshet knyttet til hvem som er nøkkelbeslutningstager, finansier, operatør i prosessen, også videre (Priemus H. F., 2008, s. 2).

Prosjektet til Regjeringskvartalet har, blant annet, vært oppe til høring i flere omganger. Senest i 2020 kom en uttalelse fra Frp om at de anser prosjektet som et «råflott prestisjeprosjekt uten kostnadskontroll» (Pettrém, 2020). Det har også blitt omtalt som «Nordens Dubai over Youngstorget» (Valen, 2020). Det ble lyst ut arkitektkonkurranse i forbindelse med prosjektet og det prisvinnende arkitektfirmaet LPO Arkitekter vant konkurransen til prosjektet (LPO Arkitekter, u.d.). Prosjektet har også blitt kritisert for å ha blitt finansiert av pensjonsfondet til Norge og bidra til økt bruk av pensjonsfondet (Lilleås & Lepperød, 2019). Og som nevnt har prosjektet tidlig i prosessen møtt store budsjettsprekker hvor det er knyttet flere uvissheter til hvordan budsjettsprekken har oppstått (Hembre, 2020).

I 2009 la Bent Flyvbjerg, sammen med konsultentselskapet COWI, frem en studie av budsjettsmeller i megaprojekter. De analyserte overordnede årsakssammenhenger og trender til at budsjettsmeller i flere ulike prosjekter oppsto (Flyvbjerg, Garbuio, & Lovallo, 2009). Denne studien peker på flere gjenkjennbare normer som forekommer i megaprojektene, som også forekommer i prosjektet Regjeringskvartalet, deriblant budsjettsprekke og et overdrevent

bilde av fordelene med prosjektet. Felles for de fleste megaprojekter er at selv om de bygges over hele verden, så vil hvert individuelt prosjekt som regel være en engangsbeslutning eller mulighet i karrieren for en offentlig eller privat leder. Det forekommer sjeldent at slike prosjekter lærer fra tilsvarende prosjekter som andre har deltatt i. Uten mulighet til å lære fra andre prosjekter eller få tilbakemelding fra andre sine erfaringer utvikles ofte det som kalles «inside view»-tenking. Dette defineres som at et problem vurderes ved å fokusere på den spesifikke oppgaven og ved å bruke informasjon som er lett tilgjengelig, som videre fører til at det tas avgjørelser basert på antagelser med smalt eller lite input (Kahneman, 2011). Denne typen inside view-tenking kan føre til ulogiske konklusjoner og optimistiske vrangforestillinger. Videre viser studien til Flyvbjerg (2009) at denne form for tankegang og beslutningstaking ofte fører til at det argumenteres for at avgjørelsene er tatt ut ifra offentlighetens interesser (Priemus, Flyvbjerg, & van Wee, 2003).

Ingen prosjekter står isolert for seg selv som «en øde øy». Prosjekter vil alltid på et eller annet nivå linkes mot historie og kontekst (Engwall, 2003). Gjenoppbyggingen av Regjeringskvartalet er tilknyttet sterk historikk rundt terroranslaget den 22.juli 2011. Dette førte til at åtte mennesker mistet livet sitt, flere hundre mennesker ble skadet, og store fysiske ødeleggelser på bygninger. Vi kommer ikke unna at byggingen av det nye Regjeringskvartalet vil bære med seg deler av denne historien. Kontekst handler om en sammenheng noe befinner seg i (Hagemann, 2022). Med konteksten som Regjeringskvartalet er i, vil det også kunne antas at dette kan ha ekstra årsakssammenheng med de sterke reaksjonene som har kommet i forbindelse med budsjettsprekken som allerede har oppstått i prosjektet. Det er mange interesser, følelser og behov som skal hensyntas i prosessen rundt gjenoppbyggingen (Torgeir Skyttermoen, 2020, s. 266). For at et prosjekt skal lykkes og produsere noe av verdi, må det være forankret i historien, hos interessenter og ellers i den større sammenhengen. Grunntanken baserer deg på at gjennom interaksjon med interessenter øker sannsynligheten for et prosjekts suksess (Crawford, 2005).

Mandatet som ble gitt til konseptutvalgsutredning for det fremtidige Regjeringskvartalet ble fastsatt av daværende Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet tilbake i 2012. Mandatet ble fremlagt slik:

«Departementene har behov for en langsiktig løsning av lokaler som tilfredsstillende nødvendige krav til sikkerhet og funksjonalitet, og som understøtter deres arbeid. Oppdraget er å utarbeide en fullstendig konseptvalgutredning (KVU) for fremtidig løsning av

departementenes behov for lokaler i Regjeringskvartalet (Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS, 2013, s. 3).»

3.1 HVA ER HISTORIEN TIL REGJERINGSKVARTALET?

Det finnes ikke en entydig definisjon av Regjeringskvartalet. Uttrykket stammer trolig fra planforslaget til Henrik Bull om en stor monumental bygning som skulle dekke et helt kvartal i Oslo sentrum og gi plass til alle departementene. Her ble bare én sidefløy realisert (G-blokka i 1904). Departementsbygningene er spredt rundt på flere kvartaler. Til regjeringskvartalet hører per juni 2013 den gamle regjeringsbygningen (G-blokka), Høyblokka, Y-blokka, S-blokka, Møllergata 19 (M 19), R4 med Møllergata 17 (M17), Grubbegata 1 (G1), R 5, R 6 og Teatergata 5 (T5). Alle disse bygningene eies av staten med Statsbygg som ansvarlig forvalter (Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS, 2013, s. 13).

På 1600-tallet var Akersgata atkomst til byen og Hammersborg vokser frem som en forstad med trehus utenfor byens grenser. Utover 1800-tallet kommer det første Rikshospitalet på plass med flere tilhørende bygninger. Området får de kommende årene en stor utvidelse med flere murgårder. I 1883 flyttes Rikshospitalet og området hvor sykehusbyggene har holdt til. Området blir regulert for å bygge nye regjeringskontorer. Arkitekt Henrik Bull utformet et påbegynt planforslag og bygget så sørfløyen av G-blokka som sto ferdig i 1906. Dette bygget ble Norges første nasjonale bygning som selvstendig nasjon etter frigjøringen fra Sverige i 1905. Historisk så har utbyggingsprosessen av Regjeringskvartalet stoppet en gang tidligere som følge av manglende midler. Dette skjedde i 1904, før oljeeventyret gjorde sitt inntog i den norske økonomien, og Norge ble kategorisert som en velferdsstat (Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS, 2013, s. 18). Videre planlagt utbygging av Regjeringskvartalet ble derfor stoppet grunnet manglende midler (Nerdrum, 2020).

I 2009 gjennomfører Utenriksdepartementet en konseptvalgutredning om ny lokalisering som inkluderer Regjeringskvartalet. Lokalisering i Regjeringskvartalet frafaller som følge av at det ikke er mulig å få frigjort nok areal innenfor et realistisk tidsforløp. To år senere skjer terrorangrepet og som en konsekvens av dette må prosessen rundt regjeringskvartalet løftes og vurderes på nytt.

3.2 REGJERINGSKVARTALET SLIK VI KJENNER DET I DAG

Regjeringskvartalet skal bygges opp mellom Akersgata og Møllergata i Oslo. På tomten til Regjeringskvartalet befinner det seg flere bygninger hvor flere tusen har kontorsted. De fire bygningene: Høyblokka, Y-blokka, S-blokka og R4 ble rammet av store ødeleggelser. Andre omkringliggende bygg fikk også skader, men ble reparert og tatt i bruk igjen kort tid etter terrorangrepet (Berntsen, 2014, s. 8).

Totalt jobber det 3 690 personer i Regjeringskvartalet, tilknyttet 14 departement, Statsministerens kontor og Departementenes servicesenter. Statsbygg er ansvarlig for forvaltning av Regjeringskvartalet, og disponerer også lokaler i området. 1 796 ansatte måtte flytte ut etter 22.juli hendelsen (Berntsen, 2014, s. 9). På tross av at historien til Regjeringskvartalet har satt seg i de norske historiebøkene, ble det aldri gjort en vurdering i 2016, da arkitektkonkurransen ble utlyst, om hvorvidt Henrik Bulls tidligere planlagte byggverk skulle være med i vurderingen. Tilhengere av byggverket omtaler det som at det kunne være en mulighet til å sørge for bevaring av Norges historie, som også er tilknyttet nasjonal råderett og frigjøring (Nerdrum, 2020).

I 1939 blir det avholdt en arkitektkonkurranse om videre utbygging av Regjeringskvartalet. Konkurransen gir ingen vinnere og fire prosjekter blir likt premierte. Oslo Arkitektforening vedtar en resolusjon som går imot å utvide regjeringskvartalet. De mener at konkurransen hadde vist at utbyggingsbehovet er for stort, og oppfordrer regjeringen til å finne en alternativ tomt. Dette forekommer ikke og premissene for dagens Regjeringskvartal blir lagt. Historien viser at diskusjoner om hvorvidt Regjeringskvartalet skal ligge der det gjør i dag har vært løftet en gang tidligere, men forklaringene til hvorfor valget ble som det ble fremkommer ikke. I stedet blir flere av byggene, blant annet Høyblokka og Y-blokka (i dag kjent som S-blokka og R4), kraftig redusert i forhold til hva som var forespeilet i konkurranseprosjektet.

3.3 PROSESSEN BAK BYGGEPROSJEKTET TIL REGJERINGSKVARTALET

Gjenoppbyggingsprosjektet startet allerede tilbake i januar 2012 hvor departementene la ut underlagsmateriale med vurdering fra blant annet politiet, Statsbygg og Riksantikvaren. Statsbygg avsluttet sitt forprosjekt i mai 2020. Prosjektet har hatt en omfattende planleggingsfase over flere år før byggetrinn 1 ble igangsatt i januar 2021 (Regjeringen.no, 2020). Investeringsprosjekter med anslått samlet kostnadsramme på over 1 milliard kroner

skal omfattes av krav til kvalitetssikring ifølge norsk lov om offentlig anskaffelse (Regjeringen, 2019). Dette vil derfor også gjelde gjenoppbyggingen av Regjeringskvartalet.

Prosessen følger fra idéfase, til konseptfase før den så utredes i første trinn. I konseptfasens første trinn skal konseptet utredes og kvalitetssikres. Dette gjøres av en ekstern gruppe som kalles konseptutvalgutredningen. Denne første fasen er det som kalles kvalitetssikring fase 1 (KS1) og det er her utvalgte interessenter aktivt blir involvert (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023). En annen viktig hensikt KS1 har er å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring. Prosessen går deretter videre til et forprosjekt, før den inngår i konseptfase nummer to. I konseptfase nummer to utføres ekstern kvalitetssikring (KS2). Her sees det på kvalitetssikring av styringsunderlaget samt kostnadsoverslaget før eventuell investeringsbeslutning tas av Stortinget. Deretter starter gjennomføringen av prosjektet (Regjeringen, 2019).

For prosjektet Regjeringskvartalet så ble KS1 utført etter Finansdepartementets rammeavtale av 4.mars 2011. En ekstern kvalitetssikrer, engasjert av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Finansdepartementet - bestående av tre uavhengige konsulentfirmaer: Metier, Opak og LPO arkitekter, utarbeidet da en KS1 rapport.

Det sentrale styringsdokumentet ble så gjennomgått i kvalitetssikring fase 2 (KS2) i henhold til Finansdepartementets rammeverk. Dette utføres igjen av en ekstern konsulent, rådgiver eller aktør, som skal kvalitetssikre og utarbeide en KS2-rapport. Den eksterne gruppen besto av Dovre Group Consulting og Transportøkonomisk institutt (Steenberg, 2020). Etter behandling hos den eksterne gruppen for KS2, Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Finansdepartementet, kan det eventuelt fattes beslutning i Stortinget om realisering gjennom å bevilge midler over de årlige statsbudsjetter for å gjennomføre planene om et nytt Regjeringskvartal (Berntsen, 2014, s. 17). Alle disse trinnene tilhører Byggetrinn 1.

3.4 BUDSJETTSMELLEN

Prosessen tilknyttet gjenoppbyggingen av regjeringskvartalet startet i januar 2021. Den første intensjonen var å bygge et nytt Regjeringskvartal til rundt 15 milliarder kroner. Dette ble uttalt i Granavolden-plattformen av Solberg-regjeringen tilbake i 2019 basert på

konseptvalgutredning (KS1) (Lilleås & Lepperød, 2019). Kostnadsrammen for første byggetrinn er satt til 16,9 milliarder kroner i KS2 (Steenberg, 2020), men økte siden til 20,5 milliarder kroner (Regjeringen, 2020). Den første økningen følger prisstigningen i samfunnet som tilsvarte ca. 10% fra 2014 til 2020, men den videre prisstigningen kan ikke påpekes å ha samme årsakssammenheng (Welde, 2016). I etterkant har kostnadsrammene for prosjektet økt ytterligere. Ekstern kvalitetssikring (KS2) peker på at de anslår en total kostnad på 31,1 milliarder kroner (Steenberg, 2020, s. 11). Det er i tillegg inkludert en usikkerhetsreserve på ytterligere 5 milliarder kroner i tilfelle den anslåtte summen ikke er nok (Welde, 2021).

I første fase baseres kostnadsoverslaget på planlagte og estimerte kostnader. Etter hvert som prosjektet får bedre oversikt, blir kostnadsbildet tydeligere for flere av byggetrinnene. Det er også essensielt å nevne at ved KS1 så var ikke kravene til sikkerhet fastsatt og dermed var ikke den samlede kostnadskonsekvensen komplett. KS2 peker på at mellom 40 og 60% av kostnadsøkningen skyldes økte sikkerhetskrav i prosjektet. Det ble også tillagt betydelig høyere kostnader til administrasjon for byggherre og prosjektering enn hva som ble anslått i KS1 (Welde, 2021). Mer om konseptvalgutredning (KS1) og ekstern kvalitetssikring (KS2) i kapittel 4.2.

KS2 viste også til at byggetrinn 1, 2 og 3 var anslått til å koste et sted mellom 26,1 og 36,5 milliarder kroner. Anslaget ble målt med konfidensintervall som er, i statistikken, et mål på hvor gode estimatene av ukjente størrelser er (Frøslie, 2018). Resultatet viste at sannsynligheten for at kostnaden ble høyere enn 36,1 milliarder kroner var svært liten. KS2 sin bakgrunn for deres vurdering er prosjektets størrelse, varighet, kompleksitet og spesielle interessentbilde. Dette bidrar til stor usikkerhet og drar kostnadene opp. Rapporten peker, blant annet, på at de mener valgt løsning for Regjeringskvartalet, som følge av at ulike krav må tilfredsstilles, bidrar til en fremtidig negativ nåverdi som følge av økte investeringskostnader (Steenberg, 2020, s. 13).

Reviderte statsbudsjett krevde at budsjett for Regjeringskvartalet skulle reduseres.

Pressemelding på Regjeringen sine nettsider fra mai 2022 viser til at de har gjort grep som de mener vil føre til at de kan spare kostnader for totalprosjektet med 4-5 milliarder kroner. En av avgjørelsene som har blitt tatt, etter revisjonen, er at de kutter to nybygg i byggetrinn 3. Regjeringen peker på at de har økt kostnadsrammen fra 20,9 milliarder til nå 21,9 milliarder kroner basert på prisstigning i markedet for byggetrinn 1. I samme pressemelding varsler de også at de ønsker en ekstern gjennomgang av prosjektet, med mål om å sikre bedre

kostnadskontroll samtidig som at de foreslår videre at de ønsker å starte forprosjektering av byggetrinn 2 i nytt Regjeringskvartal. Byggetrinn 1 er allerede igangsatt hvor, sammen med de nye sikkerhetsreguleringene, valgt energiløsning er en av hovedårsakene til de store kostnadene. Denne er nå midt i gjennomføringsfasen og derfor vanskelig eller uheldig å revurdere på nåværende tidspunkt (Regjeringen, 2022).

Tall fra 2021, fra Statistisk sentralbyrå, viser til at byggekostnadene fra 2020 til 2021 gikk opp med 13,2%. Materialprisene steg med 26,3% i samme periode (Høiby, 2021). Årsak til økning var knapphet på råvarer, redusert produksjon pga. pandemien og høye priser på båtfrakt (Andersen, 2021). Som følge av at KS2 ble utarbeidet i 2020 er ikke disse prisøkningene i hensyntatt i ny kostnadsvurdering i denne rapporten. Det kan på bakgrunn av dette antas at budsjettsprekken vil være enda høyere enn anslått mot originalt budsjett. En artikkel i Nettavisen i 2022 peker på at det endelige prisanslaget for hele prosjektet nå er på over 40 milliarder kroner (Nettavisen, 2022).

Den samlede kostnaden for hele utbyggingsporteføljen er forventet å havne på 31 milliarder kroner. Det er politisk uenighet om sluttsummen. Tidligere sittende Solberg-regjering har uttrykt at de var forberedt på å avsette 36,5 milliarder kroner til byggingen som følge av at de legger til grunn en kostnadsramme tilsvarende et sikkerhetsnivå på 85% (Welde, 2021). Dette har Jonas Gahr Støre sin regjering, med ny finansminister i spissen, gått tilbake på (Skårdalsmo & Haagensen, 2022).

3.5 AKTØRENE I BESLUTNINGSPROSESSEN

Det er, og har vært, opptil flere beslutningstakere involvert i prosjektet til Regjeringskvartalet. Høyre-regjeringen til Erna Solberg avgjorde, tilbake i mai 2014, at det fremtidige Regjeringskvartalet skal bygges opp mellom Akersgata og Møllergata. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som en del av Stortinget, er ansvarlig for gjennomføringen av prosjektet (Kommunal- og distriksdepartementet, 2020). Regjeringen og Statsbygg har sammen vært gjennom en idéfase til utformingen av det nye Regjeringskvartalet, som deretter ble sendt inn på høring hos Stortinget. Statsbygg er byggherre og har hatt overordnet ansvar for å skaffe hovedentreprenører. De tre underentreprenørene som er valgt er Veidekke, Skanska og AF gruppen og de er underlagt hovedentreprenør HENT AS (HENT, 2021). Veidekke skal levere kjeller under hele kvartalet, Skanska skal levere rehabilitering av H-blokk og AF-gruppen leverer energiforsyningen (Weiby, 2019). Statsbygg fikk også i oppdrag

å gjennomføre en arkitektkonkurranse i 2017. Vinneren ble Team Urbis, som stod bak løsningsforslaget kalt Adapt. Finansdepartementet er også involvert med en ordning som kalles ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringer (Se Kapittel 4.1). De kvalitetssikret prosjektet før regjeringen la frem sin anbefaling for byggetrinn 1 for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Stortinget gjør det endelige vedtaket om igangsetting av byggingen ved å bevilge midler (Kommunal- og distriksdepartementet, 2020). Når prosjektet er godkjent kan anskaffelsesprosessen settes i gang.

3.6 KRAV OG MÅL SOM MÅ TILFREDSSTILLES

Prosjektet Regjeringskvartalet har flere ulike krav og målsettinger som må tilfredsstilles. De kravene og målene som er fremkommet tydeligst er den overordnede målsettingen om å ferdigstille Regjeringskvartalet og sørge for at det blir et viktig byutviklingsprosjekt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Dette kapitlet gir en systematisk oversikt over disse kravene og målsettingene.

3.6.1 Overordnet målsetting

Beskrivelsene av de overordnede målsettingene for Regjeringskvartalet sier at Regjeringskvartalet skal stå i generasjoner, være et viktig byutviklingsprosjekt i Oslo og at det er av nasjonal betydning. Kvartalet skal være effektivt, velfungerende og inneha nødvendig sikkerhet. Det vektlegges lang levetid og tilrettelegging for nye arbeidsformer, teknologisk utvikling og digitalisering. Prosjektet skal ha en høy miljøstandard, samt ivareta behov til trafikanter og lokale næringsinteresser. Sikkerheten skal økes og ny sikkerhetslov danner rammer for dette. Kvartalet skal være tilrettelagt for bedre samarbeid mellom departementene enn i dag, gjennom samlokalisering og etablering av samhandlingsstrøk der fellesfunksjoner skal samles. Bygget skal også ha et høyt fokus på tilrettelegging for alle ansatte gjennom universell utforming (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

3.6.2 Nødvendige utbedringer

Det har fremkommet en del mangler i det gamle Regjeringskvartalet som må utbedres i utarbeidelse med de nye byggene. Blant annet var ikke krav til brannsikkerhet, sikkerhet generelt, universell utforming, strenge miljøkrav og energieffektivitet opptil gjeldende forskriftskrav (Steenberg, 2020). Felles for disse kravene er at de alle vil være

kostnadsdrivende elementer i prosjektet, og til strengere de er, til dyrere vil de være å få på plass (Keng, Mansor, & Ching, 2018).

3.6.3 Sikkerhet prioriteres

Ny sikkerhetslovgivning, vedtatt av Stortinget, trådte i kraft 1.januar 2019 (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2019). KS2 peker på at for Regjeringskvartalet er tilfredsstillelse av sikkerhetskrav svært viktig. Som følge av dette blir de nødt til å gå for en løsning som har negativ nåverdi (Steenberg, 2020, s. 13), altså verdien i dag av et fremtidig beløp (Johansen, 2022).

3.6.4 Energieffektivitet og ambisiøse miljømål

Krav til energieffektivitet har gjort at valgt løsning for Regjeringskvartalet skal planlegges med ambisiøse miljømål. I reguleringsplanen til nytt Regjeringskvartal foreligger det et eget miljøprogram. Det stiller krav til at det skal velges miljøvennlige og varige løsninger, med lavt klimafotavtrykk. Målsetning i miljøprogrammet er at klimagassutslippet for Regjeringskvartalet skal være vesentlig lavere enn utslippene i et referanseprosjekt med samme sikkerhetsnivå. Valgt energiløsning er en sjøvannsbasert varme- og kjøleløsning (Regjeringen, u.d.).

Energiløsningen har i etterkant vist seg å bli dobbelt så dyr som antatt på bakgrunn av at prosjektet viste seg å være mer komplisert enn antatt. Årsaken til de økte kostnadene er sammensatt, men de tre hovedårsakene er at det er mye tunneler i området, forurenset masse i grunnen og frykt for setningsskader, hvor sjøledningen skal gå. Det har vist seg at kostnadene var undervurdert i forprosjektet, og enkelte elementer var ikke tatt hensyn til. I Regjeringen sine egne dokumenter står det at løsningen er velprøvd og sikker. Prosjektleder, Carlo Thomsen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet uttalte derimot til NRK sommeren 2021 at: «*Dette er et veldig komplisert prosjekt og noe som det gjøres lite av i Norge. Det er vanskelig å anslå hva det koster. Derfor har vi måttet ta rev i seilene på dette*» (Skårdalsmo & Rønning, NRK.no, 2021). Det stilles derfor spørsmål til hvor utprøvd og veltestet løsningen er i norsk sammenheng.

4 TEORI

Dette kapitlet belyser den teoretiske tilnærmingen til avhandlingen. Det har blitt benyttet to teoretiske vinklinger. Disse teoriene har blitt valgt som følge av at de er veletablerte og dypt forankret i prosjektstyring hvor politiske og sterke instanser er involvert, samtidig som at det er to motstridende perspektiver som vil kunne belyse oppgavens problemstilling fra ulike vinkler. Det er derfor interessant å vurdere teoriene opp imot hverandre og bruke de til å besvare oppgavens problemstilling.

Interesstanteorien bidrar til å avklare viktige interesser og hvilke konsekvenser involvering av interesser kan ha. Prinsipal-agent teori representerer en tilnærming som sier noe om hvordan kontraktspartnere forholder seg til hverandre. Målet med å anvende disse to teoriene er å få et skjerpet innblikk i spillet mellom aktørene som er involvert i prosjektet til Regjeringskvartalet.

4.1 KONSEPTVALGUTREDNING (KVU)

En konseptvalgutredning (KVU) er en metode for kvalitetssikring av store statlige investeringer på over 1 milliard norske kroner. Konseptvalg baserer seg på verdistyring hvor en utarbeider konseptvurderinger. Et eksempel på en konseptvurdering er KS1-ordningen.

Konseptvalg vurdering retter oppmerksomhet mot to forhold: (1) skal prosjektet gjennomføres? (2) hvis prosjektet skal gjennomføres, hvordan kan konseptet optimaliseres med tanke på å øke verdiskapning (Torgeir Skyttermoen, 2020)?

KVU inneholder seks hovedkapitler: behovsanalyse, strategikapittel, overordnede krav, mulighetsstudie, alternativanalyse og føringer for videre planlegging. Det er vanlig at KVU-rapporten sendes på høring til berørte myndigheter og interesser.

Deretter utarbeider eksterne konsulenter en kvalitetssikringsrapport (KS1) av konseptvalgutredningen. Formålet er å sikre overordnet styring i en tidlig fase ved planlegging av store statelige prosjekter. Dette gjøres gjennom å finne det optimale konseptet fra flere konseptforslag. Hensikten er å maksimere samfunnsnyttene av et prosjekt ved å basere konseptuelle forslag på klart definerte behov, mål og krav til prosjektløsningen. Videre

utføres det en ekstern kvalitetssikring (KS2) hvor formålet er å kontrollere at beslutningsgrunnlaget er godt nok og belyse usikkerhetsmomenter (Welde, 2016).

En utfordring som ofte oppstår, er overoptimisme og taktisk estimering i megaprojekter (Flyvbjerg, 2017). Ekstern kvalitetssikring, KS1, i en tidlig fase av prosjektutviklingen kan gi økt kontroll og redusere forekomst av slike fenomener. KS1 har også vist seg å gi høyere legitimitet og bidra til lettere å få godkjent prosjekter fra Stortinget som følge av at en slik utarbeidelse kan skape forventninger og forpliktelser. Det er verdt å nevne at KVVU er en omfattende prosess. Det tar i snitt tre år fra KS1 er ferdig til KS2 rapport foreligger (Welde, 2016).

KS2 gjøres som nevnt for å belyse usikkerhetsmomenter som kan representere både risiko og muligheter. Welde (2021), seniorforsker hos NTNU, peker på i sin rapport at for statlige byggeprosjekter har imidlertid usikkerheten tradisjonelt vært ensidig. De fleste prosjekter har hatt en tendens til å øke i både omfang og kostnad mellom utføring av KS1 og KS2. For Regjeringskvartalet var det kun byggetrinn 1 som hadde gjennomgått KS2. Dette som følge av at de to neste byggetrinnene hadde lav modenhet og omfattet større usikkerhet, slik at kontroll og målinger var utfordrende å utføre på en slik måte at resultatene ville være av betydning (Welde, 2021).

4.2 INTERESSENTTEORI

Freeman (1984) sitt rammeverk for interessenter er mye omtalt innenfor litteraturen. Han var ikke den første til å sette søkelys på interessentteori, men han var fortsatt banebrytende med sitt fokus på interessenter. Allerede i 1963 oppsto begrepet interessentteori innenfor ledelsesteori i et internt notat på Stanford Research Institute (Bowie, 2012). Interessentteori har i etterkant fått et etisk grep om næringslivet rundt omkring i verden og de som ikke forholder seg til den anses som uetiske eller å ha en uansvarlig oppførsel (Laplume, Sonpar, & Litz, 2008). Fokuset på å bli kjent med interessenter, både av strategiske og moralske grunner, har vært fremvoksende de siste årene. Det har dermed også blitt en sentral del av offentlige anskaffelsesprosesser i Norge hvor det har blitt innlemmet som en del av prosedyren (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023). Det er gjort mye forskning på interessentteori siden begrepets oppstandelse. Da spesielt innenfor større organisasjoner og

megaprojekter. Det er derfor også interessant å se på interessenteori i sammenheng med prosjektet Regjeringskvartalet.

Freeman hevdet at eksisterende ledelsesteorier ikke var i stand til å adressere mengden og typen endringer som skjer i et forretningsmiljø. Ved å ikke ta hensyn til de som er påvirket av en organisasjons måloppnåelse vil risikoen for uante konsekvenser øke betraktelig, mente han. Ved å segmentere interessentene gjennom å kategorisere de, med hensikt om å bedre forstå deres interesser og forutsi deres atferd, vil risiko reduseres, ifølge Freeman (Laplume, Sonpar, & Litz, 2008).

«En interessent er enhver gruppe eller ethvert individ som er påvirket av en organisasjons måloppnåelse» (Freeman R. , 1984, s. 46).

Mitchell (1997) utviklet ideen om at interessenter er fremtredende for ledere i den grad at lederne oppfatter interessentene som noen/noe som har makt, legitimitet og haster. Et prosjekt er ofte preget av politiserte og tvetydige mål. Slike mål medfører stort rom for fortolkning og gir mulighet for at mange interessenter kan engasjere seg. Det kan oppleves som krevende arbeid å holde interessentene i sjakk. Grunnen til dette er at, selv om interessentenes synspunkter øker muligheter for gevinstrealisering og verdiskaping, så er de også en dynamisk del av bildet og kan endre seg gjennom hele prosjektførløpet (Mitchell, 1997). Freeman (1994) peker, i senere tid, på at en grunnleggende viktighet er at prosjekter ikke bare styres ut ifra interessentenes interesser, men ut ifra et helhetlig perspektiv (Freeman R. E., 1994). Han beskrev i sin tidligere forskningslitteratur fra 1984 fire generiske interessentstyringsstrategier: utnytte, forsvare, svinge og forsterke (Laplume, Sonpar, & Litz, 2008). Denne form for kategorisering kan hjelpe til med å sortere ut hva slags type interessenter prosjektet må håndtere og på hvilken måte, men ikke hvem som er mest kritiske. Det blir prosjektet etterlatt til seg selv for å vurdere.

Freeman sin forskning på interessenteori viser til mange positive sider ved teorien og fremstår i så måte lite kritisk til kvaliteten på interessenteori. En utfordring innen interessenteori er at det har begrenset empirisk validitet. Selv om empirisk validitet bare er en av mange krav for å evaluere en teori, så gjør dette likevel at interessentanalyser får en stor svakhet (Laplume, Sonpar, & Litz, 2008, s. 29). Det kan derfor være begrenset hvorvidt man bør basere sine vurderinger på en slik analyse i en vurderingsprosess. Rammeverket til

Freeman har også blitt kritisert for at det ikke beskriver hvem som, helt konkret, ansees som en interessent. Dette kan være en utfordring for den enkelte organisasjon å avgjøre etter som at alle organisasjoner befinner seg i ulike situasjoner. Den belyser heller ikke hvordan det skal være mulig å balansere interessene til alle interessentene selv om kategoriseringen vil kunne bidra til dette (Donaldson & Preston, 1995).

Friedman et al. (2002) har kritisert tradisjonell interessenteori og pekt på at den har underspesifisert viktigheten av selve relasjonen mellom interessent og organisasjonen. Deres studie har pekt på årsakssammenhenger til hvorfor noen interessenter har mer innflytelse over organisasjoner enn andre. I studien har de kategorisert, blant annet aksjonærer, toppledere og partnere, i samme kategorien. Interessenter som tilhører eller påvirker denne gruppen vil sannsynligvis være mer innflytelsesrike etter som at forholdet mellom interessent og organisasjon er nødvendig og forenelig. Innenfor denne kategorien styres man også gjerne av organisatoriske strukturer, kontraktsformer og institusjonell støtte. Begge parter taper dersom samarbeidet ikke går knirkefritt (Friedman & Miles, 2002).

Forutsetningene for å velge og samarbeide med andre interessenter kan være varierende, blant annet vurdering av andres kunnskapsnivå og ferdigheter til å samarbeide. Friedman et al. (2002) sin studie mener at valg av interessenter også bør kontraktsfestes og at kun interessenter i nødvendige relasjoner med organisasjonen anses som legitime interessenter av den (Friedman & Miles, 2002). Valg av samarbeidsatferd blant interessentene inneholder derfor både ukontrollerbare eksterne faktorer og interne psykologiske faktorer som er med på å gi et komplekst bilde og komplisere prosjektstyringen. Evnen til å dele informasjon, kommunisere og koordinere eksterne og sosiale ressurser bør vurderes i større grad av de som viser interesse for å delta i konkurransen om megaprojekter. Gode organisatoriske forhold mellom interessentene er en viktig nøkkel til prosjektsuksess (Liu, Liu, Kou, Yang, & Hu, 2023).

4.2.1 Teoretiske forventninger

Interessenteori er valgt som teori fordi den er sterkt forankret i de norske anbudsprosessene og derfor også i prosjektet Regjeringskvartalet sin anbuds- og prosjektprosess. Interessenteori peker på flere suksessfaktorer som handler om tillit og involvering, og det vil være interessant å vurdere om disse suksessfaktorene har utspilt seg i Regjeringskvartalet. Teorien har også

noen svakheter og det vil være interessant å gjøre en vurdering på hvorvidt disse svakhetene kommer til syne i prosjektet Regjeringskvartalet sin prosjektprosess. Teorien står dog også i kontrast til prinspal-agent-teori (som er beskrevet i Kapittel 5.3), som bygger på forhold mellom parter med lav tillit og strenge kontrollmekanismer. Det forventes derfor at teorien skal hjelpe til med å bevise hvorvidt tillitsbaserte forhold og involvering av interessenter kan ha, eller ikke ha, bidratt til verdiøkning i prosjektet Regjeringskvartalet.

4.2.2 Et operasjonalisert analytisk rammeverk for interessentteori

Det er laget et operasjonalisert analytisk rammeverk for interessentteori som skal benyttes for å besvare avhandlingens problemstilling (se Tabell 1). Formålet med å operasjonalisere teorien er å gjøre den mer håndterbar i besvarelsen av problemstillingen og konkretisere hva det er avhandlingen er ute etter å besvare.

Tabell 1: Kort oppsummering av interessentteorien sine hovedelementer og forventninger til hva teorien skal bidra med i avhandlingen.

Teori	Forventninger
<ul style="list-style-type: none"> • Interessenter påvirker til positiv måloppnåelse. • Involvering av interessenter reduserer risiko. • Informasjonsdeling er en viktig faktor. • Relasjoner og tillitsbaserte forhold i kombinasjon med arbeids- eller organisasjonsposisjon «høyere oppe i systemet» er avgjørende for hvor stor påvirkningskraft en interessent har. 	<p>Har involvering av interessenter bidratt til en positiv måloppnåelse og redusert risiko for prosjektet?</p> <p>Har målet til hovedprinsipalen endret seg underveis?</p> <p>Hva slags interessenter er valgt ut i prosjektet og hva slags forhold har de ulike interessentene til de som leder prosjektet, her Regjeringen.</p>

4.3 PRINSIPAL-AGENT-TEORI

Prinsipal-agent teori handler om et økonomisk problem der alle handler i sin egen interesse for å nå sine egne mål. Det oppstår derfor strategisk informasjonsdeling på bakgrunn av dette motivet (Eisenhardt, 1989). Prinsipalen defineres som eieren av bedriften eller prosjektet, og agenten defineres som en ansatt eller samarbeidspartner. Problemene oppstår når en agent

begynner å ta beslutninger på vegne av en prinsipal, samtidig som at målsettingene for prosjektet ikke samsvarer og agenten blir sittende på informasjon som prinsipalen ikke får tilgang på. Dette kalles strategisk informasjonsdeling og fører til en informasjonsasymmetri (Andresen, 2022). I sammenheng med offentlige anskaffelser i Norge kan dette sees på som et paradoks. Årsaken til dette er at interessentmedvirkning er en viktig del av prosedyren og modellen i den norske anbudsprosessen. Informasjonsdeling er viktig for å få til gode samarbeid mellom partene (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023). Prinsipal-agent-teori forklarer også at prinsipalen søker å maksimere profitten av pengefortjenesten, mens agenten ønsker å maksimere sin egen inntekt og minimere innsatsen (Andresen, 2022). Det er derfor grunn til å anta at prinsipal-agent-problemene er sterkt forankret som et fenomen eller årsakssammenheng i prosjekter hvor store budsjettsprekker oppstår.

Et sentralt aspekt i teorien er at det er motstridende mål og intensjoner mellom de involverte prinsipal og agent (Eisenhardt, 1989). Interessenter vil også ha motstridende mål og intensjoner, men det er forventet gjennom interessenthåndtering at disse motstridende målene og intensjonene i hensyntas gjennom prosjektprosessen. I prinsipal-agent-teori så beskrives motstridende mål og intensjoner heller som en begrensning som skaper hinder og utfordringer, fremfor utfordringer som sees på som løsbare. Agentens motivasjon bunner i grunnleggende atferd som omhandler egeninteressen, økonomiske motiver og tilbøyelighet til opportunistisme. En interessent derimot opptrer ikke nødvendigvis opportunistisk eller har økonomiske motiver, men vil heller være noen som det vil være interessant å få med på laget fordi det vil gagne prosjektets resultater positivt. Interessenten kan også være en som kan være sårbar for prosjektets målsettinger og derfor bør hensyntas av etiske eller moralske årsaker (Freeman, Harrison, & Wicks, 2007).

Når det er snakk om agentens egeninteresser så vil det si at agenten forfølger egeninteressen selv om den kommer i konflikt med prinsipalen og dennes mål. Hvis agenten ser en mulighet til å tjene ekstra penger ved å snu prosjektet, vil dette kunne bli så viktig at man gjør «hva som helst» for å oppnå målet. For prinsipalen er det evnen til å utøve kontroll slik at opportunistisme fra agentens side unngås. Begrepet kontroll handler om tilsyn eller overvåking og kan i denne sammenheng også forstås som atferdspåvirkning (Nilstun, 2020). Kontroll, eller påvirkning, kan gjøres gjennom ulike metoder, som for eksempel gjennom lover og regler, direkte instruksjon, høyt detaljnivå i budsjetter eller gjennom måling av resultater

(Bjurstrøm, 2020). Dette er motstridende forhold når det sammenlignes mot interessenteori hvor forholdene i stor grad er basert på tillit mellom de involverte partene. Tillit kan sees på som motsetningen til kontroll da det kan forstås som fravær av kontroll og villighet til å risikere sårbarhet (Conradsen, 2022). Tillit kan for eksempel innebære fravær av resultatkontroll, men på den andre siden innbefatte faktorer som samarbeid og involvering som er positive for prosjektutføring (Pierre & Peters, 2017). Dersom tillit er totalt fraværende, må kontrollen være såpass omfattende at kostnadene ved kontroll overgår nytten ved å delegere (Bjurstrøm, 2020). Ifølge prinsipal-agent teori bør prinsipalen ha etablert tilstrekkelige kontrollrutiner med tilstrekkelig evne til å få innsikt i agentens atferd (Eisenhardt, 1989). Dette kan gå på bekostning av mål- og resultatstyringen i prosjektet.

Svake prinsipaler og sterke agenter åpner for mange opportunistiske handlinger, mens sterke prinsipaler derimot risikerer å lamme handlingsrommet til agenten med hensikt om å styre og begrense opportunistiske handlinger. Det kan oppstå en «ovenfra-ned» tilnærming i styringen og styringen kan bli for detaljert som kan føre til at agenten ikke får fullt utnyttet sin kompetanse (Bjurstrøm, 2020).

4.4 MULTI-LEVEL PRINSIPAL-AGENT PERSPEKTIV

Det er flere faktorer i prosjektet Regjeringskvartalet som kan indikere at kontroll er en drivende faktor i prosjektet. Blant annet fordi det er flere lag med prinsipaler og agenter, som følge av at staten er involvert både på kunde og på leverandørsiden. Dette kalles for multi-level prinsipal-agent perspektiv. Disse lagene kan ha en forsterkende effekt på kontrollmekanismene heller enn tillitsbasert når det gjelder sosial kontroll av offentlige utgifter i representative demokratier (Pires, 2015). Regulering og kontroll er ifølge Stigler og Peltzman, utviklet som et resultat av behov fra forskjellige interessentgrupper fra staten (Peltzman, 1976). Streng regulering vil også kunne føre til at ansvarspulverisering oppstår som følge av at «ingen» kjenner ansvar for konsekvensene når hovedmålet ikke oppnås (Spiller, 1990).

4.4.1 Teoretisk forventning

Prinsipal-agent-teori er aktuell for problemstillingen med tanke på at flere av partene som er involvert i prosjektet Regjeringskvartalet kan antas å ha egne økonomiske motiver. Sjansen for at opportunistisk atferd oppstår eksisterer. Teorien står også i stor kontrast til

interessentteori som bygger på tillitsbaserte forhold og involvering. Prinsipal-agent-teori peker, blant annet, på utfordringene ved at stat og privat næringsliv blandes sammen i prosjekt. Dette fører til at det oppstår flere lag med prosjektstyringshierarki som kan resultere i strengere kontrollmekanismer og lavere handlingsrom for agentene i prosjektet. Denne problemstillingen er også essensiell i prosjektet Regjeringskvartalet hvor samme fenomen har oppstått. Det vil derfor være interessant og forsøke å fremme utfordringene med dette gjennom prinsipal-agent-teorien og multi-level prinsipal-agent perspektiv.

4.4.2 Et operasjonalisert analytisk rammeverk for prinsipal-agent-teori

Det er laget et operasjonalisert analytisk rammeverk for prinsipal-agent-teori som skal benyttes for å besvare avhandlingens problemstilling (se Tabell 2). Formålet med å operasjonalisere teorien er å gjøre den mer håndterbar i besvarelsen av problemstillingen og konkretisere hva det er avhandlingen er ute etter å besvare.

Tabell 2: Kort oppsummering av prinsipal-agent-teorien sine hovedelementer og forventninger til hva teorien skal bidra med i avhandlingen.

Teori	Forventninger
<ul style="list-style-type: none"> • Prinsipal-agent-teori bygger på at det er motstridende forhold i et samarbeid hvor det er økonomiske interesser. • Den belyser at prosjekter som havner under denne teorien regjeres av lav av grad av tillit og høy grad av kontroll. • Informasjonsdelingen blir ofte selektiv og strategisk, og prosjektene kan få konsekvenser som ansvarspulverisering og lav effektivitet. • Multi-level prinsipal-agent-perspektiv beskriver hvordan flere lag med prinsipaler og agenter fører til strenger kontrollmekanismer i prosjekter. Svakhet med å ha flere lag er redusert effektivitet og at ansvarspulverisering kan oppstå. 	<p>Hvem blir prinsipal, og hvem blir agent i prosjektet?</p> <p>Hvordan fungerer prinsipal- og agentforholdet i prosjektet? Preges de av lav tillit og høy grad av kontroll?</p> <p>Hvilke egeninteresser har de involverte? Oppstår det selektiv informasjonsdeling?</p> <p>Hvor hardt jobber de for å oppnå sine egne interesser?</p> <p>Har prosjektet fått lavere effektivitet eller blitt utsatt for ansvarspulverisering mellom noen av partene?</p>

4.5 TEORETISK ANALYSEMODELL

Det er utviklet en teoretisk analysemodell (se Tabell 3) ved hjelp av interessenteori og prinspal-agent-teori. Hensikten med å lage en slik modell er å kondensere materialet, det vil si å redusere og fortette det, slik at det blir mulig å dra de store linjene i materialet og begynne å velge ut de delene som skal presenteres for å besvare forskningsspørsmålet (Anker, 2020, s. 82).

Tabell 3: Teoretisk analysemodell som beskriver teoriene i korte trekk og hva avhandlingen skal besvare basert på teoriene.

Teori	Hva sier teorien	Oppgaven skal besvare
Interessenteori	<ul style="list-style-type: none"> • Interesser påvirker til positiv måloppnåelse. • Involvering av interesser reduserer risiko. • Informasjonsdeling er en viktig faktor. • Relasjoner og tillitsbaserte forhold i kombinasjon med arbeids- eller organisasjonsposisjon «høyere oppe i systemet» er avgjørende for hvor stor påvirkningskraft en interessent har. 	<p>Har involvering av interesser bidratt til en positiv måloppnåelse og redusert risiko for prosjektet?</p> <p>Har målet til hovedprinsipalen endret seg underveis?</p> <p>Hva slags interesser er valgt ut i prosjektet og hva slags forhold har de ulike interessentene til de som leder prosjektet, her Regjeringen.</p>
Prinspal-agent-teori	<ul style="list-style-type: none"> • Prinspal-agent-teori bygger på at det er motstridende forhold i et samarbeid hvor det er økonomiske interesser. • Den belyser at prosjekter som havner under denne teorien regjeres av lav av grad av tillit og høy grad av kontroll. • Informasjonsdelingen blir ofte selektiv og strategisk, og prosjektene kan få konsekvenser som ansvarspulverisering og lav effektivitet. • Multi-level prinspal-agent-perspektiv beskriver hvordan flere lag med prinsipaler og agenter fører til strenger kontrollmekanismer i prosjekter. Svakheter med å ha flere lag er redusert effektivitet og at ansvarspulverisering kan oppstå. 	<p>Hvem blir prinspal, og hvem blir agent i prosjektet?</p> <p>Hvordan fungerer prinspal- og agentforholdet i prosjektet? Preger de av lav tillit og høy grad av kontroll?</p> <p>Hvilke egeninteresser har de involverte? Oppstår det selektiv informasjonsdeling?</p> <p>Hvor hardt jobber de for å oppnå sine egne interesser?</p> <p>Har prosjektet fått lavere effektivitet eller blitt utsatt for ansvarspulverisering mellom noen av partene?</p>

5 METODE

I dette kapitlet redegjøres det for artikkelens metodiske valg som er brukt for å avdekke informasjon for å svare på forskningsspørsmålet. Artikkelens metodiske tilnærming, studiets design, hvordan datainnsamling og dataanalyse er utført blir beskrevet. Avslutningsvis vil det presenteres en diskusjonsdel hvor de etiske sidene ved artikkelen drøftes. Kvaliteten til arbeidet bak artikkelen vil også bli diskutert gjennom å vurdere styrker og svakheter til den metodiske tilnærmingen.

5.1 METODISK HOVEDTILNÆRMING

Den metodiske hovedtilnærmingen som er valgt er kvalitativ tilnærming. Det vil i dette kapitlet bli grunnlagt hvorfor denne tilnærmingen har blitt valgt og hvorfor denne passer til å bidra til å besvare forskningsspørsmålet.

5.1.1 Metode for datakonstruksjon

For å velge strategi for datakonstruksjon, er det i første omgang nærliggende å skille mellom kvalitative og kvantitative metoder. Studien har en kvalitativ tilnærming da den er basert på informasjon om et lite antall enheter, i motsetning til kvantitative metoder hvor formålet er å gå «i bredden» ved å innhente informasjon av et stort utvalg (Ringdal, 2013, s. 105). Med andre ord benyttes en kvalitativ tilnærming fordi avhandlingen ønsker dybdeinformasjon rundt prosessene tilknyttet budsjettsmellen til byggingen av Regjeringskvartalet, heller enn snever informasjon rundt flere tilfeller hvor det har vært en signifikant budsjettsmell i prosjekter.

I avhandlingen vil det fokuseres videre på mening og innhold i sekundære kilder bestående av forskningsartikler, casestudie og andre litterære kilder (Gustafsson, 2017).

Forskningsspørsmålet kan beskrives både som ontologisk, som vil si at det omhandler hvordan virkeligheten egentlig ser ut, og epistemologisk, som handler om hvordan og hvorvidt det faktisk er mulig å tilegne seg kunnskap om denne virkeligheten (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2010). Besvarelsen av forskningsspørsmålet har som hensikt å oppnå

dybdekunnskap og helhetlig forståelse av spesifikke kontekster, samt gi mulighet for å skape en generalisering som skal kunne gi svar på forskningsspørsmålet (Yin R. K., 1984, s. 10).

Abduksjon handler om logikk og betyr at oversetting eller undersetning kan anses som sannsynlig og dermed at også konklusjonen kan vurderes som sannsynlig (Briseid, 2018). Abduktiv tilnærming innebærer også at forskningsspørsmålet må besvares gjentatte ganger som følge av at det kan oppstå situasjoner hvor det samles inn nye data som igjen må analyseres (Mehmetoglu, 2004). Dette vil også kunne bli tilfellet med casen tilknyttet Regjeringskvartalet dersom ny forståelse av prosjektstyringsfaget og offentlige anskaffelsesprosesser fremkommer.

5.2 DESIGN

Designet som er valgt for artikkelen er single-case studie. Dette designet har vært brukt i flere studier som er tilknyttet politikk og offentlig administrasjon, organisasjon og ledelse og vil derfor også passe til denne avhandlingen som omhandler samme tematikk. En case studie kan defineres som en intensiv studie om en person, gruppe eller enhet, med hensikt om å generalisere flere sider (Solberg Sjøilen & Huber, 2006). Det kan også defineres som en helhetlig analyse av systemer ved hjelp av enten en eller flere metoder (Thomas, 2011, ss. 511-521). I denne oppgaven er det valgt å bruke bare en metode for å besvare forskningsspørsmålet. Dette på bakgrunn av tidsbegrensning for oppgaven og for å unngå å gå for bredt ut i besvarelsen av forskningsspørsmålet.

Single-case studie er valgt på bakgrunn av at det skal forskes på et samtidfenomen innenfor en virkelig kontekst, her; Regjeringskvartalet. Det er også valgt fordi grensene mellom fenomenet som undersøkes, hva er årsakssammenhengen mellom budsjettsprekk og interessenter, og konteksten, innenfor prosjektet Regjeringskvartalet, ikke er helt tydelig. Målet er å avdekke kontekstuelle forhold. Single-case studie håndterer tekniske særegne situasjoner hvor det er flere variabler av interesse enn datapunkter eller et bestemt resultat. Designet er også avhengig av flere beviskilder, med datamateriale, som er avhengige av hverandre for å kunne forklare utfallet (Yin R. K., 1984, s. 13).

5.3 DATAINNSAMLING

I dette kapitlet blir det beskrevet hvilken datainnsamlingsmetode som er benyttet, hvorfor den er valgt og presentert de mest essensielle dokumentene som har blitt benyttet i avhandlingen for å arbeide med og besvare forskningsspørsmålet.

5.3.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse ble valgt frem for, for eksempel, intervju som følge av tidsavgrensning til utførelse av oppgaven. Dokumentanalyse ble også vurdert som tilstrekkelig datainnsamlingsverktøy for å gjennomføre analysen som er tilsiktet. Fordelen med dokumentanalyse er at materialet allerede finnes nedskrevet eller visuelt fremstilt, og det trengs derfor ikke å brukes tid på å frembringe materialet. Dette gjør det tidsbesparende vurdert opp mot en rekke andre analysemetoder. Utfordringen er å avgrense utvalget av dokumenter og å avgrense hva som skal inkluderes i avhandlingen og ikke (Anker, 2020, s. 36).

Datainnsamlingen har bestått i dokumentanalyse hvor datakildene har vært åpne kilder som er tilgjengelig på nett, tilknyttet prosjektet Regjeringskvartalet. Avhandlingen har kun forholdt seg til åpne kilder da det ikke har vært tilgang til, for eksempel, interne dokumenter tilknyttet prosjektet. Ulempen med dokumentanalyse er at forfatteren sitt perspektiv kan være med på å farge tolkningen og utvelgelsen av hva som har vært ansett som relevante tekster og ikke for å svare på forskningsspørsmålet.

Det ble gjort et bredt søk til å starte med, før søket ble snevret inn til mer spesifikke områder for å bli bedre kjent med detaljene i saken og finne årsakssammenhenger (Grønmo, 2015).

5.3.2 Type dokumenter

I dette kapitlet blir de mest sentrale dokumentene for avhandlingen beskrevet i kort form. De mest sentrale dokumentene har blitt satt opp i egen oversikt i Tabell 4. Det har blitt benyttet andre dokumenter også i analysen. Alle kilder og dokumenter som har blitt benyttet er opplyst om i Kapittel 10 Referanser.

Tabell 4: Type dokumenter som har blitt gjennomgått og benyttet i dokumentanalysen til avhandlingen.

Organisasjon/aktør	Type dokument	Spesifikke dokumenter
Statsbygg	Anbudskonkurranse	Invitasjon til anbudskonkurranse. Prosjekt 12401 Parallelloppdrag vedrørende byplanprinsipper og byplanangrep for nye regjeringskvartalet, 2013
Opak, Metier, LPO Arkitekter	Konseptvalgutredning	Konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal, 2011
Dovre Group Consulting, Transportøkonomisk institutt	Kvalitetssikring (KS1)	Fremtidig regjeringskvartal – Kvalitetssikring for beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)
Dovre Group Consulting, Transportøkonomisk institutt	Ekstern kvalitetssikring (KS2)	RKV Bygg, Byggetrinn 1 – Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (KS2)

5.4 DATAANALYSEN

I arbeidet med analysen har Malteruds (2017) analytiske tilnærming blitt benyttet: «*Analyse består i å stille spørsmål til det empiriske materialet, lese og organisere data systematisk i lys av relevant teori og gjenfortelle svarene på en forståelig og relevant måte* (Malteruds, 2017, s. 81).» Analysefasen ble delt opp i fire faser. I analysefase 1, som kan kalles tidlige eller preliminare analyser, ble først innhentet datamateriale fra casen, som her var offentlige anbudsdokumenter. Disse dokumentene ble hentet fra regjeringens egne nettsider. Disse ble gjennomgått for å bli kjent med casens innhold. I analysefase 2 ble det jobbet med systematisk. Her ble materialet som skulle brukes for å besvare forskningsspørsmålet

kategorisert på følgende måte: bakgrunnen til byggeprosjektet til Regjeringskvartalet, hvilke krav har blitt stilt til byggeprosjektet, hvordan fungerer anskaffelsesprosessen i Norge, hvem har vært involvert i byggeprosjektet så langt og hva har kritikken av byggeprosjektet handlet om og hvilke teorier er relevante å knytte opp imot de avdekkede kategoriene for å besvare forskningsspørsmålet. I analysefase 3 ble det arbeidet videre med de ulike kategoriseringen for å finne mønstre og spenninger mellom dem. I den siste fasen, analysefase 4, ble det jobbet aktivt for å redusere spennet mellom analyse og teori, slik at funnene i dokumentanalysen blir belyst mer synlig gjennom de valgte teoriene: interessentteori og prinsippal-agent-teori. De empiriske funnene ble drøftet med og gjennom de teoretiske perspektivene til oppgavens teorier (Anker, 2020, s. 20). Underveis i analysearbeidet har tanker og ideer som har dukket opp blitt systematisk loggført for å kunne brukes til å videreutvikle de teoretiske perspektivene senere i analysearbeidet med avhandlingen.

5.5 KVALITETSSIKRING

I dette kapittelet skal avhandlingens troverdighet diskuteres. Det ble derfor sett nærmere på faktorer som reliabilitet og validitet. Svakheter og styrker til datainnsamlingen blir også vurdert.

5.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet sier noe om hvor pålitelig det innsamlede dokumentgrunnlag til studien er (Repstad, 2007). Dersom et resultat av en undersøkelse kan repeteres og forskeren kan få det samme resultatet ved å gjøre undersøkelsen på nytt vil det innsamlede materialet kunne vurderes som pålitelig. I en studie som dette, hvor det er tatt i bruk dokumentstudier, vil det være vanskelig å benytte seg av reliabilitetstester. Årsaken til dette er at systematisk drøfting av datamaterialet vil være utfordrende å få til og det er ikke gitt at utfallet ville blitt det samme. Datagrunnlaget må likevel være samlet inn systematisk og samsvare med valgt metode og design. Reliabiliteten til artikkelen vil derfor måtte bli basert på hvorvidt de empiriske funnene til artikkelen er basert på data om de faktiske forholdene og ikke at funnene er underbygget på forskerens egne subjektive meninger.

5.5.2 Validitet

Validitet er en vurdering av hvorvidt datamaterialet som er hentet inn til artikkelen er relevant for forskningsspørsmålet (Repstad, 2007).

For å sikre validitet i kvalitative studier bør flere former for validitet tilfredsstilles.

Kompetansevaliditet, hvor det stilles krav til at forsker har bakgrunn og kunnskap for å samle inn kvalitativt datamateriell for å besvare forskningsspørsmålet, bør imøtekommes.

Kommunikativ validitet innebærer hvorvidt forskeren er i stand til å kommunisere sin forskning, argumenter og drøftninger til leseren på en forståelig måte. Pragmatisk validitet som handler om hvorvidt det innsamlede datamaterialet og besvarelsen til forskningsspørsmålet danner grunnlag for bestemte handlinger.

I denne avhandlingen blir det brukt datamateriale, som blant annet offentlige anskaffelsesdokumenter, hvor risiko for falsifisering av dokumentasjon er lav. Vurdering av validitet er for datamaterialet i denne artikkelen kan derfor sees bort i fra.

5.5.3 Svakheter og styrker til valgt design

En svakhet med at studiet er et single-case studiedesign er at det ikke gjøres direkte sammenligninger med et eller flere tilsvarende studier som ville vært tilfellet dersom et multiple-case studiedesign hadde blitt valgt. Den sistnevnte metoden ville gitt mulighet for å analysere hver enkelt situasjon for seg selv, men også på tvers av hverandre. På den måten kunne kontraster og forventede utfall lettere blitt påpekt for de ulike casene. Det er også enklere gjennom et slikt design å la litteraturen gi innflytelse på kontraster og likheter. Dette er ikke like enkelt å få til med et single-casedesign. Bevismaterialet som fremlegges i en multiple-casedesign har også en tendens til å være mer pålitelig og ha høyere datakvalitet som er mer målbar enn for single-casedesign (Yin R. K., 2003).

Fordelen med single-casedesign er at de ofte er langt mindre kostbare eller tidkrevende å gjennomføre enn multiple-casedesign. Dyer & Wilkins (1991) argumenterer også for at ved single-casedesign har forskeren oftere studert materialet og teorien bedre, fordi det er mindre materiale å sette seg inn i og at dette kan bidra til å øke kvaliteten på studien (Dyer, Wilkins, & Eisenhardt, 1991). Og dersom forskeren bare har som hensikt å studere én enkelt ting, som en person eller bestemt gruppe, er en single-casedesign et bedre valg (Yin R. K., 2003).

Begge designene gir ingen garanti for detaljert innsikt som vil kunne være en svakhet i studien (Dyer, Wilkins, & Eisenhardt, 1991).

5.5.4 Kildesvakheter

Noen av referansene som har blitt brukt i artikkelens forskning kommer fra kilder med politiske interesser. Dette vil kunne gi svakere empirisk validitet til artikkelen. Deler av materialet, som er brukt for å drøfte problemstillingen eller innhente informasjon for å belyse elementer i oppgaven er, for eksempel, hentet fra nettaviser og andre tidsskrifter. Mange aviser vil omtale seg som politisk uavhengige, men dette vil være en sannhet med modifikasjoner. Det er vanskelig å validere hvorvidt forfatter av artikkelen er farget av egne politiske motiver, bakgrunn for utvalg av intervjuobjekter eller spørsmål som stilles til intervjuobjektene. For å forsøke å redusere risikoen ved denne svakheten har det derfor blitt forsøkt sjekket flere aviser knyttet til samme tematikk. En annen svakhet ved analysen er at det har blitt benyttet uttalelser fra politikere som har vært direkte involvert i prosjektet. Uttalelsene kan være ukorrekte eller formulert i en så måte at de er til politikerens eget partis ståstedes gode og kan derfor ikke anses som en «nøytral» kilde. Aviser og tidsskrifter må følge presseetisk regelverk, men det er også verdt å merke seg at kravene til forskningsetikk ikke faller bort selv om materialet ligger åpent og tilgjengelig for offentligheten (Anker, 2020, s. 37).

6 DISKUSJON

I dette kapitlet skal det sees nærmere på hvordan interessentbildet ser ut, hvilke interessenter som er prioritert og hvordan analysearbeidet i forbindelse med Regjeringskvartalets egen interessentanalyse har blitt utført. Videre skal dette sees opp imot interessentteori og prinsippal-agent teori for å se om det kan identifisere noen mønstre eller årsakssammenhenger som kan bidra til å forklare årsaken til budsjettsprekken til prosjektet.

Kapitlet skal belyse funnene som er gjort ved å ta i bruk de operasjonaliserte rammeverkene knyttet til begge de utvalgte teoriene.

6.1 ANALYSE

I analysen skal det gjøres rede for den informasjonen som er innsamlet i fra dokumentstudiet og single case analysen. De sterkeste interessentene i prosjektet blir beskrevet i egne underkapitler. Hensikten er å formidle hvilken maktposisjon, rolle og hvilken motivasjon de styres av inn i prosjektet.

6.1.1 Interessentanalysen til prosjektet Regjeringskvartalet

Det har blitt gjennomført en egen interessentanalyse av konseptvalgutredningen i forbindelse med prosjektet Regjeringskvartalet. Analysen er gjennomført av konsultentselskapene Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS. Som følge av at budsjettet ikke har holdt mål, vil det være interessant å vurdere kvaliteten på denne analysen og om de riktige hensynene er tatt i analysen, da spesielt i lys av Freemans teori.

Interessentene i analysen er delt opp i primær og sekundær gruppe, hvor de primære (også omtalt som sterke interessenter) er Departementene, Statsministerens kontor, Departementenes servicesenter og Statsbygg. Sekundære interessenter står beskrevet som «alle interessenter som har en formell beslutningsmyndighet knyttet til Regjeringskvartalet». (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Interessentanalysen inneholder en liste over interessenter som utrederne har valgt ut og hatt møter med (Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS, 2013). Det vil være naturlig å anta at et slikt prosjekt vil ha svært mange interessenter og at det derfor har måttet blitt satt en

begrensning for å gjøre interessentanalysen gjennomførbare. Interessentteori har blitt kritisert for å ikke hjelpe til med å si noe om hvilke interessenter som er kritiske og involvere eller ikke i prosjekter (Laplume, Sonpar, & Litz, 2008, s. 29). Det er likevel verdt å bemerke seg at det ikke er til å unngå at utrederne av interessentanalysen vil ha hatt en påvirkning på hvilke interessenter som har blitt ansett som viktige og ikke.

6.1.2 Oversikt over de 38 interessentene

Listen til konseptvalgutredningen inneholder 38 ulike interessenter. I utredningen argumenteres det for at de utvalgte i listen er valgt på bakgrunn av at de enten eier prosjektet, har formell beslutningsmyndighet eller er en samhandlende part, se Tabell 5.

Tabell 5: Alfabetisk oversikt over de 38 interessentene som utreder har hatt møte med

Interessenter	
Brann- og redningsetaten, Oslo Kommune	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Byantikvaren, Oslo Kommune	Nærings- og handelsdepartementet
Bymiljøetaten, Oslo Kommune	OBOS
Departementenes servicesenter (DSS)	Olav Thon Eiendom
Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)	Omsorgsbygg, Oslo Kommune
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)	Onarheim eiendom
Eiendoms- og byfornyelseetaten, Oslo Kommune	Oslo kommunes kunstsamlinger, Kulturetaten
Entra Eiendom	Plan- og bygningsetaten, Oslo Kommune
Finansdepartementet	Politidirektoratet
Fornyings-, administrasjons og kirke departementet	Politiets sikkerhetstjeneste
Forsvarsbygg	Regjeringens krisestøtteenhet, KSE
Fortidsminneforeningen	Riksantikvaren
Høyesterett	Ruter
Justis- og beredskapsdepartementet	Statens vegvesen
KLP Eiendom	Statsbygg
Kulturdepartementet	Statsministerens kontor
Kunnskapsdepartementet	Støttegruppen 22.juli
Kunst i offentlige rom (KORO)	Utenriksdepartementet
Miljøverndepartementet	Lokale næringsdrivende (6 virksomheter)

Majoriteten av interessentene i listen er sterke politiske- og/eller økonomiske institusjoner i høye maktposisjoner. Fra det private næringslivet er det noen av Norges største eiendomsaktører, støttegruppen for 22.juli samt 6 virksomheter fra lokale næringsdrivende. Interessentteori peker mot at interessenter i maktposisjoner er de som har størst innflytelse (Friedman & Miles, 2002). For å forsøke å forstå interessentbildet og interessentenes motiver har de som anses som interessenter, med mest eller høyest påvirkningskraft, blitt beskrevet mer nøyaktig i egne underkapitler. De det skal sees nærmere på er Stortinget, Oslo Kommune, Regjeringen med Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Statsbygg. Entreprenør og underentreprenørene holdes utenfor etter som at de ikke står spesifikt beskrevet som primære interessenter. Hensikten er å forsøke å forstå hvem de er, hvilken tilknytning de har til prosjektet og hvilke motiver de drives av i prosjektet.

6.1.3 Interessentene til prosjektet Regjeringskvartalet

Interessentteori viser til at gjennom å segmentere interessentene vil atferd kunne forutses og risiko reduseres (Laplume, Sonpar, & Litz, 2008). De innsamlede dataene fra konseptvalgutredningen viser at interessentene har blitt segmentert i gruppering: reell eier av tiltaket (regjeringen og Stortinget), sekundær interessent som innebærer alle som har en formell beslutningsmyndighet for prosjektet (Oslo kommune, sikkerhetsmyndigheter og departementene) og øvrige interessenter som innebærer virksomheter som samhandler og har et viktig grensesnitt til departementene (direktorater, kommuner, private næringsdrivende, trafikanter og gående i området) (Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS, 2013). Det har derfor blitt sett nærmere på i Kapittel 6.1.3.1-6.1.3.4 hvilken motivasjon interessentene i de ulike gruppene har for å forsøke å forstå hvordan dette påvirker prosjektet.

Freeman peker videre på at ytterligere kategorisering av interessentene, gjennom eksempelvis kategoriene: utnytte, forsvare, svinge og forsterke, vil hjelpe til med å sortere ut hva slags type interessenter prosjektet må håndtere og på hvilken måte. Svakheten med teorien er at den bidrar ikke til å si noe om hvilke interessenter som er kritiske og ikke. Dette blir opp til et hvert prosjekt selv å vurdere. Det er ikke gitt at prosjektet selv evner å gjøre disse vurderingene. Konseptvalgutredningen har kategorisert ytterligere basert på prosjektets målsettinger, men ikke med fokus på hvordan gruppene til prosjektet påvirker gjennom sine roller. Kategoriseringen er basert på interessentenes egne interesser og faglige målsettinger i prosjektet.

Mitchell (1997) peker på flere forhold knyttet til interessenter, blant annet, at en interessent er noe/noen som en ledere av et prosjekt vil kunne oppfatte som noen/noe som har makt, legitimitet og haster. Og at et prosjekt er ofte preget av politiserte og tvetydige mål. Slike mål medfører stort rom for fortolkning og gir mulighet for at mange interessenter kan engasjere seg (Mitchell, 1997). Interessentgruppen, som er valgt ut i forbindelse med arbeidet til prosjektet Regjeringskvartalet, samsvarer med Mitchells oppfatninger. Dette i form av at majoriteten er, som nevnt, sterke økonomiske- og politiske instanser med mye makt. Flere i interessentgruppa har også legitimitet, i form av at de evner å oppnå bred aksept gjennom for eksempel lovverk (for eksempel, Stortinget som fastslo den nye sikkerhetslovgivningen) for å få gjennomslag for sine ønsker og ideer. Flere av interessentene skal oppholde seg i kvartalet og vil trolig dermed være utålmodige på å få prosjektet i gang og komme i mål.

Friedman et al. (2002) mener at tradisjonell interessenteori undergraver viktigheten av relasjonen mellom interessent og organisasjon, og hvilke innflytelser denne relasjonen gir. Han argumenterer for at valg av interessenter bør kontraktfestes og at kun interessenter i nødvendige relasjoner med organisasjonen anses som legitime interessenter av den. (Friedman & Miles, 2002). Det er interessant å vurdere interessentlisten til konseptutvalget på bakgrunn av Friedmans kritikk da det fremkommer tydelig at flere av aktørene i listen har tette relasjoner til hverandre. Disse forholdene drøftes ytterligere i Kapittel 7.1.4.

Flere av interessentene har ikke kontraktfestede forhold til prosjektet, selv om de har kommet med uttalelser og påvirkende ytringer inn i prosjektet. Eksempler på dette er da Riksantikvaren, som er en av interessentene, forsøkte å få gjennomslag for stansing av riving av Y-blokka. Utfallet ble til at det er den kontraktfestede parten regjeringen selv som fikk bestemme over Y-blokka, og ikke Riksantikvaren (Riksantikvaren, 2020). Dette illustrerer et eksempel over hvilke konsekvenser det kunne fått for prosjektet dersom en ikke-kontraktfestet part hadde fått bestemme utfallet. Som Mitchell (1997) har pekt på så vil ikke interessentenes synspunkter alltid øke muligheter for gevinstrealisering og verdiskaping (Mitchell, 1997). De kan også føre til ukontrollerte utfall og endringer i prosjektet. Det kan derfor argumenteres med at Friedman har et viktig poeng når det kommer til å kontraktfeste partene slik at det blir enklere å segmentere hvilke meninger og vurderinger som skal involveres i prosjektet og hvilke som kan neglisjeres (Friedman & Miles, 2002).

Nyere forskning innenfor interessentanalyse peker på at de har observert en utvikling hvor interessentanalyse nå også handler likeså mye om å inkludere grupper som blant annet forbrukerne, de miljøengasjerte og nærmiljøet (Laplume, Sonpar, & Litz, 2008, s. 29). Interessentanalysen til Regjeringskvartalet har forsøkt å gjøre dette. Gjennom involvering av departementene blir også forbrukere, miljøengasjerte og nærmiljø indirekte involvert i form av at departementene tilhører folkevalgt regjering som skal ha legitimitet hos befolkningen.

6.1.3.1 Stortinget

Stortinget er folkevalgt, og alle norske statsborgere over 18 år kan bli stortingsrepresentanter med noen få unntak. Stortinget har tre viktige hovedoppgaver. De skal vedta lovene som skal leves etter i Norge, bestemme hvordan staten skal få sine inntekter og hvordan pengene skal fordeles i samfunnet, og kontrollere Regjeringen. Representantene i Stortinget sitter i ulike fagkomiteer (Stortinget, 2022).

Når et statelig prosjekt skal igangsettes så må det søkes om godkjenning dersom summen på prosjektet er over 300 millioner kroner (Regjeringen, 2019). Stortinget fatter beslutning om hvilke prosjekter som skal realiseres gjennom å bevilge midler over de årlige statsbudsjetter. Stortinget fungerer derfor som besluttende og finansierende myndighet i prosjektet. Etter som Stortinget også er ansvarlig for å sette lover har de også en påvirkende faktor inn i prosjektet. Ifølge konseptvalgutredningen har Stortinget satt forutsetninger innenfor kategoriene sikkerhet, miljø og samfunn som vil komme til å spille en vesentlig rolle i ferdigstillingen av prosjektet Regjeringskvartalet (Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS, 2013).

Det finnes i tillegg et eget regelverk som beskriver hvordan Stortinget skal håndtere bygge- og leiesaker hvor de selv er involvert eller er i et samarbeid med Statsbygg. Dette reglementet ble trådd i verk i prosjektet Regjeringskvartalet som følge av at Stortinget blir leietaker (Stortinget, 2020). Stortinget er med andre ord ikke bare «kunden» til gjenoppbygging av Regjeringskvartalet, men også den som godkjenner «bestillingen» til byggeprosjektet fra Regjeringen. Selv om der eksisterer et regelverk som skal håndtere Stortingets involvering i bygge- og leiesaker, har de fortsatt en svært kompleks og sammensatt rolle i dette prosjektet. Denne rollen blir beskrevet videre i Kapittel 7.1.4.

Et grep som har hatt stor økonomisk innvirkning på byggeprosjektet er Stortingets vedtak om en ny sikkerhetslov som stiller store krav til sikring av alle departementer. I forbindelse med bygging av nytt Regjeringskvartal skal det etableres det som kalles et ytre perimenter. Dette er et begrep for omkrets. Det ytre perimeteret sier at det skal være ca. 75 meters avstand til de andre bygningene i kvartalet som skal huse departementsfunksjoner og Statsministerens kontor. Perimeteret skal ha til hensikt å hindre at kjøretøybårne trusler får tilgang i nærheten av bygningene (Jore, Kruke, & Olsen, 2020). Dette vedtaket er et interessant eksempel på hvordan Stortinget både sitter på beslutningsmyndigheten til hvorvidt et prosjekt skal gjennomføres eller ikke, men samtidig sitter på «bryteren» som kan gi store økonomiske konsekvenser for prosjektene de også har godkjent, uten at det virker til at disse avveiningene veies opp mot hverandre i det vedtaket spilles inn til høring. Dette vedtaket virker til å ha blitt gjennomgått isolert sett, uten at det har blitt vurdert hvor ekstremt kostnadsdrivende det vil kunne være for, blant annet, byggeprosjektet til Regjeringskvartalet. Ifølge interessenteori blir vi ofte overoptimistiske når vi ser på våre egne målsettinger og neglisjerer derfor konsekvenser (Freeman R. E., 1994). Lovgivningen er laget som en reaksjon etter terroraksjonen. Men det kan virke til at her har sikkerhetsmomentene utelukkende blitt vurdert uten at vurdering av hvordan de praktiske utføringene skal være gjennomførbare. Eksempelvis hvordan de vil virke svært kostnadsdrivende på store komplekse prosjekter med vanskelig plassering slik som Regjeringskvartalet.

Stortinget skal i utgangspunktet ikke ha direkte økonomiske interesser i enkeltprosjekter i form av et ønske om å sitte igjen med økt fortjeneste på samme måte som for en bedrift, for eksempel. Deres mandat skal, med andre ord, motiveres av folkets ønsker. Dette vil kunne ha sine fordeler og ulemper. De som sitter på Stortinget sin motivasjon, kan sees på som at den styres av folket sine ønsker, i et ønske om å bli gjenvalgt. Dette er et viktig poeng når Stortinget som interessent skal sees gjennom interessenteori. Friedman et al. (2002) har blant annet pekt på utfordringene med at noen interessenter har mer innflytelse over organisasjoner enn andre (Friedman & Miles, 2002). Stortinget er styrt av flere prinsipper som er lovfestet. Likevel er det ikke risikofritt å ha de som interessent. Det kan tenkes at Stortinget er villig til å legge press på beslutninger som følge av at de ønsker å pleie forhold til potensielle velgere, og at potensielle velgere også har stor makt over Stortinget. En konsekvens med dette kan være at, i stedet for å ta valg som kanskje ville vært mer fornuftige for selve prosjektet, så tas det valg på vegne av velgermassen i håp om å bli gjenvalgt. De er derfor en uforutsigbar interessent, som kan la seg styre, som i tillegg har stor makt som vil kunne ha innflytelse på

de fleste store megaprojekter i Norge. En bakside, som Friedman også nevner, er at begge parter taper dersom prosjektet ikke går knirkefritt. Stortinget risikerer å miste legitimitet med velgerne som følge av sløsing med skattepenger og velgerne kan sitte igjen med en opplevelse av å ikke ha blitt hørt eller tatt hensyn til av de folkevalgte.

6.1.3.2 Oslo Kommune

Oslo kommune, bestående blant annet av bystyret, er en interessent som har en formell beslutningsmyndighet når det gjelder nytt Regjeringskvartal. De har et ansvar i forhold til plan- og bygningsloven og, ifølge interessentanalysen, også en stor interesse for bymiljø.

Oslo Kommune er en kontraktsfestet part i byggeprosjektet og har derfor legitimitet til å ytre sine motiver for prosjektet (Friedman & Miles, 2002). Siden byggene i kvartalet er plassert i Oslo Kommune har de rett på å regulere hva som skal bygges og ikke, og hvordan. De er derfor direkte involvert i prosjektet. Oslo Kommune grep, blant annet, inn i diskusjonen knyttet til den mye omdiskuterte rivningen av Y-blokka. Selv om et av Regjeringskvartalet sine uttalte mål har vært å bevare kunst og vern av verneverdige bygg, så ble sikkerhet prioritert foran dette målet, når det gjaldt dette bygget (Hindsbo, 2019). Prosjektet Regjeringskvartalet har gått ut med høye miljøambisjoner. Dette kritiserte blant annet Oslo Kommune da de mente at det, blant annet, manglet dokumentasjon på klimagassberegninger som kunne vise til om det var best praksis å rive eller å bevare deler av bygget, sett i et miljøperspektiv. De stilte derfor krav til Statsbygg om å fremlegge klimagassberegning slik at rivningen skulle stå i samsvar med statelig- og kommunal klimapolitikk (Plan- og bygningsetaten, 2019). Sett gjennom prinsipal-agent-teori kan dette oppfattes som opportunistisk atferd av begge parter (Eisenhardt, 1989). Statsbygg sin opportunistiske oppstår i et forsøk på å neglisjere dokumentasjonskravet som statelig- og kommunal klimapolitikk forventer at skal foreligge, sannsynligvis fordi det er kostnads- og tidkrevende arbeid å utføre for prosjektet. På den andre siden, selv om Oslo Kommune kan legitimere årsak til inngripenen, betyr likevel ikke at en slik inngripen ikke har hatt kostnadsdrivende effekt på prosjektet. Det fremkommer motiver fra Oslo Kommune om at de blant annet er opptatt av å bevare Y-blokka fordi den har kunstverk på seg som beskrives som «Picasso-utsmykking som er unik».

Et annet omdiskutert tema i forbindelse med prosjektet har vært stengingen av Hammersborgtunnelen og Vaterlandstunnelen som er tilknyttet Ring 1. Ringveiene i Oslo ble bygget for å avlaste sentrumsgatene i Oslo med gjennomgangstrafikk (Oslo Byleksikon, u.d.). Byrådsleder Raymond Johansen (Ap) foreslo at veien og tunnelene ble stengt permanent for å unngå terrorsikring som vil koste 3,1 milliarder kroner. Regjeringen var ikke enig i dette og mente på sin side at stenging vil bidra til betydelige negative trafikale konsekvenser og at de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene ved permanent stenging ville bli høyere ved stenging enn ved ombygging. Stortingsrepresentant Tobias Drevland Lund fra Rødt har støttet Oslo Kommune og mente at det er hårreisende at regjeringen vil bygge 500 meter med rekorddyr vei midt i hovedstaden. Han foreslo derfor en mellomløsning med en prøvestenging av tunnelene i seks måneder for å finne ut av hva som kom til å skje med trafikkbildet. Utfallet ville trolig blitt at tunnelen ikke trengs, mente han (Pettrém, 2022). Dette har regjeringen valgt og ikke lytte på, og byggingen av ny tunnel og vei har derfor blitt i igangsatt til flere stores forskrekkelse. Resultatet er derfor at flere interessentgrupper, som tidligere ikke har blitt involvert, har meldt seg på og stiller krav og forventninger til å bli i hensyntatt som følge av at de må lide under konsekvenser for valg som har blitt tatt i prosjektet så langt. Blant annet vil flere omkringliggende bolig-gater bli svært trafikkert de neste årene og belastet med trafikk som de ikke er bygget for å håndtere. Denne bekymringen har også blitt bekreftet av rådgivningsselskapet Sweco som utførte en trafikkanalyse for Statsbygg. Oslo Kommune blir da sittende med problemet i fanget for å løse trafikkutfordringene som kan komme til å oppstå. (Juven, 2023). Det fremstår som at regjeringen har opptrådt målrettet i sitt arbeid. Dette muligens for å forsøke å holde seg til den foreliggende planen i håp om å unngå konsekvenser, som tidsavvik i prosjektet, som følge av opportunistisk atferd fra Oslo Kommune og deres støttespillere.

6.1.3.3 Regjeringen og departementene

Flere av interessentene er departementer som tilhører Regjeringen. Informasjon om sittende og tidligere regjeringer er hentet fra Regjeringen.no sine egne nettsider (Regjeringen.no, u.d.). Gjennom perioden hvor gjenoppbygging av Regjeringskvartalet har vært en sak har det sittet tre ulike regjeringer. I 2011, da terrorangrepet skjedde, var Jens Stoltenberg statsminister i den sittende rødgrønne regjeringen. Den besto av en koalisjonsregjering med Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Senterpartiet (Sp). Erna Solberg tok over som statsminister i 2013. Solbergregjeringen satt i to perioder hvor de i første periode besto av

Høyre (H) og Fremskrittspartiet (Frp), fra 2018 med Venstre (V), fra 2019 med Kristelig Folkeparti (KrF), og fra 2020 uten Fremskrittspartiet (FrP). Fra 2021 overtok Jonas Gahr Støre som statsminister og regjeringen består per i dag av Arbeiderpartiet (Ap) og Senterpartiet (Sp).

Regjeringen har finansierende og besluttende myndighet og er øverste eier av prosjektet Regjeringskvartalet. Solberg-regjeringen har tidligere blitt kritisert av nåværende statsminister Jonas Gahr Støre for å ikke respektere handlingsregelen som følge av at de økte oljepengebruken med over 100 milliarder. Handlingsregelen skal styre hvor stor del av pensjonsfondet (oljefondet) som årlig kan brukes over statsbudsjettet og er svært viktig for å opprettholde en sunn norsk økonomi og unngå sterk inflasjon. Solberg-regjeringen på sin side mente at dette ikke stemte og at det er vekstevnen i norsk økonomi som er det viktigste for framtidens pensjonister. Hun mente derfor at en stor anskaffelse som Regjeringskvartalet, som følge av en uforutsett hendelse, ikke skal tas i statsbudsjettet, men ut fra pensjonsfondet. Gahr Støres motsvar til dette var at da ble pensjonsfondet gjort om til et forsikringsfond og handlingsregelen ble dermed satt på spill.

Solberg-regjeringen klarte å stramme inn bruken av oljepenger i sin sittende periode fra 4 til 3%. Det stemmer at bruken av oljepenger økte kraftig mens de var sittende regjering, men det må i den sammenheng også nevnes at fondet hadde en voldsom vekst som gjorde at de holdt seg innenfor 3% regelen (Lilleås & Lepperød, 2019). Dette eksempelet trekkes frem for å belyse at, selv om der ligger til grunn en tydelig retningslinje på pengebruk av pensjonsfondet, så oppstår det likevel politisk spill mellom partiene basert på partienes egne egeninteresser. De to sittende regjeringene, som har sittet siden prosjektet med gjenoppbyggingen startet, har med andre ord uttrykt ulike perspektiver på byggeprosjektet og dets kostnader. Det virker også til at det er stor gjennomslagskraft og vilje til å fullføre prosjektet «uansett» kostnad som der igjen virker til å ha påvirket hvordan regjeringen velger å forholde seg til de ulike interessentene i prosjektet. Sterke kontrollmekanismer slår derfor inn for å oppnå gjennomføring av prosjektet uten for mye unødvendig innblanding eller endringer i prosjektet, uavhengig om de er fornuftige eller ikke. Dette har vi allerede sett et eksempel på fra Kapittel 7.1.3.2. Oslo Kommune.

6.1.3.3.1 Finansdepartementet

På regjeringen sine sider står det skrevet at: «*Finansdepartementet planlegger og iverksetter den økonomiske politikken i Norge, innenfor de rammene som regjeringen og Stortinget setter. Departementet har blant annet ansvar for budsjettpolitikken, skatte- og avgiftspolitikken, stabilitet i finansmarkedene og Statens pensjonsfond*» (Regjeringen, 2022).

Finansdepartementet har ansvar for å utarbeide både nasjonal- og statsbudsjett for Norge, i samarbeid med øvrige departementer. Finansdepartementet er en av de største leietagerne i Regjeringskvartalet. De har holdt til i Akersgata 40 i G-blokken siden 1978 (Oslo Byleksikon, u.d.).

Som nevnt i Kapittel 3.4, så har Finansminister Trygve Slagsvold Vedum besluttet at de skulle bruke mye mindre penger på å pusse opp Finansdepartementet. Han anslo at deres tiltak ville bidra til en besparelse på 4-5 milliarder kroner (Nettavisen, 2022). Hvorvidt justeringer til en slik besparelse er styrt av politiske motiver, fornuft, endrede behov eller annen strategi er ubesvart. Uavhengig av dette så har Finansdepartementet som sitter i regjering i dag vært tydelig hele veien på at de syns prosjektet har en for høy kostnad i forhold til hva slags politiske prinsipper de mener Norge bør styres etter. Slagsvold Vedum har blant annet uttalt at han syns ikke «dekadente og jålete» prosjekter skal prioriteres (Skårdalsmo & Solheim, 2022). Finansministeren har derfor krevd nedskaleringer i revidert statsbudsjett som ble fremlagt i slutten av 2022 (Skårdalsmo & Haagensen, 2022). Det er vanskelig å si noe om oppriktigheten i hans uttalelser. På den ene siden vil det være enkelt for han å bruke prosjektet i Senterpartiets politiske spill for å fremstå empatisk overfor velgere. Prosjektet har trossalt allerede startet og uavhengig av hans uttalelser så må noen likevel betale for det påstartede prosjektet. På den andre siden kan det også godt tenkes at Finansministeren er oppriktig i sine synspunkter om at pengebruken er overdreven og at prosjektet er overdådig.

Budsjettkuttet Finansministeren la frem førte til at to bygg blir kuttet fra prosjektet og at omfanget av rehabiliteringen til G-blokken reduseres. Resultatet er at kvartalet neddimensjoneres til færre ansatte enn opprinnelig planlagt. Det viser en vilje til å gjøre endringer for sine uttalelser. På den andre siden, så er det grunn til å stille spørsmål til hvorfor han ikke grep inn og påvirket til den allerede nevnte situasjonen med trafikkbildet knyttet til Ring 1 som er estimert til en kostnad på 3,1 milliarder kroner (Pettrém, 2022) etter som at

hans motiver for kostnadskutt uttalt er så store. Dette har han valgt å avstå fra og heller ikke kommet med noen uttalelser om. Det fremstår noe merkelig med tanke på at en av uttalelsene hans, blant annet har vært, «vi skal gjøre klare vedtak som gir klar effekt» (NTB, 2022). Det vil være rett å anta at et slikt vedtak ville hatt klar effekt. Årsaken til ombyggingen av Ring 1 skyldes de nye strenge sikkerhetsvedtakene. Kan årsaken være at Finansdepartementet, som interessent, ikke er interessert i å omvurdere kvartalets plassering? En annen løsning ville, for eksempel, gjort at de kunne slippe hele utfordringen med sikkerhetstiltakene og ombygging av tunnelen tilknyttet Ring 1, men dette temaet har aldri vært oppe til diskusjon ifølge de offentlige anskaffelsesdokumentene. Prosjektet er allerede antatt at vil være utsatt for utsatte tidsfrister som følge av dets størrelse og omfang (Flyvbjerg, 2014). Kan det være at når prosjektet først har kommet så langt som det har kommet så oppleves det som «for seint» å snu eller at det ikke må oppstå for mange tidskrevende stopp på veien?

6.1.3.3.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ansvarlig for gjennomføringen av gjenoppbyggingsprosjektet til Regjeringskvartalet og har derfor tittel prosjekteier i prosjektet. På lik linje med Finansdepartementet, så er Kommunal- og moderniseringsdepartementet også underlagt Regjeringen og styres av en eller to statsråder. Departementet blir derfor kontrollert av Stortinget (Regjeringen, u.d.). Tilbake i 2013 ble Fornyings-, administrasjon- og kirke departementet (FAD) nedlagt. Oppgavene deres ble deretter overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Aspøy, 2020).

Nikolai Astrup i Høyre satt som Kommunal- og distriktsminister frem til 2021. Han var den som først presenterte prisen for det nye Regjeringskvartalet på den gang 31 milliarder kroner. Samme periode som han kom med denne uttalelsen, vedtok Stortinget en ny sikkerhetslov som stiller store krav til sikring av alle departementer. Denne lovgivningen førte til at rådgivere som sto for kvalitetssikringsrapportene til prosjektet oppfattet at å starte planleggingsprosessen av prosjektet på nytt ikke var et alternativ selv om de nye tiltakene har vist seg å være svært kostnadsdrivende for prosjektet. Welde (2021) har, blant annet, estimert at de har bidratt til en kostnadsøkning på 40% eller mer. Nikolai Astrup har gitt uttrykk for enighet i avgjørelsen om å ikke justere planleggingsprosessen og har uttrykt ved flere anledninger at denne avgjørelsen har gjort at han oppfattet for flere år tilbake at prosjektet skulle gjennomføres uansett kostnad. Disse uttalelsene er motstridende mot staten sin

prosjektmodell og dens intensjoner. Statens prosjektmodell er basert på at det nettopp skal gjøres nøyaktige utredninger før endelig investeringsbeslutning for å forhindre forpliktelser til gjennomføring før hele kostnadsbildet er lagt fram (Welde, 2021). Sigbjørn Gjelsvik fra Senterpartiet tok over i 2022 og uttrykte da de kom til regjering at det var ønsket en forklaring på hvorfor prosjektet ble så dyrt. Atferden til Nikolai Astrup fremstår både som opportunistisk, i form av at hans uttalelser «motgår» en prosjektmodell som er utviklet til å nettopp skulle beskytte mot dårlige eller lite gjennomtenkte avgjørelser (Regjeringen, 2019). Atferden hans fremstår også som kontrollerende for å sikre at prosjektet ikke risikerer å stoppe opp. Dette eksempelet illustrerer godt det prinsippal-agent-teorien påpeker, at selv om det foreligger både regelverk og rutiner, så unnslippes ikke avvik eller avgjørelser som styres vekk i fra planen til prosjekteier (Eisenhardt, 1989).

6.1.3.4 Statsbygg

Statsbygg er en statlig forvaltningsbedrift som har som oppgave å tilby gode og funksjonelle lokaler til statelige virksomheter, og å realisere vedtatte samfunnspolitiske mål i forhold til arkitektur, statlige planinteresser, kulturminnevern og miljø. Statsbygg skal gi råd ved kjøp og leie av lokaler, være byggherre på vegne av staten, sørge for god forvaltning av eiendommene som er knyttet til den statlige husleieordningen. Statsbygg skal også sikre statlige interesser i større eiendomsutviklingsprosjekter (Regjeringen, u.d.).

Statsbygg er eier av bygningene til Regjeringskvartalet på vegne av staten og har ansvar for prosjektet som prosjektets prosjektstyrer eller byggherre. Planleggingsprosessen til prosjektet har vært en krevende prosess som Statsbygg, på mange områder, har løst på en god måte gjennom å gjennomføre et langt planleggingsløp med mange deletapper.

I starten av planleggingsprosessen utlyste Statsbygg en «tverrfaglig plan- og designkonkurranse» for videre utvikling av Regjeringskvartalet. I forbindelse med denne konkurransen mottok de åtte søknader hvor syv av dem ble valgt til å delta videre. Team Ubris ble vinner av konkurransen, bestående av de to arkitektelskapene Nordic og Haptic. Noe som har kommet frem i ettertid er at Nordic var de som tegnet reguleringsplanen og har dermed utviklet et nært forhold til Statsbygg. Det har blitt reaksjoner på dette på bakgrunn av funksjoner som habilitet og konkurransenøytralitet, som er viktige prinsipper i det offentlige anskaffelsessystemet til Norge. Årsaken til at dette er problematisk er at den vinnende parten

blir sittende på mer informasjon, både av formell og uformell art, enn de andre deltagerne i konkurransen. Habilitet er viktig for å sikre at en korrekt avgjørelse blir tatt, at tilliten mellom interessentene blir opprettholdt, og at Statsbygg som beslutningstager blir beskyttet mot at det sås tvil om deres troverdighet (Spikkeland, 2020).

6.1.4 Beskrivelse av hvordan prinsipal-agent forholdene i prosjektet til Regjeringskvartalet henger sammen

Prinsipal-agent-teori eksisterer i alle organisasjoner og prosjekter hvor det er flere nivåer av ledelse og utførere. Store investeringsprosjekter lider under flere nivåer med prinsipal-agent-utfordringer. Når den norske regjering nå skal bygge Regjeringskvartalet til fordel for byens befolkning, her; *politikerne som skal disponere bygningene*, må dette prosjektet konkurrere med andre prosjekter for å få finansiering fra Stortinget.

Etter at prosjektet ble godkjent av Stortinget, ble det lagt ut på anbud og den vinnende budgiveren blir ansvarlig for byggingen av prosjektet med Statsbygg som byggherre til byggeprosjektet. Det oppstår dermed flere nivåer med relasjoner som skal ivaretas og hensyntas. Interessentteori har allerede pekt på viktigheten av relasjonsbygging mellom partene og at viktigheten av dette er underspesifisert i prosjekter. Når prinsipal-agent teori også viser til negative utfordringer som kan oppstå, når det eksisterer relasjonsbygging mellom ulike interessenter, er det rett å anta at dette også har vært en sammensatt utfordring for byggingen av Regjeringskvartalet. Videre skal dette forsøkes forklares gjennom tre nivåer for å få innblikk i kompleksiteten i offentlige statlige byggeprosjekter i Norge. De tre nivåene skal, blant annet, hjelpe til å forstå hvordan nivåer av prinsipaler og agenter endrer seg og henger sammen (Flyvbjerg, Garbuio, & Lovallo, 2009).

På det første nivået (1) er det forholdet mellom skattebetalerne og regjeringen. Her er skattebetalerne prinsipal, mens staten er agenten til skattebetalerne som skal handle i deres interesse. Etersom at skattebetalerne skal nyte godt av prosjektet, forventer de at prosjektet leverer med størst mulig fordeler for samfunnet ved å pådra seg minst mulig kostnader, redusere risiko, og nå ferdigstilling av prosjektet til avtalt tid.

På det andre nivået (2) har vi den lokale regjeringen, her; *den sittende mindretallsregjeringen som per 2023 består av Arbeiderpartiet og Senterpartiet*, som fungerer som agent for både skattebetalerne og Stortinget. På vegne av skattebetalerne har den sittende regjeringen plikt på

seg til å fastslå infrastruktur som gir størst fordel for fellesskapet, og som bør leveres på budsjett og i tide. Skattebetalernes midler skal forvaltes med hensyn. Statsbygg, som har sørget for hele planleggingsprosessen til prosjektet, har mest informasjon om kostnader og fordeler ved det foreslåtte byggeprosjektet. De plikter derfor å opplyse om de mest riktige forholdene til regjeringen for at de skal ta dette videre og sørge for at Stortinget, som prinsipal, gir en korrekt beslutning. Flyvbjerg viser til at ofte har lokale myndigheter en interesse i å undervurdere et prosjekts risiko og kostnader, samtidig som at de overvurderer fordelene, for å få gjennomslag for prosjektet. Det skal ikke utelukkes at dette har forekommet i prosjektet Regjeringskvartalet. De peker på at deler av utfordringen er at systemet oppmuntrer folk til å fokusere på fordelene. Frem til nyere tid har det ikke vært så mye fokus fordelene med en god risikoanalyse og et prosjekts robusthet (Flyvbjerg, Garbuio, & Lovallo, 2009).

Nivå tre (3) av prinsipal-agent forholdet involverer Statsbygg, som er underlagt regjeringen, som prinsipal for agenter som er ansatt for å yte spesifikke tjenester. I tilfellet med Regjeringskvartalet er det her snakk om, blant annet, analytikere og planleggere, her; *Metier, Opak og LPO arkitekter og entreprenører, som blant annet HENT* (HENT, 2021). Analytikerne og planleggerne er engasjert for å samle informasjon som er nødvendig for å ta den endelige beslutningen. De har insentiv til å gi informasjon som er forenlig med regjeringens ønsker, få prosjektet godkjent, og kanskje til og med, bli engasjert på nytt i neste prosjekt.

En uttalelse fra Flyvbjerg et al. (2009) viser til at planlegger av prosjektet ofte har bedre informasjon enn politikerne. Utfordringen er at planlegger har ikke noe insentiv til å gi fra seg denne informasjonen. En prosjektplanlegger har også et forhold til de reelle kostnadene og kan vite allerede fra start at budsjettet er for lavt. Ved å videreføre denne informasjonen til politikere kan prosjektplanlegger og byggherre, her; *Statsbygg*, risikere å ikke få prosjektet godkjent. Empiriske studier har også tidligere pekt på at planleggere sier de bevisst undervurderer kostnadene for å gi en indikasjon på at de ønsker å spare offentlige penger (Flyvbjerg, Garbuio, & Lovallo, 2009). Å holde kostnadene lavere blir dermed viktigere enn å estimere kostnadene riktig (Merewitz, 1973, s. 280). Dette illustrerer maktforholdet som interessenter i et prinsipal-agent-forhold har overfor hverandre og hvordan informasjonsasymmetri oppstår (Andresen, 2022).

6.2 TEORETISK DRØFTING

I dette kapitlet skal teorien drøftes for å se på funnene i lys av teorien som har blitt valgt. Kapitlet har som formål å besvare hvorvidt funnene er gjort i tråd med forventningene til teorien. Det operasjonaliserte analytiske rammeverket som ble laget for interessenteori og prinsippal-agent-teori blir benyttet for å gi et tydelig bilde på hva teorien sier, hva som var forventet å finne basert på teoriene og hvilke funn som er gjort. Funnene blir så utdypet ytterligere i egne underkapitler.

6.2.1 Resultat basert på interessenteori

Ved hjelp av interessenteori finner analysen at det har oppstått flere endringer og utfall underveis i prosjektprosessen. Rammeverket for interessenteori (se Tabell 6) har gjort det enklere å vurdere hvordan enkelte områder av prosjektet har blitt påvirket av involvering av interessenter. Teorien viser også hvordan forholdene mellom interessentene og organisasjonen rundt prosjektet Regjeringskvartalet har innvirkning på prosjektets planlagte resultat. Samtidig så viser funnene i rammeverket at flere av påstandene ikke nødvendigvis samsvarer med det teorien påstår. Dette utdypes vider i de påfølgende underkapitlene.

Tabell 6: Presentasjon av funn gjort i analysen sett gjennom rammeverket for interessenteori

Teori	Forventninger	Funn
<ul style="list-style-type: none"> • Interessenter påvirker til positiv måloppnåelse. • Involvering av interessenter reduserer risiko. • Informasjonsdeling er en viktig faktor. • Relasjoner og tillitsbaserte forhold i kombinasjon med arbeids- eller organisasjonsposisjon «høyere oppe i systemet» er avgjørende for hvor stor påvirkningskraft en interessent har. 	<p>Har involvering av interessenter bidratt til en positiv måloppnåelse og redusert risiko for prosjektet?</p> <p>Har målet til hovedprinsipalen endret seg underveis?</p> <p>Hva slags interessenter er valgt ut i prosjektet og hva slags forhold har de ulike interessentene til de som leder prosjektet, her Regjeringen.</p>	<p>Måloppnåelsen til prosjektet har bestått i form av prosjektet skal gjennomføres. Teorien bidrar ikke til å gjøre det mulig å vurdere hvorvidt involvering av interessenter har bidratt til redusert risiko eller ikke.</p> <p>Hovedmålet har ikke endret seg, men delmål har endret seg underveis i form av at prosjektet har redusert i størrelse og økonomisk omfang.</p> <p>38 ulike interessenter, hovedsakelig fra sterke politiske og økonomiske institusjoner. Majoriteten av interessentene har en tett tilknytning til leder av prosjektet.</p>

6.2.1.1 *Positiv måloppnåelse og risiko*

Interesentteori sier at interessenter kan påvirke til positiv måloppnåelse, altså prosessen bak det å oppnå et spesifikt, ønsket mål (Sommet, 2016). Involvering av interessenter i prosessen bak Regjeringskvartalet har vært todelt sett fra prosjekteier; regjeringen sitt ståsted. På den ene siden finner analysen at involvering av samtlige interessenter har ført til at prosjektet vil bli gjennomført som ønsket, som er positivt for prosjekteier. På den andre siden har involvering ført til at prosjektet har fått flere kostnadsdrivende tiltak og utfall som har bidratt til potensielt økt risiko for hvorvidt prosjektet ble godkjent til å gjennomføres eller ikke. Interesentteori har bidratt til økt forståelse for hvorfor involvering av interessenter kan være positivt. Teorien har blant annet belyst at gjennom tidlig involvering av interessentene vil det være mulig å sikre støtte fra interessentene til gjennomføring av prosjektet, redusere sjansen for at uante konsekvenser oppstår, øke sjansen for oppnåelse av gevinstrealisering og verdiskaping.

Interesentbildet har vært i dynamisk endring siden prosjektet startet opp og dette har vært et risikoelement. Blant annet har interessenter tilhørende regjeringen blitt byttet ut siden prosjektet startet. Dette har ført til flere store debatter, som det er referert til, hvor prosjektets planlagte gjennomføring har vært oppe til diskusjon flere ganger.

6.2.1.2 *Endret hovedmål*

Interesentteori sier at informasjonsdeling er en viktig faktor for å sikre riktig involvering av interesentgruppen (Liu, Liu, Kou, Yang, & Hu, 2023). Hovedmålet til prosjektet har vært å bygge opp igjen Regjeringskvartalet. Dette målet har ikke endret seg. Prosjektet har blitt nødt til å justere delmål knyttet til målsettingen slik Mitchell (1997) sin forskning peker på at er vanlig at forekommer (Mitchell, 1997). Regjeringen har, blant annet, valgt å redusere prosjektets størrelse og økonomiske omgang. Prosjektet har blitt redusert med en kostnad tilsvarende 4-5 milliarder kroner etter at ny regjering kom på plass i 2021. To bygg skal ikke bygges likevel og rehabiliteringen av det ene bygget skal justeres betraktelig. Friedman et al. (2002) viser til at noen interessenter har mer innflytelse enn andre. Gjennom analysen kan det forstås som at delmål har blitt justert som følge av at relasjonen mellom organisasjon og interesent er sterk, slik Friedman påpeker (Friedman & Miles, 2002).

6.2.1.3 Den utvalgte interessentgruppen

Relasjoner og tillitsbaserte forhold i kombinasjon med arbeids- eller organisasjonsposisjon «høyere oppe i systemet» er avgjørende for hvor stor påvirkningskraft en interessent har, ifølge interessentteori (Friedman & Miles, 2002). Det ble valgt ut 38 interessenter, hvor majoriteten har vært sterke politiske- eller økonomiske institusjoner med makt og sterk påvirkningskraft. Interessentteori peker på at det er problematisk at relasjoner mellom interessent og organisasjon ikke tas mer hensyn til i prosjekter (Mitchell, 1997). Analysens resultater kan antyde det samme. Flere av interessentene har direkte forbindelse til hovedprinsipalen eller store økonomiske interesser i prosjektet. Ifølge interessentteori betyr dette at interessentgruppen har hatt stor sjans for å ha stor innflytelse på hovedprinsipalen til prosjektet. Dette gjenspeiler også godviljen til å få prosjektet gjennomført på tross av total summen og nytteverdien for nasjonen Norge ikke kan ansees som særlig stor.

6.2.2 Resultat basert på prinsipal-agent-teori

Prinsipal-agent-teori har bidratt til å vise at det ikke skal tas som noen selvfølge at alle som deltar i et prosjekt har felles målsetting. Teorien belyser dette gjennom å synliggjøre de ulike maktbalansene og utfordringer knyttet til denne i prosjektet. Teorien viser også til at målsettinger hos de involverte sjeldent eller aldri er helt like.

Rammeverket til prinsipal-agent-teori (se Tabell 7) hjelper til å vurdere risikoelementer som oppstår når det blir flere maktnivåer i et prosjekt. Det hjelper oss også til å forstå hvordan de ulike maktnivåene henger sammen og påvirker hverandre, samt at samme interessent kan ha to ulike roller i samme prosjekt.

I et så stort prosjekt som for Regjeringskvartalet ville det vært vanskelig å vurdere disse maktnivåene kritisk uten et tydelig rammeverk. Dette fordi rammeverket bidrar til å gi tydelige pekepinner på hvilke konsekvenser eller sosiale fenomener som kan oppstå og bør vurderes aktivt underveis.

Tabell 7: Presentasjon av funn gjort i analysen sett gjennom prinsipal-agent-teori

Teori	Forventninger	Funn
<ul style="list-style-type: none"> • Prinsipal-agent-teori bygger på at det er motstridende forhold i et samarbeid hvor det er økonomiske interesser. • Den belyser at prosjekter som havner under denne teorien regjeres av lav av grad av tillit og høy grad av kontroll. • Informasjonsdelingen blir ofte selektiv og strategisk, og prosjektene kan få konsekvenser som ansvarspulverisering og lav effektivitet. • Multi-level prinsipal-agent-perspektiv beskriver hvordan flere lag med prinsipaler og agenter fører til strenger kontrollmekanismer i prosjekter. Svakheter med å ha flere lag er redusert effektivitet og at ansvarspulverisering kan oppstå. 	<p>Hvem blir prinsipal, og hvem blir agent i prosjektet?</p> <p>Hvordan fungerer prinsipal- og agentforholdet i prosjektet? Preger de av lav tillit og høy grad av kontroll?</p> <p>Hvilke egeninteresser har de involverte? Oppstår det selektiv informasjonsdeling?</p> <p>Hvor hardt jobber de for å oppnå sine egne interesser?</p> <p>Har prosjektet fått lavere effektivitet eller blitt utsatt for ansvarspulverisering mellom noen av partene?</p>	<p>Det oppstår flere nivåer hvor de ulike aktørene blir prinsipaler og agenter for hverandre, men hovedprinsipalen er Regjeringen.</p> <p>Flere av forholdene virker til å komplisere for prosjektet og bidrar til å skape strenge kontrollmekanismer.</p> <p>De fleste av interessentene er styrt av enten politiske- eller økonomiske egeninteresser.</p> <p>Det varierer, men det som fremkommer tydeligst er at politikerne jobber hardt for å fremme sine, uten at det blir større konsekvenser.</p> <p>Prosjektet har ikke blitt betydelig utsatt for lavere effektivitet enda. Ingen har pådratt seg ansvaret for at budsjettsprekken har oppstått. Dette kan bli oppfattet som ansvarspulverisering.</p>

6.2.2.1 *Hvem er prinsipal, og hvem er agent? Preges forholdene av lav tillit og høy kontroll?*

I prosjektet oppstår det flere nivåer av prinsipaler og agenter. Hovedprinsipalen er regjeringen, sammen med departementene, som er eier av prosjektet. Selv om Stortinget har innflytelse på Regjeringen så ansees de ikke som en hovedprinsipal da de ikke er økonomisk eier av prosjektet. Alle de andre involverte interessentene fungerer som agenter, men noen har også en dobbeltrolle. Eksempler på de med dobbeltrolle er regjeringen og Statsbygg. Selv om regjeringen er hovedprinsipal, så er den også underlagt Stortinget og fungerer dermed som agent mot Stortinget. Regjeringen og Stortinget har et tett samarbeidende forhold som tilsynelatende har vært avgjørende for å få prosjektet godkjent i sin helhet.

Prinsipal-agent-teori bekrefter at sterke kontrollmekanismer er normalt at forekommer når det er prosjekter med stor risiko og det er involvert agenter, som konsulenter, tekniske utøvere og andre involverte med sterke økonomiske interesser. Slik styringsform viser også prinsipal-agent-teori til at har en tendens til å ha negativ innvirkning på prosjektet og dets fremdrift (Bjurstrøm, 2020). Prosjektet ble delt opp i flere nivåer når prosjektet gikk ut på offentlig anskaffelse. Ifølge teorien gir dette en indikasjon på at det, for eksempel, kan forventes at kontrollmekanismene vil være høye, nettopp for at Statsbygg som prinsipal skal sikre at sine agenter ikke opptrer opportunistisk.

6.2.2.2 *Hvilken egeninteresse har de involverte?*

Egeninteressen til de involverte er, i hovedsak, styrt av enten politiske- eller økonomiske interesser. Dette fordi interessentene enten er direkte involvert i politikken eller har som ambisjon å komme positivt finansielt ut av prosjektet for sin egen del. Statsbygg og andre involverte underleverandører har i hovedsak økonomiske interesser. De utfører prosjektet basert på hovedmålsettingen, som er satt av prosjekteier regjeringen, men er i utgangspunktet interessert i å sikre seg økonomisk vinning. Denne egeninteressen handler ikke utelukkende om å tjene mest mulig penger, men å tjene riktig mengde penge innenfor prosjektrammen (Freeman, Harrison, & Wicks, 2007). Gjennom å kunne bidra til å skape et slikt prosjekt, med mulig suksess, vil dette også kunne gi de involverte aktørene et viktig referanseprosjekt som kan føre til at de vinner flere, store, tilsvarende prosjekter (Eisenhardt, 1989). For eksempel, for den utvalgte arkitektgruppen, vil dette være en motivasjon. Prinsipal-agent-teori bidrar til å belyse sårbare elementer i motivasjonen til de involverte i prosjektet og hvorfor prinsipalens reaksjon på dette blir streng kontroll og lav tillit.

6.2.2.3 *Hvordan jobber interessentene for å styrke sin egeninteresse? Oppstår det selektiv informasjonsdeling?*

Prinsipal-agent-teori sier at informasjon ofte kan bli selektiv og strategisk mellom partene. Dette kan komme til uttrykk gjennom opportunistiske handlinger. Det har, for eksempel, forekommet opportunistiske handlinger fra regjeringen mot Stortinget hvor regjeringen tilsynelatende er ute etter å styrke sin egeninteresse. Eksempler på dette er når tidligere Kommunal- og distriktsminister Nikolai Astrup, har gitt uttalelser som enten indikerer at prosjektet «skal gjennomføres uansett hva». Et annet eksempel var når, Finansminister Trygve Slagsvold Vedum, fremstilt seg som en slags heltefigur gjennom å vise sympati med befolkningens reaksjon på kostnadsbildet til Regjeringskvartalet – uten at det har noen konsekvenser for regjeringen selv. Samtidig kan disse uttalelsene sette Stortinget i en sårbar posisjon gjennom å svekke tilliten til befolkningen for å ha godtatt gjennomføring av prosjektet på tross av dets kostnader.

Andre eksempler på selektiv informasjonsdeling er Statsbygg sin relasjon til det konkurransevinnende arkitektelskapet. Arkitektelskapet Nordic var de som tegnet reguleringsplanen og har gjennom dette arbeidet utviklet et nært forhold til Statsbygg. De sitter derfor på mer informasjon, både av formell og uformell art, i motsetning til de andre deltagerne i konkurransen. Dette strider mot prinsipper knyttet til habilitet og konkurranseøytralitet (Dokk, 2017). Friedman et al. (2002) sin forskning innenfor interessenteori peker mot denne problematikken med sterke relasjoner mellom interessentene og hvordan dette kan påvirke prosjektutfall. Dette eksempelet er med på å illustrere hvor problematisk en tett relasjon og at noen interessenter blir sittende på informasjon andre ikke har tilgang til som følge av sin posisjon opp mot prosjekteier (Friedman & Miles, 2002).

6.2.2.4 *Lavere effektivitet og ansvarspulverisering?*

Det teoretiske rammeverket viser til at Multi-level prinsipal-agent-perspektiv beskriver hvordan flere lag med prinsipaler og agenter fører til strengere kontrollmekanismer i prosjekter. Svakheten med å ha flere slike lag er redusert effektivitet og at ansvarspulverisering kan oppstå. Det er ikke funnet noen tegn til at prosjektet har opplevd lavere effektivitet så langt i prosjektprosessen. Ifølge teorien er sannsynligheten til stede for at dette kan forekomme før prosjektet er i mål.

Ansvarspulverisering har prosjektet vist tendenser til, men det er vanskelig å peke på om årsaken skyldes strenge kontrollmekanismer eller ikke. Tilsynelatende kan det virke til at ansvarspulveriseringen oppstår som følge av mange lag med prinsipaler og agenter. Det er kun en eier av hovedmålsettingen og de involverte interessentene sitter på ulike motivasjoner til å få prosjektet gjennomført, slik prinsipal-agent-teori viser til (Eisenhardt, 1989). Det kan antas at disse aspektene bidrar til at ingen ønsker å pådra seg skylden, eller sin del av skylden, for at budsjettet har blitt så høyt.

7 RESULTAT

Et bra investeringsprosjekt kjennetegnes ved at det løser et samfunnsproblem på en kostnadseffektiv måte. Interessentteori viser til at involvering av interessenter tidlig i prosjektet er en avgjørende suksessfaktor (Flyvbjerg, 2017). Dette har blitt gjort for prosjektet Regjeringskvartalet hvor forberedelsesprosessen har vart over flere år.

Interessenter har blitt involvert og kommet med innspill gjennom konseptvalgutredningen basert på sine motivasjoner (Steenberg, 2020). Innspillene har vært varierende og interessentene har hatt ulike motivasjoner. De som har utpreget seg tydeligst er utsagnene fra regjeringen og deres tilhørende parter i departementene, hvor uttalelsene i flere sammenhenger har vært motstridende (NTB, 2022). Stortingets motivasjon virker preget av alvoret knyttet til terrorhandlingen, sett i lys av endringen de gjorde med sikkerhetslovgivningen og den økonomiske konsekvensen dette har vist seg å ha for prosjektet (Mosveen, 2020). Oslo Kommune sin motivasjon har handlet om utvikling av bybildet og på denne måten vært kostnadsdrivende (Juven, 2016). Statsbygg sin interesse er drevet av ønsket om å sikre økonomisk fortjeneste (Aga, 2023).

Samlet har de sekundære interessentene bidratt til flere kostnadsdrivende tiltak og utfall som samlet sett kunne ført til økt risiko for hvorvidt prosjektet ble godkjent til å gjennomføres eller ikke, ifølge interessentteori (Mitchell, 1997). Som følge av at de primære, eller sterke, interessentene har hatt stor innflytelse på prosjektet har det blitt godkjent - selv med sin hårreisende budsjettsprek. Interessentteori har her bidratt med å bevisstgjøre hvem som er de sterke interessentene og hvorfor de enklere vinner frem med sine forslag (Friedman & Miles, 2002). Interessentteori utfordrer også på tydeligere kategorisering og strukturering av interessentene (Laplume, Sonpar, & Litz, 2008). Prinsipal-agent-teorien gjør oss oppmerksom på at de ulike maktnivåene er et av de mest avgjørende elementene. Maktnivåene er med på å komplisere prosessen og øke risikoen i prosjektet (Bjurstrøm, 2020) hvor konsekvensen er budsjettsprek.

Det innsamlede datamaterialet har pekt på at departementene har vist tendenser til opportunistisk atferd, blant annet gjennom at Finansdepartementet har klart å få prosjektet dekket av Norges pensjonsfond, selv om det har vært mange negative reaksjoner på dette fra andre partier og befolkningen (Lilleås & Lepperød, 2019). Et annet eksempel er at

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt uttrykk for at «prosjektet skal gjennomføres uansett hva» ute i offentligheten. Målsettingene til de tilhørende partene i regjeringen er sprikende, men som følge av tette forhold internt i prosjektet så får de likevel gjennomslag for sine uttalelser og ønsker (Welde, 2021). Prinsipal-agent-teori bidrar til å sette søkelyset på disse problematiske forholdene (Flyvbjerg, 2013).

I følge multi-level prinsipal-agent perspektivet vil lagene mellom Stortinget, regjeringen, Statsbygg og underentreprenører kunne ha en forsterkende effekt på kontrollmekanismene heller enn tillitsbasert når det gjelder sosial kontroll av offentlige utgifter i representative demokratier (Spiller, 1990). Det har ikke kommet frem noen tydelige resultater på det sistnevnte enda da prosjektet nylig har startet og det er for tidlig å si noe om hvordan dette vil utarte seg videre. Prinsipal-agent-teorien belyser heller ikke hvordan en slik situasjon kan håndteres når den først oppstår. Teorien peker i utgangspunktet bare på at de motstridende forholdene er en begrensning som skaper hinder og utfordringer (Pires, 2015).

Flere av uttalelsene til politikerne, som er tilknyttet prosjektet, viser til et politisk sympatispill (Welde, 2021). Tilsynelatende virker det til at de er motiverte til å bruke aspekter ved prosjektet til å treffe velgermassen sin gjennom sine uttalelser, uten at selve uttalelsen har de helt store konsekvensene. Noen må betale for prosjektet uavhengig av om sittende regjering mener at den er for dyr, og peker på at forrige regjering er skyld i prislappen (Lilleås & Lepperød, 2019). Samtidig så har det oppstått situasjoner hvor andre, ikke direkte involverte interessenter, har forsøkt å komme med innspill uten at disse har blitt ordentlig besvart eller tatt inn i en god vurderingsprosess, for eksempel gjennom kvalitetssikringsprogrammene til anbudsprosessene. Eksempel på dette er prøveprosjektet som ble foreslått med stenging av Ring 1 for å se hvordan trafikkbildet i byen ville forandre seg og om en varig stengning ville være fornuftig for byens innbyggere – da en permanent lengre stenging med ombygging også vil være svært kostnadsdrivende for prosjektet. Dette forslaget ble besvart med en kort uttalelse på tre setninger fra regjeringen (Juven, 2023). Sett i lys av funnene i avhandlingen ble besvarelsen antageligvis gitt fordi forslaget ikke passet med regjeringens og prosjektets egen fremdriftsplan.

Prinsipal-agent-teori viser til at en potensiell konsekvens som kan oppstå, med flere maktnivåer, er ansvarspulverisering. Prosjektet har blitt utsatt for ansvarspulverisering form av at «ingen» har pådratt seg direkte ansvar for budsjettsprekken som har oppstått i prosjektet

(Spiller, 1990). Selv ikke prosjekteier, regjeringen, vil ta ansvar for at budsjettsprekken har oppstått. De peker i stedet mot tidligere sittende regjering (Lilleås & Lepperød, 2019).

7.1 VIDERE ARBEID

Det fremkommer i analysen at en stor årsak til budsjettsprekken har vært den nye sikkerhetslovgivningen som følge av kompleksiteten og plasseringen til prosjektet. I videre arbeid med problemstillingen bør det forskes mer på hvordan denne nye sikkerhetsreguleringen påvirker tilsvarende bygg med plassering i tilsvarende urbane områder.

Svakheter ved analysen er at den ikke har kategorisert interessentene ut ifra hvor samarbeidsvillige eller støttende de er til prosjektet. Det ville styrket analysen dersom interessentene ble kategorisert ytterligere da dette ville kunnet dannet et grunnlag for hvordan interessentene burde vært håndtert. En kategorisering ville gitt et oversiktlig bilde over overordnet motivasjon inn mot prosjektet for hver interessent og trolig enklere å si noe om hvorvidt interessentens motivasjon har påvirket til budsjettsprekke. Dette bør arbeides mer med i en videreføring av oppgaven.

Andre studier innenfor interessenteori har pekt på evnen til å dele informasjon, kommunisere med og koordinere eksterne og sosiale ressurser bør vurderes i større grad av de som viser interesse for å delta i konkurransen om megaprojekter. Og at gode organisatoriske forhold mellom interessentene er en viktig nøkkel til projektsuksess (Liu, Liu, Kou, Yang, & Hu, 2023). Koordinator av prosjektet til Regjeringskvartalet er Statsbygg. Hvorvidt deres prosjektmodell legger godt nok til rette for informasjonsdeling, gode kommunikasjonslinjer mellom partene og ryddige organisatoriske forhold har ikke blitt vurdert i denne oppgaven.

8 AVSLUTNING

Prosjektet Regjeringskvartalet har stoppet en gang tidligere som følge av kostnadsoverskridelse. Prosjektet ble første gang godkjent med en prosjektsum på ca. 15 milliarder kroner. Etter flere runder i den norske anskaffelsesprosessen har foreløpig budsjett endt på 36,5 milliarder kroner. Og det spekuleres i om det vil øke ytterligere.

Involvering av interessenter skal, ifølge forskningen, være positivt og verdiskapende. Likevel tegner det seg et bilde rundt casen Regjeringskvartalet om at interessentinvolvering også innebærer en økt risiko for at prosjekter kan bli skrinlagt. Involvering av sterke interessenter, som Stortinget og regjeringen, har bidratt til å sikre at prosjektet blir gjennomført «uansett hva». Avhandlingen peker mot at involvering av interessenter er riktig, men at håndteringen av involveringen ikke har vært god nok.

Avhandlingen gir ikke et tydelig svar på om interessenters egenmotivasjon er nok til at budsjettsprekken har oppstått for prosjektet Regjeringskvartalet. Selv om avhandlingen ikke gir et tydelig svar så gir den likevel – ved bruk av de anerkjente teoriene interessent- og prinsippal-agent-teori – et bilde på hvordan interessentenes motivasjon påvirker i et samspill med ulike maktbalanser og kontrollmekanismer.

Avhandlingen viser derimot at selv med nøye og lange planleggingshorisonter er det fortsatt utfordrende å treffe riktig på budsjett. Avhandlingen gir en indikasjon på at årsaken til budsjettsprekken er på grunn av flere nivåer av makthavere, mange usikkerhetsmomenter i prosjektplanleggingsprosessen, sterke interessenter som skal fungere i samspill med et politisk spill. Sammen bidrar disse faktorene til å skape de utfordringene som prosjektet har sett resultater av til nå.

9 REFERANSER

- Adaku, R. O. (2020). *Cost overruns of public sector construction projects: a developing country perspective*. International Journal of Managing Projects in Business. Hentet fra <https://www-emerald-com.ezproxy.nord.no/insight/content/doi/10.1108/IJMPB-09-2018-0177/full/pdf>
- Aga, F. (2023, 01 30). *Har nesten 13 milliarder å rutte med - likevel på Statsbygg-sjefen knipe inn*. Hentet fra bygg.no: <https://www.bygg.no/har-nesten-13-milliarder-a-rutte-med-likevel-ma-statsbygg-sjefen-knipe-inn/1517813/>
- Andersen, E. R. (2021, 05 31). VG. Hentet fra Fra 1.juni blir byggevarer enda dyrere: Marann og Erlend utsetter oppussingen: <https://www.vg.no/nyheter/i/41WBJq/fra-1-juni-blir-byggevarer-enda-dyrere-mariann-og-erlend-utsetter-oppussingen>
- Andresen, E. M. (2022, 09 14). *Store Norske Leksikon*. Hentet fra Prinsipal-agent teori: <https://snl.no/prinsipal-agent-teori>
- Anker, T. (2020). *Analyse i praksis - En håndbok for masterstudenter*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Armstrong, G. (2015). *Climbing the curve - Global Construction Survey 2015*. KPMG.
- Ashkanani, S., & Franzoi, R. (2023). *Gaps in megaproject management system literature: a systematic overview*. Engineering, Construction and Architectural Management, 30(3), 1300-1319.
- Aspøy, A. (2020, 03 30). *Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet*. Hentet fra snl.no: https://snl.no/Fornyings-,_administrasjons-_og_kirke departementet
- Berntsen, S. (2014). *Fremtidig regjeringskvartal. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptutval (KS1)*. Dovre Group, Transportøkonomisk institutt.
- Bjurstrøm, K. H. (2020). *Principals and agents or principals and stewards? Performance management of agencies in Norwegian state administration*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap.
- Bjørneset, S. (2021). *Hvordan oppnå suksess i megaprojekter*. NTNU. Hentet fra <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2976444/no.ntnu:inspera:78072291:25572632.pdf?sequence=1>

- Bowie, N. E. (2012). *Stakeholder Theory: The State of the Art (Review of Stakeholder Theory: The state of the Art)*. Philosophy Documentation Center: Business Ethics Quarterly, 22(1), 179-185.
- Bridoux, F. M., & Vishwanathan, P. (2018). *When Do Powerful Stakeholders Give Managers the Latitude to Balance All Stakeholders' Interests?* Business & Society, 59(2), 232–262.
- Briseid, E. M. (2018, 02 20). *Abduksjon*. Hentet fra Store Norske Leksikon: https://snl.no/abduksjon_-_logikk
- Brynhildsvoll, I. (2018). *Prinsipper for bedre innkjøp (3.utg)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- C.C. Cantarely, B. F. (2010). *Cost overruns in large-scale transportation infrastructure projects. Explanation and their theoretical embeddedness*. European Journal of Transport Infrastructure Research, 10 (1): 5-18 .
- Conradsen, S. (2022, 06 10). *Snl.no*. Hentet fra tillit: <https://snl.no/tillit>
- Cooke-Davies, T. (2002). *The "real" success factors on projects*. International Journal of Project Management, 20 (3): 185-190.
- Cooper, D., Grey, S., Raymond, G., & Walker, P. (2005). *Managing risk in large projects and complex procurements*. Schichester, John Willey and Sons Ltd.
- Crawford, L. (2005). *Senior management perception of project management competence*. International Journal of Project Management, 23 (1): 7-16.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2022, 12 12). *Anskaffelser.no*. Hentet fra Samspillsentreprise - BAE: <https://anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/bygg-anlegg-og-eiendom-bae/gjennomforingsmodeller/samspillsentreprise-bae>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023, 02 14). *Anskaffelser.no*. Hentet fra Anskaffelsesprosessen steg for steg: <https://anskaffelser.no/nn/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/vurdere-behov-ei-anskaffing/utfordring-og-loysinga-i-dag>
- Dokk, E. H. (2017, 10 04). *Var konkurransen om Regjeringskvartalet rettferdig? | Erling Dokk Holm*. Hentet fra aftenposten.no: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/d69xo/var-konkurransen-om-regjeringskvartalet-rettferdig-erling-dokk-holm>

- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*. *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 1, 65-91.
- Dyer, W. G., Wilkins, A. L., & Eisenhardt, K. M. (1991). *Better stories, not better constructs, to generate better theory: A rejoinder to Eisenhardt; better stories and better constructs: The case for rigor and comparative logic*. *The Academy of Management Review*, 16(3), 613.
- Eisenhardt, K. (1989). *Building theories from case study research*. *Academy of Management Review*, 26 (2): 123-138.
- Elvingdal, C., & Ullsgård, S. H. (2020). *Hva skal til for å lykkes med kategoristyring?* Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Engwall, M. (2003). *No project is an island. Linking projects to history and context*. *Research Policy*, 32 (5).
- Fjeld, I. E. (2020, 08 19). *NRK.no*. Hentet fra Her gjenbrukes deler av regjeringskvartalet – men dagens regler gjør det vanskelig: <https://www.nrk.no/norge/her-gjenbrukes-deler-av-regjeringskvartalet--men-dagens-regler-gjor-det-vanskelig-1.15104239>
- Flyvbjerg, B. (2006). *From Nobel Prize to project management: Getting risks right*. *Project management journal*, 37(3), 5-15.
- Flyvbjerg, B. (2013). *Over budget, over time, over and over again: Managing major projects*.
- Flyvbjerg, B. (2014). *What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview*. *Project Management journal*, 45(2), 6-19.
- Flyvbjerg, B. (2017). *Introduction: The iron law of megaproject management*. 1-18.
- Flyvbjerg, B. (2017). *The Oxford handbook of megaproject management*. Oxford University Press.
- Flyvbjerg, B., Garbuio, M., & Lovallo, D. (2009). *Delusion and deception in large infrastructure projects: two models for explaining and preventing executive disaster*.
- Freeman, R. (1984). *Strategic management. A stakeholder approach*. Boston: Pitman/Ballinger.

- Freeman, R. E. (1994). *The politics of stakeholder theory: some future directions*. Business Ethics Quarterly, 4(4): 409-421.
- Freeman, R. E., Harrison, J. S., & Wicks, A. C. (2007). *Managing for stakeholders: Survival, reputation, and success*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Friedman, A. L., & Miles, S. (2002). *Developing Stakeholder Theory*. Hentet fra <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00280>
- Frøslie, K. F. (2018, 06 26). *konfidensintervall*. Hentet fra snl.no: <https://snl.no/konfidensintervall>
- Færevaag, F. S. (2021, 09 8). *Dagens perspektiv*. Hentet fra <https://dagensperspektiv.no/2021/hvorfor-laerer-vi-ikke-av-planleggingsfeil>
- Færevaag, F. S. (2022, 06 4). *Budsjettsmellets forutsigbarhet*. Hentet fra <https://www.nrk.no/ytring/budsjettsmellets-forutsigbarhet-1.15986722>
- Grønmo, S. (2015). *Samfunnsvitenskapelige metoder (2.utg)*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gustafsson, J. (2017). *Single case studies vs. multiple case studies: A comparative study*.
- Hagemann, K. (2022, August 5). *Store norske leksikon*. Hentet fra Kontekst: <https://snl.no/kontekst>
- Hembre, K. (2020, 02 17). *Nytt regjeringkvartal, til hvilken pris?* Hentet fra dagsavisen.no: <https://www.dagsavisen.no/debatt/2020/02/17/nytt-regjeringkvartal-til-hvilken-pris/>
- HENT. (2021, 06 16). *HENT skal bygge A-blokken*. Hentet fra hent.no: <https://www.hent.no/2021/06/16/hent-skal-bygge-a-blokken/>
- Hilsen, A. I., & Jensen, R. S. (2014). *Den norske arbeidslivsmodellen i endring*. Fafo.
- Hindsbo, K. (2019, 06 05). *Hva er det med Y-blokken? | Hindsbo, Solbakken, Ustvedt og Simonsen*. Hentet fra aftenposten.no: <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/jdwXzL/hva-er-det-med-y-blokken-hindsbo-solbakken-ustvedt-og-simonsen>
- Høiby, H. (2021, 05 10). *Statistisk sentralbyrå*. Hentet fra Økte byggekostnader: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/artikler-og-publikasjoner/okte-byggekostnader>

- Iovino, N. (2021, 04 01). *Judge Refuses to Toss Suit Against Navy Contractor Accused of Environmental Fraud*. Hentet fra Courthousenews.com:
<https://www.courthousenews.com/judge-refuses-to-toss-against-navy-contractor-accused-of-environmental-fraud/>
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: 4.utg.
- Johansen, K. (2022, 09 14). *Store norske leksikon*. Hentet fra Nåverdi:
<https://snl.no/n%C3%A5verdi>
- Jordal, H. A., Samset, K., & Nyhus, O. H. (2018). *God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU)*. NTNU. Hentet fra
https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262021752/1249+Gode+KVUer+-+Rapport_FINAL3.pdf/fce67f46-d91e-4a33-9b57-ae151971b666
- Jordal, H. A., Samset, K., & Nyhus, O. H. (2018). *God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVU)*. Trondheim: NTNU.
- Jore, S. H., Kruke, B. I., & Olsen, O. E. (2020, 05). *Vurdering av konsekvenser ved etablering av ytre perimeter rundt nytt regjeringskvartal*. Hentet fra uis.brage.unit.no:
<https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2653567>
- Juven, O. (2016, 10 26). *Regjeringskvartalet: Her er Oslos krav*. Hentet fra NRK.no:
https://www.nrk.no/osloogviken/regjeringskvartalet_-her-er-oslos-krav-1.13197342
- Juven, O. (2023, 02 07). *Frykter tre år med kaos i Oslos gater*. Hentet fra nrk.no:
<https://www.nrk.no/osloogviken/kan-bli-trafikk-kaos-i-oslo-gatene-nar-ring-1-stenger-1.16274243>
- Jørgenrud, M. (2015, 02 2). *Digi*. Hentet fra <https://www.digi.no/artikler/milliardsmell-for-navs-it-modernisering/289318>
- Kahneman, D. (2011, 11 01). *McKinsey.com*. Hentet fra Daniel Kahneman: Beware the "inside view": <https://www.mckinsey.com/capabilities/strategy-and-corporate-finance/our-insights/daniel-kahneman-beware-the-inside-view>
- Karlsen, J. I., & Boyer, R. (1998). *Den norske samarbeidsmodellen - veskt og fall eller fall og vekst? I.T. Nilssen (red.), Mot et bedre arbeidsliv - en IFIM-antologi*. Fagbokforlaget.
- Keng, T. C., Mansor, N., & Ching, Y. K. (2018). *An Exploration of Cost Overrun in Building Construction Projects*. *Global Business & Management Research*, 10(3).

- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2020, 10 15). *Regjeringen.no*. Hentet fra Nytt regjeringskvartal: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/regjeringskvartalet/nytt-RKV/id712726/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, 04 10). *Meld. St. 21 (2018-2019) Melding til Stortinget - Nytt regjeringskvartal*. Hentet fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20182019/id2641647/?ch=4>
- Kommunal. og distriktsdepartementet. (2023). *Hovudinstruks for Statsbygg*.
- Laplume, A. O., Sonpar, K., & Litz, R. A. (2008). *Stakeholder Theory: Reviewing a Theory That Moves Us*. *Journal of Management* 2008 36:6, 1152-1189.
- Lilleås, H. S., & Lepperød, T. (2019, 02 06). *Stortinget: Erna Solberg: - Regjeringen er en garantist for handlingsregelen*. Hentet fra Nettavisen.no: <https://www.nettavisen.no/nyheter/erna-solberg-regjeringen-er-en-garantist-for-handlingsregelen/s/12-95-3423589810>
- Liu, K., Liu, Y., Kou, Y., Yang, X., & Hu, G. (2023). *Formation mechanism for collaborative behaviour among stakeholders in megaprojects based on the theory of planned behaviour*. *Building Research & Information*, 1-15.
- Loosemore, M. (1999). *Responsibility, poer and construction conflict*. Hentet fra *Construction Management & Economics*, 17(6), 699-709: <https://doi.org/10.1080/014461999371042>
- LPO Arkitekter. (u.d.). *Nytt regjeringskvartal*. Hentet fra lpo.no: <https://www.lpo.no/prosjekter/nytt-regjeringskvartal>
- Lukka, K. (2014). Exploring the possibilities for causal explanation in interpretive research. *Accounting, Organizations and Society*, 39(7), 599-566.
- Malteruds, K. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag (4.utg)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Merewitz, L. (1973). "Cost Overruns in Public Works," in *W. Niskanen, A.C. Hansen, R.H. Havemann, R. Turkey, and R. Zeckhauser, eds. Benefit Cost and Policy Analysis*, s. 277-295.

- Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS. (2013, Juni 27). *Konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal*. Hentet fra Regjeringen.no: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/bst/konseptvalgutredning_rkv.pdf
- Metier. (u.d.). *Metier.no*. Hentet fra Om oss: <https://www.metier.no/om-oss/>
- MIM. (2017, 11 21). *Sentral driftskontroll (SD-anlegg)*. Hentet fra byggordboka.no: <https://www.byggordboka.no/artikkel/les/sentral-driftskontroll-sd-anlegg>
- Mitchell, R. A. (1997). *Toward a theory of stakeholder identification and aliience. Defining the principle of who and what really counts*. *Academy of Management Review*, 22 (4): 853-886.
- Mok, Y. K., Geoffrey, Q. S., & Yang, J. (2015). *Stakeholder management studies in mega construction projects: A review and future directions*. *International journal of project management*, 33(2), 446-457.
- Mosveen, E. (2020). *Astrup: Hardt ut mot Ap - uaktuelt å fire på sikkerhetskrav*. Hentet fra VG.no: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/zglbQO/astrup-hardt-ut-mot-ap-uaktuelt-aa-fire-paa-sikkerhetskrav>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2019). *Ny sikkerhetslovgivning trer i kraft*. Hentet fra nsm.no: <https://nsm.no/om-oss/historien-om-nsm/ny-sikkerhetslov-trer-i-kraft>
- Nasjonalmuseet. (2022). *Nasjonalmuseet*. Hentet fra <https://www.nasjonalmuseet.no/aktuelt/2021/apningsdatoen-er-klar/>
- Nerdrum, Ö. S. (2020, Mai 11). *Y-blokken er død. Leve Henrik Bulls Regjeringspalass!* Hentet fra Sivilisasjonen: <https://sivilisasjonen.no/samfunn/51862/y-blokken-er-dod-leve-henrik-bulls-regjeringspalass/>
- Nettavisen. (2022, 05 11). *Regjeringskvartalet slankes - to bygg kuttet fra prosjektet*. Hentet fra Nettavisen.no: <https://www.nettavisen.no/nyheter/innenriks/regjeringskvartalet-slankes-to-bygg-kuttet-fra-prosjektet/s/12-95-3424274149>
- Nie, P. Y. (2010). *Multiple-level principal-agent model under adverse selection*. *African Journal of Business Management*, 4(18), 4042.
- Nilstun, C. (2020, 06 12). *Snl.no*. Hentet fra kontroll: <https://snl.no/kontroll>

- Norges Offentlige Utredninger. (1990). *Norges Banks nye hovedsete*. Oslo: Forvaltningstjenestene, Statens Trykningskontor.
- NTB. (2022, 05 12). *Regjeringskvartalet blir mindre enn planlagt – skal gi kostnadskutt på opptil 5 milliarder*. Hentet fra finansavisen.no: <https://www.finansavisen.no/nyheter/politikk/2022/05/12/7866023/regjeringskvartalet-blir-mindre-enn-planlagt-skal-gi-kostnadskutt-pa-opptil-5-milliarder>
- NTB Kommunikasjon. (2023, 01 25). *kommunikasjon.ntb.no*. Hentet fra Med Tetra Tech som nye eiere styrker Metier sin posisjon ytterligere: <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/med-tetra-tech-som-nye-eiere-styrker-metier-sin-posisjon-ytterligere?publisherId=17848397&releaseId=17953950>
- Ogunlana, S. O. (2010). *Beyond the 'iron triangle': Stakeholder perception of key performance indicators (KPIs) for large-scale public sector development projects*. International journal of project management, 28(3), 228-23.
- Opak. (u.d.). Hentet fra Opak.no: <https://www.opak.no/>
- Opak. (u.d.). *Dette kan bli fremtiden til regjeringskvartalet*. Hentet fra opak.no: <https://www.opak.no/dette-kan-bli-fremtiden-til-regjeringskvartalet/>
- Oslo Byleksikon. (u.d.). *Regjeringskvartalet*. Hentet fra oslobyleksikon.no: <https://oslobyleksikon.no/side/Regjeringskvartalet>
- Oslo Byleksikon. (u.d.). *Ring 1*. Hentet fra Oslobyleksikon.no: https://oslobyleksikon.no/side/Ring_1
- Pedersen, R. (2023, 01 31). *Kvadratmeterpriser på boliger i kommunene*. Hentet fra smartepenger.no: <https://www.smartepenger.no/96-bolig/3113-kvadratmeterpriser-pa-boliger-i-kommunene>
- Peltzman, S. (1976). *Toward a more general theory of regulation*. The Journal of Law and Economics, 19(29; 211-240.
- Pettrém, M. T. (2020, 11 05). *Fri sier nei til byggestart for nytt regjeringskvartal på nyåret*. Hentet fra aftenposten.no: <https://www.aftenposten.no/kultur/i/6zzvKW/frp-sier-nei-til-byggestart-for-nytt-regjeringskvartal-paa-nyaaret>
- Pettrém, M. T. (2022, 10 06). *Ny totalpris for Regjeringskvartalet: Opptil 49,2 milliarder kroner*. Hentet fra aftenposten.no: <https://www.aftenposten.no/oslo/i/kE6PKA/ny-totalpris-for-regjeringskvartalet-opptil-492-milliarder-kroner>

- Pierre, J., & Peters, B. G. (2017). *The shirking bureaucrat: A theory in search of evidence?* Policy & Politics, 45(2), 157–172. .
- Pires, V. (2015). *Social control of public expenditures in a multilevel principal-agent approach*. São Paulo State University .
- Plan- og bygningsetaten. (2019, 05 16). *Tillater riving av én fløy av Y-blokka*. Hentet fra magasin.oslo.kommune.no: <https://magasin.oslo.kommune.no/byplan/tillater-riving-av-en-floy-av-y-blokka#ref>
- Priemus, H. F. (2008). *Decision-making on mega-projects: cost-benefit analysis, planning and innovation*. Edward Elgar Publishing.
- Priemus, H., Flyvbjerg, B., & van Wee, B. (2003). *eds., op. cit.*
- Regjeringen. (u.d.). *6 gode miljøløsninger i nytt regjeringskvartal*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20182019/id2641647/?ch=6>
- Regjeringen. (2014, 02 17). *Konseptvalgsutredning og kvalitetssikringsrapport for fremtidig regjeringskvartal*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/regjeringskvartalet/kvu-ks1/id731746/>
- Regjeringen. (2019, 10 30). *Hva er statens prosjektmodell?* Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>
- Regjeringen. (2019, 09 30). *Hva er statens prosjektmodell?* Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/>
- Regjeringen. (2020, 10 15). *Følg utviklingen i arbeidet med regjeringskvartalet*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/regjeringskvartalet/folg-prosessen/id731689/>
- Regjeringen. (2022, 09 05). *Ansvarsområder og oppgaver i Finansdepartementet*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/dep/id221/>
- Regjeringen. (2022, 05 12). *Regjeringa kuttar kostnadar i nytt regjeringskvartal*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringa-kuttar-kostnadar-i-nytt-regjeringskvartal/id2912890/>

- Regjeringen. (u.d.). *Kommunal- og distriktsdepartementet*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/id504/>
- Regjeringen. (u.d.). *Statsbygg*. Hentet fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal--og-distriktsdepartementet/underliggende-etater/statsbygg/id440426/>
- Regjeringen.no. (2020, 10 15). *Følg utviklingen i arbeidet med regjeringskvartalet*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/regjeringskvartalet/folg-prosessen/id731689/>
- Regjeringen.no. (u.d.). *Regjeringen.no*. Hentet fra Jens Stoltenbergs andre regjering:
<https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/id85847/>
- Rehm, M., & Ade, R. (2013). *Construction costs comparison between 'green' and conventional office buildings*. *Building Research and Information : the International Journal of Research*. Development and Demonstration, 41(2), 198–208.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget. 4. utgave.
- Riksantikvaren. (2020, 03 12). *Riksantikvaren kan ikke frede Y-blokka*. Hentet fra riksantikvaren.no: <https://www.riksantikvaren.no/siste-nytt/pressemeldinger/riksantikvaren-kan-ikke-frede-y-blokka/>
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rockart, J. (1979). *Chief executives define their own data needs*. *Harvard Business Review*, 57 (2): 81-93.
- Rvfem, J. (2018, 06 30). *Hva koster det å oppføre et typisk kontorbygg?* Hentet fra tu.no: <https://www.tu.no/artikler/hva-koster-det-a-oppfore-et-typisk-kontorbygg-br/441201>
- Serrador, P. o. (2015). *The relationship between project success and project efficiency*. *Project Management Journal*, 46 (1): 30-39.
- Skjold, D. O. (2023, 02 03). *Hvilke konsekvenser har utenlandsk eierskap for den norske samarbeidsmodellen? En case-studie fra norsk prosessindustri*. Hentet fra idunn.no: <https://doi.org/10.18261/tfs.64.1.1>

- Skårdalsmo, K., & Haagensen, V. (2022, 05 11). *Nytt regjeringskvartal: Skroter to bygg – «vil spare 4–5 milliarder»*. Hentet fra NRK.no: https://www.nrk.no/norge/nytt-regjeringskvartal_-skroter-to-bygg-_-vil-spare-4_5-milliarder_-1.15961457
- Skårdalsmo, K., & Rønning, M. (2021, 06 27). *NRK.no*. Hentet fra Nytt regjeringskvartal: Milliardsprekk for ny energiløsning: https://www.nrk.no/norge/nytt-regjeringskvartal_-milliardsprekk-for-ny-energilosning-1.15553188
- Skårdalsmo, K., & Solheim, U. (2022, 05 27). *Ny milliardsmell for regjeringskvartalet*. Hentet fra nrk.no: <https://www.nrk.no/norge/ny-milliardsmell-for-regjeringskvartalet-1.15977188>
- Solberg Søylen, K., & Huber, S. (2006). *20 svenska fallstudier för små och medelstora företag – Pedagogik och vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Sommet, N. (2016, 10). *Achievement Goals*. Hentet fra researchgate.net: DOI:10.1007/978-3-319-28099-8_484-1
- Spikkeland, L. (2020, 07 17). *Habilitet og gråsoner*. Hentet fra ks.no: <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/habilitet-og-grasoner/>
- Spiller, P. T. (1990). *Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or "Let Them Be Bribe"*. *The Journal of Law & Economics*, 33(1), 65–101.
- Statistisk sentralbyrå. (2023, 12 11). *Prisindeks for utleie av næringseiendom*. Hentet fra ssb.no: <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/boligpriser-og-boligprisindekser/statistikk/prisindeks-for-utleie-av-naeringseiendom>
- Statsbygg. (2017, 06 02). *Doffin*. Hentet fra Kvalifisering for konkurranse med forhandling - Prosjekt 1004910 Nytt regjeringskvartal: <file:///C:/Users/krihjo11/Downloads/Kvalifisering%20for%20konkurranse%20med%20forhandling.pdf>
- Statsbygg. (2019). *Invitasjon til anbudskonkurranse, Prosjekt 1004910 Nytt regjeringskvartal, H134 Innleie av prosjektleder samspillsentrepriser* .
- Steenberg, G. (2020). *RKV BYGG, BYGGETRINN 1 - KVALITETSSIKRING AV STYRINGSUNDERLAG OG KOSTNADSOVERSLAG FOR VALGT PROSJEKTALTERNATIV (KS2)*. Dovre Group Consulting, Transportøkonomisk Institutt.

- Stortinget. (2020, 12 07). *Stortinget.no*. Hentet fra Reglement for Stortingets bygge- og leiesaker: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/reglement-for-stortingets-bygge--og-leiesaker/>
- Stortinget. (2022, 09 23). *Stortinget.no*. Hentet fra Kort om Stortinget: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Storting-og-regjering/kort-om-stortinget/>
- Sæthre, J. M. (2022, 05 20). *Dagsavisen*. Hentet fra Vedum varsler flere kutt i regjeringskvartalet: – Jobben er ikke ferdig: <https://www.dagsavisen.no/nyheter/politikk/2022/05/20/vedum-varsler-flere-kutt-i-regjeringskvartalet-jobben-er-ikke-ferdig/>
- Thomas, G. (2011). *A typology for the case study in social science following a review of definition, dicourse, and structure*. 17(6), 511-521: Qualitative Inquiry.
- Torgeir Skyttermoen, A. L. (2020). *Verdiskapende Prosjektledelse* . Oslo: Cappelen Damm AS.
- Valen, S. (2020, 10 23). *Du kan få vanvittig mye for 36 milliarder. Eller et regjeringskvartal*. Hentet fra aftenposten.no: <https://www.nettavisen.no/okonomi/du-kan-fa-vanvittig-mye-for-36-milliarder-eller-et-regjeringskvartal/s/12-95-3424035761>
- Vespestad, L. (2015, 01 27). *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/innlandet/slik-skjedde-stupeanleggsmarerittet-1.11468670>
- Weiby, P. (2019, 10 14). *Statsbygg.no*. Hentet fra Regjeringskvartalet: Tre storkontraktar til tre storentreprenørar: <https://www.statsbygg.no/nyheter/regjeringskvartalet-tre-storkontraktar-til-tre-storentreprenorar>
- Weitzner, D., & Deutsch, Y. (2015). *Understanding motivation and social influence in stakeholder prioritization*. *Organization Studies*, 36(19), 1337-1360.
- Welde, M. (2016). *Kostnadsutvikling i store statlige investeringsprosjekter fra KS1 til KS2*. Trondheim: NTNU.
- Welde, M. (2021, 03 04). *Et tilbud som ikke kan avslås?* Hentet fra Idunn.no: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN0809-750X-2021-01-08>
- Wøien, M. (2018). *Vet du nok om konsulentene til å få det beste ut av dem?* *Stat & Styring*, 28(1), 50.53. Hentet fra idunn.no.

Yin, R. K. (1984). *Case Study Research*.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design av methods*. Thousand Oaks: CA: Sage.