

SAMMENDRAG

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Finansdepartementet og Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet gjennomført ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen for et fremtidig regjeringskvartal. Hensikten med oppdraget er å sikre den faglige kvaliteten i beslutningsgrunnlaget før saken legges frem for beslutning i regjeringen.

Konseptvalgutredningen

Konseptvalgutredningen er utarbeidet av Metier, OPAK og LPO på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, og ble overlevert departementet 27. juni 2013. Den er strukturert i henhold til kravene i Finansdepartementets rammeavtale av 4. mars 2011 og veiledere knyttet til denne.

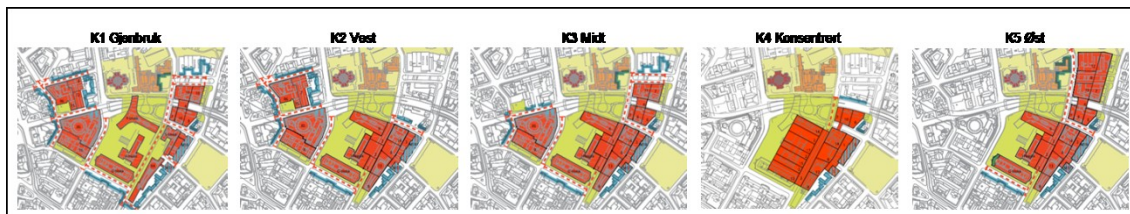
Med referanse til mandatet er det lagt til grunn at *hovedtyngden av departementene skal lokaliseres i det nåværende regjeringskvartalet med tilgrensende områder og at departementene skal være lokalisert i området i mange tiår fremover.*

Den overordnede vurderingen er at utredningen holder godt faglig nivå. Det er imidlertid en kompleks og sammensatt problemstilling, og det er i utredningen foretatt noen nødvendige metodiske forenklinger for å belyse konseptvalget på en oversikkelig måte. En vurdering av forenklingene inngår i kvalitetssikringen.

I utredningens første del er det redegjort for behov, mål og overordnede krav for tiltaket. Det redegjøres for prognosene for fremtidig antall ansatte som er benyttet og tilhørende arealbehov, en avgrensning av tidsperspektivet til 50 år og en angivelse av fem kriterier som benyttes til å rangere konseptene:

1. Effektivitet og samhandling
2. Sikkerhetsløsning
3. Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling
4. Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet
5. Bevaring av bygninger og kunst

Basert på disse kriteriene ble det foretatt en utvelgelse av følgende konsepter, som inngår i alternativanalysen i tillegg til nullalternativet¹ (dagens situasjon).



¹ Nullplussalternativet er en variant av nullalternativet som også inkluderer sikkerhetsoppgraderinger

Alternativanalysen er en *kostnadsvirkningsanalyse*, hvor den økonomiske nåverdien av alle bygningsrelaterte kostnader i analyseperioden er sammenstilt med kvalitative vurderinger av virkningene for hvert konsept. Virkningene er vurdert i henhold til kriteriene beskrevet over.

Basert på et sett med forutsetninger om antall ansatte, analyseperiode, sikkerhetsnivå, representativitet, miljøkrav, fremdriftsplan og en del andre beregningsmessige forhold, er det foretatt separate kostnadsvirkningsanalyser for arbeidsformer, samlokaliserings- og bevaringsgrad. Basert på konklusjonene fra disse analysene, blir det til slutt foretatt en samlet vurdering av konseptene K1-K5 sammenlignet med nullalternativet.

Hovedanbefalingene i konseptvalgutredningen er:

- Samlokalisering av alle departementene, med unntak av Forsvarsdepartementet, i et nytt regjeringskvartal.
- Åpent landskap for 75 prosent av arbeidsplassene, med 10 prosent underdekning og uten faste plasser for hver ansatt. Cellekontor for resterende arbeidsplasser.
- Høyblokka, Y-blokka, R4 og S-blokka rives og erstattes av nybygg. G-blokka, R5, R6 og T5 bevares.
- Konsept 5 Øst.

Vår vurdering er at konseptvalgutredningen gir en grundig redegjørelse for behov, mål og krav. Avgrensningen av mulighetsrommet er hensiktsmessig, og det er gjort et relevant utvalg av alternative konsepter.

Den metodiske tilnærmingen for alternativanalysen, med bruk av kostnadsvirkningsanalyse og separate analyser for tre av de viktige variablene er nødvendig for å gi en oversiktlig fremstilling av konseptvalget i forhold til vurderingskriteriene. Vi vil imidlertid trekke frem tre problematiske forhold ved tilnærmingen:

- Konsekvensene av konseptvalget er langsiktige og utredningen burde inkludert drøftinger av virkninger og potensial for utvidelse i et lengre perspektiv enn i 50 år fra nå.
- Forutsetningene knyttet til sikkerhetsnivå, representativitet og miljø er nødvendige, men fører til at virkninger ved ulike nivåer for disse ikke blir tilstrekkelig belyst.
- Vurderingskriteriene er oppgitt i prioritert rekkefølge, noe som medfører innbyrdes vektning av de ulike kriteriene. Dette er det ikke faglig grunnlag for uten å kjenne beslutningstakernes vurdering.

Anbefalingen om riving av Høyblokka og Y-blokka er basert på en antakelse om at verdien av kostnader og vurderingskriteriene 1-4 vil telle mer for beslutningstakerne enn verdien av bevaring. Beslutningstakerne kan vurdere det annerledes.

Nærmere om viktige premisser

I mandatet for kvalitetssikringen er det angitt at *ekstern kvalitetssikrer skal være særlig oppmerksom på de faktorene som påvirker mulighetsrommet og dimensjoneringen av fremtidig bygningsmasse, herunder forutsetningen om antall ansatte i et fremtidig regjeringskvartal, omfang av åpne kontorlandskap og avgrensinger som følge av sikkerhetsmessige forhold.*

Dimensjonering av fremtidig bygningsmasse avhenger av antall ansatte, grad av samlokalisering og nye arbeidsformer med større omfang av åpne landskap, underdekning og ikke faste plasser. I tillegg vil sikkerhetsmessige forhold, krav til langsiktighet, fleksibilitet, representativitet og miljøkrav være forhold som vil påvirke det samlede arealbehovet og dimensjonering av bygningsmassen.

Fremtidig antall ansatte: Konseptvalgutredningen tar utgangspunkt i prognoser som gir litt over 6800 ansatte i 2064, som er basert på et gjennomsnitt av tre fremskrivninger: trend som i 1990-2012, fast andel av befolkningsvekst og fast andel av total sysselsetting. Sammenligning viser at veksten i antall ansatte i alle perioder etter 1965, har vært betydelig høyere enn befolkningsveksten.

Det er mange forhold som kan påvirke antall ansatte i departementene og enhver prognose er derfor usikker. Vi mener at gjennomsnittsberegningen som er anvendt i konseptvalgutredningen fremstår som noe optimistisk i lys av historiske fremskrivninger. På bakgrunn av flere analyser av historisk utvikling mener vi at en prognose på litt over 8200 ansatte i 2064 er en mer realistisk dimensjonerende størrelse.

Konsekvensen av en utvikling i tråd med denne prognosen er at den bygningsmessige kapasiteten som er lagt til grunn i utredningen vil være brukt opp ca. 20 år tidligere enn planlagt, altså rundt 2044. Det er også en mulighet for at denne historiske fremskrivningen er for lav, i så fall blir kapasiteten brukt opp enda tidligere.

Grad av samlokalisering: Analysen i konseptvalgutredningen er en sammenligning av dagens spredte lokalisering av regjeringskontorene i leide lokaler og nybygg i regjeringskvartalet. Det er ikke gjort analyser av fortsatt spredt lokalisering med nybygg andre steder enn i regjeringskvartalet. Analysen av ikke-prissatte virkninger som effektivitet og samhandling, sikkerhet, fleksibilitet og bymessige forhold, får frem tetthetsfordelene ved samlokalisering. Det er også gjort anslag for reisekostnader som følge av dagens lokalisering og for bygningsrelaterte kostnader i de to alternativene. Forutsetningene som ligger til grunn for beregningene gjør imidlertid resultatene meget usikre. Selv om en ser bort fra de prissatte virkningene er det ganske åpenbart ut fra de ikke-prissatte virkningene, at det i et langsiktig

perspektiv vil være det beste at landets øverste ledelse er lokalisert i rimelig nærhet til hverandre, til Stortinget og til Slottet.

Nye arbeidsformer: Konseptvalgutredningens anbefaling om en høy andel åpent landskap med underdekning og ikke faste plasser, gir vesentlig bedre arealeffektivitet enn en løsning med bare cellekontorer. En løsning med bare cellekontorer vil i henhold til arealberegningene i utredningen kreve 20-25 prosent større areal, den anbefalte løsningen er dermed kostnadseffektiv. Forutsetningen om nye arbeidsformer og høyere arealeffektivitet er ambisiøs i forhold til nåværende regjeringsbygg.

Hvilke virkninger en slik løsning vil ha for trivsel og produktivitet i departementene er imidlertid mer uklart. Departementet har satt i gang et arbeid som skal kartlegge muligheter når det gjelder arbeidsformer og gi innspill til arbeidet med rom- og funksjonsprogram. Etter det vi forstår vil arbeidsgruppen legge frem sine konklusjoner i løpet av første halvår i år.

Sikkerhet: I konseptvalgutredningen er det poengtert at hva som er nødvendig sikkerhetsnivå ikke er tilstrekkelig definert i hverken lover, forskrifter eller mandatet. Det anbefales at det tas konkret stilling til hva som skal defineres som nødvendig sikkerhetsnivå. I den forbindelse er det to meget krevende spørsmål som må avklares:

- Hvor høyt skal sikkerhetsnivået være for departementsansatte generelt, i forhold til andre ansatte i privat og offentlig sektor med tilsvarende sikkerhetseksposering?
- I hvor stor grad bør det differensieres mellom ulike departementer, eller deler av departementer?

I konseptvalgutredningen har utrederne definert et sett med absolutte krav som må være oppfylt ved utforming av konseptene, og gitt manglende definisjon av nødvendig sikkerhetsnivå, vurderer vi de definerte kravene som rimelige for å kunne foreta en overordnet alternativanalyse.

Bymessige forhold – tilgjengelighet: Konseptvalgutredningen har en bred drøfting av bymessige behov. Det vises til en rekke relevante planer om gatebruk, sykkelvegnett, høyhus, byutvikling, bevaring, levende by, estetikk, torg og møteplasser og belysning som har relevans for utforming av utearealer og byliv, relevante reguleringplaner og en grundig redegjørelse for tilgjengelighet i området.

Samling av departementene medfører en betydelig økning i antall ansatte i området. Konseptene med konsentrert utvikling i øst vil også frigjøre betydelige kontorarealer som i dag benyttes av departementene, til annen virksomhet. I alt medfører dette en kraftig økning i totalt antall arbeidsplasser innenfor området som dekkes av konseptvalgutredningen. Det er derfor viktig å legge til rette for god tilgjengelighet for ansatte og besøkende, noe som i hovedsak må løses med kollektivtransport, gange og sykkel.

Det betydelige «fotavtrykket» nye bygninger i kombinasjon med sikkerhetssoner gir, fører på den ene side til begrensninger i mulighetene for motorisert transport med buss og bil, og på den annen side til gode muligheter for tilrettelegging for myke trafikanter. For ferdsel «forbi» området har utbygging mot øst bedre muligheter for igjen å kjøre bussruter gjennom Akersgata, mens det for alle konsepter bør være mulig legge til rette for bedre tilgjengelighet for myke trafikanter. Utfra sikkerhets-, miljø- og tilgjengelighetshensyn anbefaler vi at det vurderes et «konsolideringssenter» som legges utenfor regjeringskvartalet, for mottak, sikkerhetskontroll og distribusjon av post og varer.

Ring 1 gjennom regjeringskvartalet utgjør en liten lenke i et komplekst trafikksystem i Oslo sentrum. Flytting av denne må være en del av en større omlegging av trafikksystemet. Det pågående arbeidet med KVVU for nye tunneler for T-bane og tog gjennom Oslo, må ta hensyn til sikkerhetskrav for regjeringskvartalet og det potensielt store økte behovet for kollektivbetjening av såpass mange flere arbeidsplasser innenfor et lite område i Oslo sentrum.

Bevaring av bygninger og kunst: Konseptvalgutredningen anbefaler riving av Høyblokka og Y-blokka basert på en vurdering av effektivitet og samhandling, sikkerhetsløsning, fleksibilitet, tomtebeslag og en samfunnsøkonomisk merkostnad ved bevaring på henholdsvis 400 og 250 millioner kroner. Beregningen inkluderer imidlertid ikke kostnader for tomtekjøp som vil være nødvendig ved at utnyttelsen av eksisterende tomteareal blir relativt lav. Denne kostnaden er betydelig og forsterker konklusjonen i utredningen i forhold til prissatte virkninger.

Riksantikvaren har i sin tilleggsutredning, datert 10. oktober 2013, gjennomført verne vurderinger for bygningene i regjeringskvartalet, og anbefaler bevaring av Høyblokka og Y-blokka, samt G-blokka, M19, og regjeringsparken. Verneverdien er i sammendraget oppsummert som følger (utdrag):

Riksantikvaren fastslår at Høyblokka og Y-blokka har høy nasjonal verdi. Dette med bakgrunn i kulturhistorisk, arkitektonisk og kunstnerisk verdi, samt betydningen disse bygningene har hatt for utviklingen av det moderne Norge. Riksantikvaren mener at de kulturhistoriske, arkitektoniske og kunstneriske verdiene til bygningene ikke er svekket etter terrorangrepet 22. juli 2011. Særlig har Høyblokka fått økt symbolsk betydning og verdi ved at den ble stående etter bombeangrepet.

Vi legger denne verne vurderingen til grunn, men vil påpeke at en eventuell bevaring av Høyblokka og Y-blokka vil medføre utfordringer som ikke fremkommer i tilstrekkelig grad i hverken konseptvalgutredningen eller tilleggsutredningen fra Riksantikvaren:

- Høyblokka og Y-blokka legger beslag på et stort tomteareal i forhold til antall arbeidsplasser.
- Bevaring vil sannsynligvis medføre restriksjoner og begrensninger i forhold til utforming av omkringliggende bygninger, blant annet i forhold til

akseptable byggehøyder, som vil redusere muligheten for en konsentrert utvikling av området.

Disse utfordringene må ses i sammenheng med behovet for en langsiktig løsning for samlokalisering av departementene, og en best mulig utnyttelse av tomtearealet i det eksisterende regjeringskvartalet. Beslutningen om bevaring eller riving blir dermed også en avveining mellom verneverdi på den ene siden opp mot kostnad og øvrige ikke-prissatte virkninger på den andre siden.

Utvidelsesmuligheter: Med en prognose for antall ansatte i departementene som trolig er for lav og usikkerhet om forutsetningene i forbindelse med fremtidige arbeidsformer, vil kapasiteten i det nye regjeringskvartalet for det anbefalte konseptet antakelig bli brukt opp i god tid før 2064. I et langsiktig perspektiv må det uansett etableres tilleggskapasitet, og det bør derfor tilrettelegges for en utbygging som gir mulighet for en hensiktsmessig utvidelse ved behov.

Utvidelse vestover betyr i realiteten å ta i bruk R5 og muligens R6, med de utfordringene dette medfører i forhold til sikkerhet og stenging av gater.

Utvidelse nord-østover medfører at man tar i bruk arealene som i dag er park og bygninger som står på byantikvarens gule liste. Dette vil gi en mindre kompakt løsning, som vil være mindre effektiv og kreve erverv av en del nytt tomteareal, men som ikke gir det samme omfanget av stenging av gater og sikkerhetsmessige utfordringer som en utvidelse mot vest.

En fremtidig utvidelse på det arealet som i dag er planlagt for konsept Øst, vil kreve en mer konsentrert utbygging i utgangspunktet, med bedre tomteutnyttelse og høyere bygg. Handlingsrommet fremover bør opprettholdes gjennom ikke å bruke opp det arealmessige «fotavtrykket» for tidlig. Dette vil gi en kompakt og effektiv løsning med mulighet for samlokalisering på lang sikt, uten stenging av flere gater. Det bør være mulig å finne frem til gode arkitektoniske løsninger slik at en kompakt løsning også gir høy grad av representativitet og gode bymessige forhold.

Samfunnsøkonomisk analyse

Vår uavhengige alternativanalyse er en kostnadsvirkningsanalyse etter samme hovedprinsipper som i konseptvalgutredningen. Vi har imidlertid introdusert et nytt vurderingskriterium, langsiktighet. Videre har vi gjort vurderinger som avviker fra konseptvalgutredningen i forhold til bymiljø, representativitet og tilgjengelighet, og bevaringer av bygninger og kunst. I beregningen av samfunnsøkonomiske kostnader er forventningsverdiene fra usikkerhetsanalysene benyttet. Vår samlede vurdering er oppsummert i følgende tabell:

Tabell S-1: Samlet vurdering av konseptene. For ikke-prissatte virkninger viser tegnsettingen graden av positive eller negative virkninger i forhold til nullalternativet. Alle tall er i millioner 2014-kroner. Investeringskostnader viser risikojusterte verdier inkludert merverdiavgift og nødvendige kjøp av eiendom. Samfunnsøkonomiske kostnader viser diskonterte og risikojusterte verdier.

	K0 Null+	K1 Gjenbruk	K2 Vest	K3 Midt	K4 Konsentrert	K5 Øst
Langsiktighet	0	+	++	++	++++	+++
Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet	0	+	+	+	+++	++++
Bevaring av bygninger og kunst	0	++++	---	---	----	---
Effektivitet og samhandling	0	++	+++	+++	++++	+++
Sikkerhet	0	++	+++	+++	++++	++++
Fleksibilitet – Struktur og oppgavefordeling	0	++	+++	+++	++++	++++
Investeringskostnad første byggetrinn ¹	800	14 600	12 100	13 100	15 700	15 500
Samfunnsøkonomisk kostnad	23 900	24 100	21 500	21 400	19 800	20 200
Samfunnsøkonomiske besparelser	0	-300	2 400	2 500	4 100	3 600

Konseptene 4 *Konsentrert* og 5 *Øst* kommer best ut i forhold til samfunnsøkonomisk kostnad og de fleste av de ikke-prissatte virkningene. Konsept 4 er definert slik at G-blokka må rives og at den nye konsentrerte bygningen blir lite representativ (utredernes egen vurdering). På de øvrige kriteriene kommer konsept 4 bedre eller likt ut med konsept 5.

Et konsept med utgangspunkt i konsept 5, der G-blokka beholdes, men med en mer konsentrert utbygging i eksisterende regjeringsareal, gir best muligheter for å realisere de overordnede målene for tiltaket.

Bevaring av Høyblokka og Y-blokka er mulig også i dette alternativet, men vil som tidligere diskutert, redusere potensialet for en kompakt løsning og dermed for samlokalisering i regjeringskvartalet i et langsiktig perspektiv.

Verdivalg og langsiktighet

Fastlegging av nødvendig sikkerhetsnivå, og bevaring eller riving av bygninger med høy verneverdi, er to viktige verdivalg. Valg av nødvendig sikkerhetsnivå påvirker også sikkerheten for andre aktører, og er i ytterste konsekvens et valg om hvilket samfunn vi skal ha fremover. Bevaring av bygninger er viktig, men må veies opp mot andre virkninger. Muligheten for å realisere en langsiktig samlokalisering i

¹ Første byggetrinn skal dekke kapasitetsbehovet frem til 2034, og det er planlagt ytterligere utbygging for å dekke kapasitetsbehovet frem til 2064

regjeringskvartalet er i stor grad avhengig av verdivalgene for disse to spørsmålene. Dette er prinsipielt illustrert i scenariene under.

Dersom Høyblokka og Y-blokka rives og et «moderat» sikkerhetsnivå legges til grunn, får vi en normal tomteutnyttelse, det vil være mulig med høye byggehøyder, vi får færre stengte gater og det er mulig å benytte bygninger som R5 til departementsformål. Dette gir mulighet for en så langsiktig løsning som mulig.

Dersom Høyblokka og Y-blokka rives og et «høyt» sikkerhetsnivå legges til grunn, får vi en normal tomteutnyttelse, men utvidede sikkerhetssoner, det vil være nødvendig med høyere byggehøyder, vi får stengte gater og det vil ikke være mulig å benytte bygninger som R5. Dette gir en løsning med «mellomlang» horisont.

Dersom Høyblokka og Y-blokka bevares og et «moderat» sikkerhetsnivå legges til grunn, får vi en redusert tomteutnyttelse, det vil være krevende med høye byggehøyder, vi får færre stengte gater og det kan være mulig å benytte bygninger som R5. Dette gir en løsning med «mellomkort» horisont.

Dersom Høyblokka og Y-blokka bevares og et «høyt» sikkerhetsnivå legges til grunn, får vi en redusert tomteutnyttelse og utvidede sikkerhetssoner, det vil være krevende med høyere byggehøyder, vi får stengte gater og det vil ikke være mulig å benytte bygninger som R5. Dette gir mulighet for en løsning med «kort» horisont.

Avveiningen mellom samlokalisering over tid på den ene siden og verneverdien av de ødelagte bygningene og sikkerhetsnivået på den andre, er et verdivalg som til syvende og sist må tas av beslutningstakerne.

Anbefalinger

Kvalitetssikringen gir grunnlag for følgende anbefalinger vedrørende valg av hovedkonsept, ambisjonsnivå for viktige premisser for tiltaket, grad av bevaring og føringer for forprosjektet.

Hovedkonsept: Vi anbefaler en løsning med utgangspunkt i konseptvalgutredningens konsept Øst (K5), men med en mer konsentrert utbygging i kjernen av eksisterende regjeringskvartal. Høyere tomteutnyttelse i første byggefase, potensielt høyere bygninger enn forutsatt i konseptvalgutredningen og realisering av en fremtidig utvidelse mot nord-øst så sent som mulig, vil gi en kompakt og effektiv løsning med mulighet for samlokalisering på lang sikt og uten stenging av flere gater. Det bør være mulig å finne frem til gode arkitektoniske løsninger, slik at en kompakt løsning også kan gi høy grad av representativitet og gode bymessige forhold.

Arbeidsformer, åpne landskap og underdekning: Vi anbefaler at ambisjonsnivået for endring i arbeidsformer avklares ved beslutning om konseptvalg og at det gis klare føringer til forprosjektet om grad av åpne kontorlandskap og underdekning av arbeidsplasser.

Bygningsmessig ambisjon: Vi anbefaler at ambisjonsnivået for byggenes egenskaper avklares ved beslutning om konseptvalg og at det gis klare føringer til forprosjektet om i hvilken grad byggene skal være foregangsprosjekter i forhold til arkitektur, materialvalg, fleksibilitet, miljøløsninger og mer. Det er ikke tatt kostnadsmessig høyde for at byggene skal være «signalbygg».

Nødvendig grad av sikkerhet: Vi anbefaler at nødvendig sikkerhetsnivå for tiltaket avklares ved beslutning om konseptvalg, og at det gis klare føringer for forprosjektet om hvor høyt sikkerhetsnivået skal være for departementsansatte i forhold til andre arbeidstakere, og grad av differensiering av sikkerhetsnivå i, og mellom de ulike departementene.

Bevaring eller riving: Vi anbefaler at det tas beslutning om bevaring eller riving av Høyblokka og Y-blokka i forbindelse med beslutning om konseptvalg. Samfunnsøkonomisk kostnad ved bevaring er trolig høyere enn antatt i konseptvalgutredningen, og muligheten for realisering av et samlokalisert regjeringskvartal over lang tid er større ved riving. Vi har imidlertid ikke faglig grunnlag for å veie dette opp mot verneverdi.

Grensesnitt mot Ring 1: Avgrensning av tiltaket er et av de store usikkerhetsmomentene. En bør være særlig oppmerksom på grensesnittet mot Ring 1. Løsningen for fremtidig regjeringskvartal bør derfor utformes slik at det ikke medfører endrede krav i forhold til Ring 1 eller at det gjøres koblinger slik at eventuell omlegging av Ring 1 blir omfattet av dette tiltaket.

Overordnet styring: Dette er et meget stort og komplekst byggeprosjekt med mange aktører og grensesnitt, noe som krever tydelig overordnet styring av premisser og rammebetingelser for prosjektet. Tydelige avklaringer fra regjeringen om konseptvalg, ambisjonsnivå og grad av bevaring vil være et godt utgangspunkt for styring av rammebetingelsene for prosjektet. Videre er dette et prosjekt som antakelig krever et formelt prosjektstyre med nødvendig myndighet delegert fra beslutningstakerne.

Komme raskt i gang: Det er viktig å bruke tilstrekkelig med tid til å finne de mest hensiktsmessige løsningene på lang sikt. Ødelagte bygninger står imidlertid uvirksomme, er ikke spesielt representative og leiekostnadene for erstatningsarealer utgjør rundt 400 millioner kroner per år¹. Også av hensyn til effektivitet og samhandling, sikkerhet, bymiljø og tilgjengelighet er det fordelaktig å komme tilbake til en normalsituasjon så raskt som mulig.

¹ 409 mill. kr i 2014

