



Konseptvalgutredning for
fremtidig regjeringskvartal



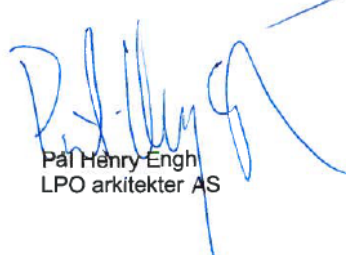
Til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal er utarbeidet i henhold til mandat fastsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet den 15. oktober 2012.

Oppdraget har vært å utarbeide en konseptvalgutredning for fremtidig løsning for lokaler til departementene i regjeringskvartalet. Bakgrunnen for utredningen er at departementene har behov for en langsiktig løsning av lokaler som tilfredsstillende nødvendige krav til sikkerhet, funksjonalitet og som understøtter deres arbeid.

Metier, LPO og OPAK legger med dette fram sin utredning.

Oslo, 27. juni 2013



Pål Henry Engh
LPO arkitekter AS



Svein Olaussen
(oppdragsleder)
Metier AS



Asbjørn Hansen
OPAK AS



Sammendrag

Mandat og rammer

Bombeangrepet 22/7 gjorde store deler av bygningsmassen i regjeringskvartalet uegnet som arbeidssted. Det ble blant annet store ødeleggelse på de fire bygningene Høyblokka, Y-blokka, S-blokka og R4. Totalt 1 796 ansatte måtte flytte ut av regjeringskvartalet.

Mandat for konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal ble fastsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet den 15. oktober 2012. Hovedinnholdet er gjengitt nedenfor:

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. KVU-en skal utarbeides som en totalleveranse i overensstemmelse med Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer.

Det skulle utredes en løsning hvor hovedtyngden av departementene lokaliseres i det nåværende regjeringskvartalet med tilgrensende områder.

Behovsanalyse

Regjeringen har besluttet at hovedtyngden av departementene skal ligge i det nåværende regjeringskvartalet. Det prosjektutløsende behovet er:

Fremskaffe sikre og effektive lokaler for departementene i regjeringskvartalet

Nedenfor er de viktigste identifiserte behovene opplistet og prioritert:

1. Tilstrekkelig med departementslokaler
2. Sikre og effektive lokaler
3. Gode energi- og miljøegenskaper
4. Bymessige behov
5. Vern av bygninger og kunst

Strategi

Hovedmålsettingen er å fremskaffe velegnede lokaler til hovedtyngden av departementene i regjeringskvartalet med tilgrensede områder. Samfunns målet for det fremtidige regjeringskvartalet er formulert slik:

Regjeringskvartalet er et effektivt departementsfelleskap med nødvendig sikkerhet i et 50 års perspektiv

Det er definert følgende effektmål:

- E1: Har fleksibilitet med hensyn til kapasitet
- E2: Har nødvendig sikkerhetsnivå
- E3: Har høy effektivitet
- E4: Har fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling
- E5: Har en høy miljøstandard

- E6: Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet

Overordnede krav

Det er formulert krav til tiltaket i to nivåer; absolutte krav (som tiltaket må oppfylle), og viktige krav.

De absolutte kravene er:

- Lokalisering i dagens regjeringskvartal med tilgrensede områder
- Kapasitet for minimum hovedtyngden av departementene
- Nødvendig sikkerhetsnivå
 - 20-40 meter avstand til almen kjøretøystrafikk
 - Ingen fysisk kontakt mellom bygninger i og utenfor regjeringskvartalet

Viktige krav benyttes til å rangere konsepter. De er satt opp i prioritert rekkefølge:

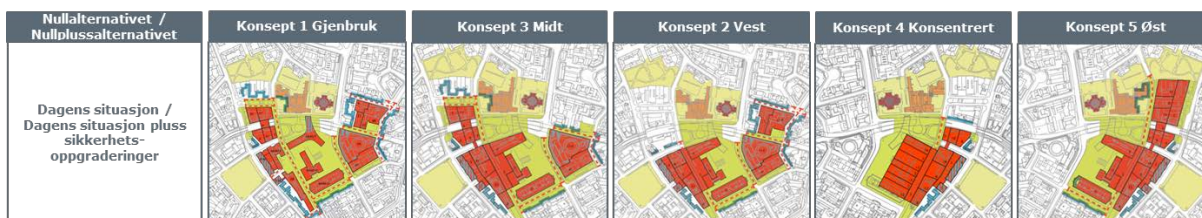
1. Effektivitet og samhandling
2. Sikkerhetsløsning
3. Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling
4. Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet
5. Bevaring av bygninger og kunst

Mulighetsstudie

Det er vurdert 23 konsepter innenfor 11 hovedområder. Gjennom grovsiling er det etablert fem konsepter for videre utredning i alternativanalysen. Konseptene belyser ulike strategier for å løse departementenes behov for lokaler i regjeringskvartalet. Gjenbruk av en eller flere regjeringsbygninger som er i bruk, unntatt Grubbegata 1, er inkludert i ett eller flere konsept. Gjenbruk av alle bygninger utenom Grubbegata 1, er i henhold til mandatet definert som et egnet konsept. S-blokka og R4 er anbefalt revet og erstattet med nybygg som bedre utnytter tomtepotensialet.

Alternativanalyse

Følgende konsepter er med i alternativanalysen:



Det er benyttet en kostnads-/virkningsanalyse. Rangeringen av alternativene er derfor basert på en avveining mellom de prissatte kostnadene og de kvalitativt beskrevne nytteeffektene.

Analysen er gjennomført i fire steg med følgende resultater:

Steg 1: Samlokaliseringsgrad – hvor mange departementer som skal samlokaliseres i nytt regjeringskvartal: Det anbefales samlokalisering av alle departementer i nytt regjeringskvartal (med unntak av Forsvarsdepartementet) på grunn av økonomi, bedret effektivitet og samhandling, større fleksibilitet, mer representativt bymiljø, færre stengte gater og bedre sikkerhetsløsning.

Steg 2: Arbeidsformer – i hvilken grad det skal være cellekontorer, åpent landskap og underdekning av arbeidsplasser: Det anbefales en fordeling av arbeidsplasser med 75 % i åpent landskap og 25 % i cellekontorer for den videre planleggingen av fremtidig regjeringsskvartal. Prinsippet om ikke faste plasser anbefales lagt til grunn for arbeidsplasser i åpent landskap. I åpent landskap anbefales innført en underdekning på 10 %.

Steg 3: Bevaringsgrad – vurdere bevaring av eksisterende bygninger og kunst: For Høyblokka og Y-blokka synes det samfunnsøkonomisk riktig å erstatte dagens bygninger med nybygg. G-blokka er mest lønnsom ved gjenbruk. For R5, R6 og T5 er det økonomisk liten forskjell mellom gjenbruk og nybygg.

Samlet gir dette følgende resultat:

- R4 og S-blokka anbefalt rives og erstattes av et nybygg (ref. mulighetsstudie)
- G-blokka bevares i det anbefalte konseptet
- R5, R6 og T5 avhendes og forutsettes bevart
- Y-blokka rives og erstattes med nybygg
- Høyblokka rives og erstattes av et nybygg

Steg 4: Samlet vurdering av konsepter – konkretisering og valg mellom konseptene: Analysen ga følgende resultatet:

Virkning	Nullpluss-alternativet	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Prissatte konsekvenser	4	4	4	3	1	1
Ikke-prissatte konsekvenser	6	4	4	3	2	1
Realopsjoner	0	0	+	+	-	+
Fordelingseffekter	Ikke identifisert relevante effekter					

Konsept Øst kommer likt eller best ut på alle kriteriene og anbefales derfor som konsept for et fremtidig regjeringsskvartal. En følsomhetsanalyse viser at valget av konsept 5 Øst er robust i forhold til endringer i sentrale forutsetninger.

Føringer for forprosjektfase

Med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen er det vektlagt tydelig prosjekteierstyring som ivaretar balansen mellom de tre perspektivene forretning (nytte/kostnad), bruker og gjennomføring.

Omfangsoptimalisering må gi god balanse mellom kostnader og nytteeffektene som tilstrekkelig kapasitet, effektivitet/samhandling, sikkerhet, fleksibilitet, bevaring samt bymiljø, representativitet og tilgjengelighet.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning, mandat og rammer	9
1.1	Bakgrunn for tiltaket.....	9
1.2	Mandat	10
1.3	Tolking av mandatet	12
1.4	Bygninger i regjeringskvartalet.....	14
1.5	Konseptuell problemstilling	14
1.6	Gjennomføring av utredningen og organisering	15
1.7	Oppbygging og leseveiledning til KVVU-en	16
1.8	Videre prosess.....	16
2	Behovsanalyse	18
2.1	Historisk utvikling av regjeringskvartalet	18
2.2	Dagens situasjon	20
2.2.1	Bygninger og departementer	20
2.2.2	Tilgrensende områder.....	24
2.3	Interessentkartlegging	24
2.4	Normative behov	26
2.4.1	Innledning.....	26
2.4.2	Internasjonale forpliktelser	27
2.4.3	Overordnede politiske målsettinger.....	27
2.4.4	Statlige føringer	27
2.4.5	Kommunale føringer	30
2.4.6	Sikkerhet	30
2.4.7	Oppsummering normative behov	36
2.5	Etterspørselsbaserte behov	37
2.5.1	Innledning.....	37
2.5.2	Konseptuelle problemstilling knyttet til arealbehov	37
2.5.3	Funksjoner og forutsetninger	42
2.5.4	Modell for arealberegning ved kun nybygg	43
2.5.5	Forutsetning om høyere utnyttelsesgrad av arbeidsplasser	49
2.5.6	Framskrivning av arealbehov ved kun nybygg	49
2.5.7	Arealbehov uten dagslysbehov	51
2.5.8	Kapasitet ved gjenbruk av eksisterende bygg	52
2.6	Interessentgruppers behov	53
2.6.1	Vern av bygninger og kunst	53
2.6.2	Bymessige behov	59
2.6.3	Miljø.....	63
2.7	Blogg om fremtidens regjeringskvartal	66
2.8	Prosjektutløsende behov	68

2.9	Oppsummering av behov	68
3	Strategi	70
3.1	Innledning	70
3.2	Samfunns mål	70
3.3	Effekt mål	71
3.4	Resultat mål	73
3.5	Målkonflikter	73
4	Overordnede krav	74
4.1	Innledning	74
4.2	Absolutte krav	74
4.3	Viktige krav	76
5	Mulighetsstudie	79
5.1	Gjennomføring	79
5.2	Mulighetsrommet	79
5.2.1	Andre vurderinger	79
5.3	Konseptuell tilnærming	80
5.4	Vurdering av konsepter	81
5.4.1	Nullalternativet	81
5.4.2	Metode	81
5.4.3	Vurderingskriterier for grovsiling	82
5.4.4	Grovsiling	83
5.5	Overordnede valg	89
5.6	Konsepter til analyse	90
6	Alternativanalyse	91
6.1	Innledning	91
6.2	Beskrivelse av konsepter	91
6.3	Metode	94
6.3.1	Valg av analysemetode	94
6.3.2	Oppbygning av den samfunnsøkonomiske analysen	95
6.3.3	Håndtering av usikkerhet i den samfunnsøkonomiske analysen	95
6.4	Samfunnsøkonomisk analyse – Steg 0: Forutsetninger og absolutte krav	96
6.4.1	Metodiske hovedforutsetninger for alternativanalysen	97
6.4.2	Tomteverdier	98
6.4.3	Framdriftsplan	98
6.5	Samfunnsøkonomisk analyse – Steg 1 Grad av samlokalisering	99
6.5.1	Innledning	99
6.5.2	Kostnads-virkningsanalyse	100
6.5.3	Sikkerhetsnivå	105
6.5.4	Oppsummering Steg 1 Grad av samlokalisering	105
6.6	Samfunnsøkonomisk analyse – Steg 2 Arbeidsformer	106

6.6.1	Innledning.....	106
6.6.2	Fleksibilitet.....	106
6.6.3	Referanser.....	107
6.6.4	Valg av kontorløsning og arbeidsform.....	107
6.7	Samfunnsøkonomisk analyse – Steg 3 Bevaringsgrad	108
6.7.1	Formål	108
6.7.2	Metode	108
6.7.3	Kostnads-virkningsanalyse	109
6.8	Samfunnsøkonomisk analyse – Steg 4 Samlet vurdering av konseptene	115
6.8.1	Prissatte virkninger – kostnader og usikkerhet.....	115
6.8.2	Ikke-prissatte konsekvenser – positive og negative effekter.....	122
6.8.3	Bevaring av bygninger og kunst.....	128
6.9	Realopsjoner – fleksibilitet i alternativene	130
6.10	Vurdering av fordelings effekter	131
6.11	Samlet vurdering av konseptene.....	132
6.12	Følsomhetsanalyse.....	134
6.12.1	Endring av sikkerhetskrav om minimumavstand fra allmenn kjøretøytrafikk til regjeringsbygg	135
6.12.2	Konsekvenser ved innføring av forventede krav til passivhus	136
6.12.3	Endring av fordelingen mellom åpent landskap og cellekontor.....	137
6.12.4	Endring av forutsetninger for framskrivning av antall ansatte	138
6.12.5	Oppsummering av følsomhetsanalyse	139
6.13	Finansieringsplan	139
6.14	Beskrivelse av anbefalt konsept.....	140
7	Føringer for forprosjektfasen.....	142
7.1	Suksessfaktorer	142
7.2	Gjennomføringsstrategi	142
7.3	Tidsplan.....	145
7.4	Elementer som videreføres fra KVU til Sentralt styringsdokument	147
7.5	Kontraktstrategi	148
7.6	Styringsmessig fleksibilitet – forenklinger og reduksjoner	148
7.7	Gevinstrealiseringsplan	148
Vedlegg 1.	Mandat	150
Vedlegg 2.	Referansedokumenter	152
Vedlegg 3.	Forkortelser og definisjoner	157
Vedlegg 4.	Møter avholdt med interessenter	160
Vedlegg 5.	Notat om flytting av Ring 1.....	164
Vedlegg 6.	Anslag på antall ansatte i regjeringskvartalet 2020-2060	167

1 Innledning, mandat og rammer

Det legges her fram en konseptvalgutredning (KVU) for fremtidig regjeringskvartal. Utredningen er søkt utarbeidet i overensstemmelse med Finansdepartementets rammeverk for kvalitetssikring av store statlige investeringer.

1.1 Bakgrunn for tiltaket

Regjeringskvartalet var før bombeangrepet 22. juli 2011 (heretter 22/7) arbeidsplass for ca. 3 700 ansatte tilknyttet 14 departement, Statsministerens kontor (SMK) og Departementenes servicesenter. Statsbygg er ansvarlige for forvaltning av regjeringskvartalet, og disponerer også lokaler i regjeringskvartalet. På dette tidspunktet var Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet og Forsvarsdepartementet plassert utenfor regjeringskvartalet, henholdsvis på Victoria terrasse, Myntgata 2 og Glacisgata 1 ved Akershus festning. Disse tre departementene har ca. 1 500 ansatte.

Bombeangrepet 22/7 gjorde store deler av bygningsmassen i regjeringskvartalet uegnet som arbeidssted. Sprengningen gjorde spesielt store ødeleggelse på de fire bygningene Høyblokka (H-blokka), Y-blokka, S-blokka og R4, ref. kapittel 1.4. Andre bygg fikk også skader, men kunne relativt raskt benyttes igjen. Imidlertid pågår etterarbeid som bytting av vinduer i G-blokka, helt frem til sommer 2013.

Deler av Y-blokka benyttes i dag som arbeidsplass for et mindre antall ansatte i Finansdepartementet og Fiskeri - og kystdepartementet som reserveløsning grunnet rehabilitering av skadde bygninger. Høyblokka, S-blokka og R4 står tomme. Store bygningsmasser sentralt i regjeringskvartalet med tilhørende uteareal kan i dag betraktes som et "uvirksomt tomrom". Tabell 1 viser at 3 690 personer jobbet i regjeringskvartalet før 22/7, og at 1 796 har flyttet ut av regjeringskvartalet etter 22/7.

Departementer - Antall ansatte	I RKV før 22/7			I midl. lokaler etter 22/7 (Som før 22/7)
	Dep.- ansatte	Politisk ansatte	Tot.	
Statsministerens kontor	75	12	87	87
Arbeidsdepartementet	207	4	211	211
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	209	4	213	
Finansdepartementet	303	6	309	
Fiskeri- og kystdepartementet	121	3	124	
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	211	4	215	
Helse- og omsorgsdepartementet	213	5	218	
Justis- og beredskapsdepartementet	384	5	389	389
Kommunal- og regionaldepartementet	198	6	204	
Kulturdepartementet	137	4	141	
Kunnskapsdepartementet	341	4	345	345
Landbruks- og matdepartementet	157	3	160	
Nærings- og handelsdepartementet	207	4	211	211
Olje- og energidepartementet	161	4	165	
Samferdselsdepartementet	141	4	145	
Departementenes servicesenter	553	0	553	553
Sum	3 618	72	3 690	1 796

Tabell 1 Oversikt over departementer og ansatte som befant seg i regjeringskvartalet før 22/7, og de som har flyttet til midlertidige lokaler utenfor regjeringskvartalet etter 22/7. Tallene er fra 1.3.2011.

Dagens situasjon er utfordrende fordi avstand vanskeliggjør blant annet samhandling, gjennomføring av møter etc., noe som går utover effektivitet. Dagens situasjon gir også sikkerhetsmessige utfordringer med krav til desentraliserte tiltak.

På bakgrunn av denne situasjonen besluttet regjeringen at hovedtyngden av departementene skal ligge samlet i og omkring dagens regjeringskvartal. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) kunngjorde anbudsgrunnlaget for en konseptvalgutredning i mai 2012. Konseptvalgutredningen skal vurdere et fremtidig regjeringskvartal med bygningsmessig kapasitet til å huse hovedtyngden av departementene. En mulig fremtidig plassering av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet i regjeringskvartalet skal inngå i konseptvalgutredningen. Til å gjennomføre utredningen ble firmaene Metier AS, OPAK AS og LPO arkitekter AS engasjert. I mandatet nedenfor er firmaene benevnt både utreder og konsulenten. I KVU-en er "utreder" benyttet som betegnelse for de tre firmaene.

1.2 Mandat

Mandat for konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal ble fastsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet den 15. oktober 2012. Hovedinnholdet er gjengitt nedenfor:

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. KVU-en skal utarbeides som en totalleveranse i overensstemmelse med Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer. Utredningen skal gjennomføres i tråd med forutsetninger og kapittelstruktur for KS1 som følger av Finansdepartementets rammeavtale av 4. mars 2011[10] om kvalitetssikring av konseptvalg, samt kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ.

Oppdragsgiver har satt opp følgende avgrensninger for arbeidet:

- Det skal gjennomføres en ordinær og selvstendig interessentkartlegging som ledd i behovsanalysen.
- Det forutsettes en bred kartlegging av mulighetsrommet, hvor alternativer med og uten riving av eksisterende bygningsmasse inngår.
- Det skal utredes en konsentrert løsning, hvor hovedtyngden av departementene lokaliseres i det nåværende regjeringskvartalet med tilgrensende områder. Reguleringsarbeidet for prosjektet skal gjennomføres ved bruk av statlig reguleringsplan.
- Plassering av Forsvarsdepartementet holdes utenom konseptvalgutredningen.
- En mulig fremtidig plassering av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet i regjeringskvartalet skal inngå i konseptvalgutredningen.
- Om lag 2000 ansatte er innplassert i midlertidige lokaler på flere steder i Oslo. Pr. september 2012 er Statsministerens kontor, Arbeidsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Departementenes servicesenter innplassert i lokaler utenfor regjeringskvartalet. Miljøverndepartementet skal i 2013 flytte til alternative lokaler utenfor regjeringskvartalet. Oppdragsgiver skal fremskaffe oversikt over antall ansatte og vurdere fremtidig behov for kontorplasser i departementene og Departementenes servicesenter til bruk i behovsanalysen.
- Utredningen skal omfatte departementene og Departementenes servicesenter sitt behov for lokaler på realistisk innflytningstidspunkt, samt påregnelig vekst etter innflytting. For øvrig må det legges til grunn at departementene skal være lokalisert i området i mange tiår fremover.
- Arealløsningen skal legge til rette for fleksibel utnyttelse av lokalene når det gjelder eventuelle endringer i departementsstrukturen, og endrede arbeidsformer. Det skal også tas hensyn til at det allerede finnes en rekke administrative fellesløsninger, og at det kan bli etablert flere slike ordninger.
- Som ledd i kartleggingen som skal inngå i behovsanalysen kan Konsulenten ta direkte kontakt med ulike departementer. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet avklarer dette med de aktuelle departementene på forhånd.
- Nødvendig sikkerhetsnivå og sikkerhetsmessige forhold skal innarbeides i konseptvalgutredningen. Trafikale forhold, som eventuell stenging av gater og forholdet til kollektivtrafikktraseer, skal i den sammenheng vurderes. Det er etablert en ekspertgruppe som nå vurderer krav til sikring av departementenes midlertidige lokaler. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet formidler kontakt mellom ekspertgruppen og Konsulenten.
- Det forutsettes at nye og/eller gjenbrukte bygg oppfyller relevante miljøkrav.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet oppretter en referansegruppe som skal delta i drøftinger og gi innspill til utrederne. Referansegruppen har ikke mandat til å beslutte hva KVU-en skal omfatte eller hvilke tilrådninger som gis i utredningen.
- Regjeringen har invitert til debatt om regjeringskvartalets fremtid. Det ble opprettet en blogg som var åpen til 1. april 2012. Bloggen er gjort tilgjengelig for Konsulenten og benyttes som et innspill i interessentkartleggingen, men skal ikke legge noen føringer for leverandørens selvstendige vurdering.
- Behovsanalysen forutsettes ferdigstilt ved årsskiftet 2012-2013.

- Konseptvalgutredningen forutsettes ferdigstilt i løpet av juni 2013.

Hele mandatet er gjengitt i Vedlegg 1.

1.3 Tolking av mandatet

Mandatet inneholder en del klare føringer for hvilken utforming og fokus KVVU-en skal ha. Viktige føringer er søkt behandlet og drøftet i utredningen der de naturlig hører hjemme. Nedenfor er det drøftet noen sentrale punkter som krever en nærmere presisering:

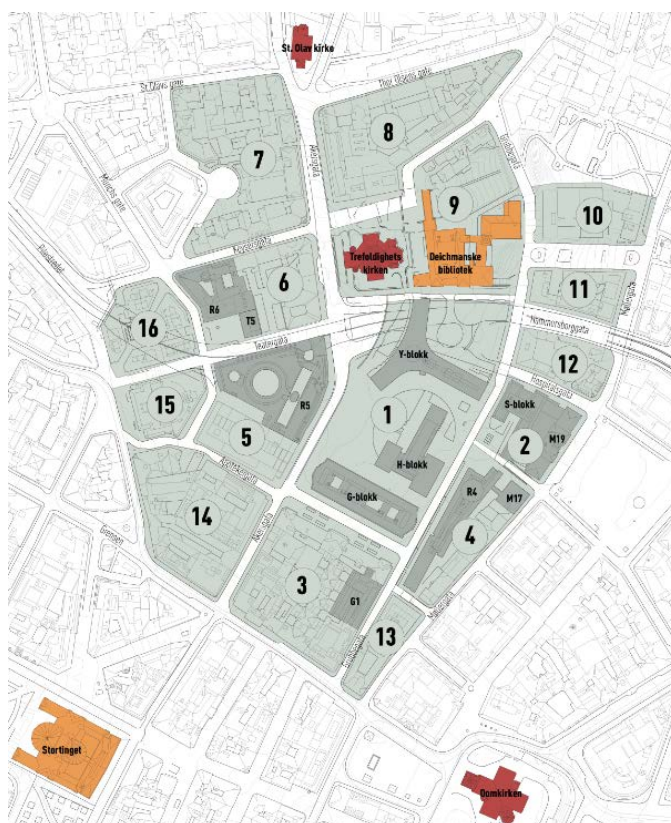
Det forutsettes en bred kartlegging av mulighetsrommet, hvor alternativer med og uten riving av eksisterende bygningsmasse inngår.

Mandatet forutsetter at konsepter som drøftes i mulighetsstudien, skal inneholde alternativer både med og uten riving av eksisterende bygninger. Dette inkluderer mellomløsninger der kun en, to eller flere bygninger rives og at mulig riving ikke er begrenset til kun de fire skadde bygningene. Det forutsettes videre at mandatet gir rom for store ombygninger av alle eksisterende bygninger og ikke minst av de fire skadde bygningene. Det skal utredes en konsentrert løsning, hvor hovedtyngden av departementene lokaliseres i det nåværende regjeringkvartalet med tilgrensende områder.

Med hovedtyngden av departementene forstås vesentlig mer enn halvparten av de ansatte i alle departementene. Per 1.10.2012 var det 5 279 ansatte i departementene inklusive ansatte i Statsministerens kontor, Departementenes servicesenter og Forsvarsdepartementet¹. Utreder har lagt til grunn at minst 3 000 ansatte skal lokaliseres i det nye regjeringkvartalet, noe som utgjør ca. 57 % av alle ansatte i departementene per oktober 2012. Det er totalt 19 departementer, som i denne sammenhengen inkluderer Statsministerens kontor og Departementenes servicesenter.

Det er viktig å definere hva som ligger i tilgrensende områder. Utreder har forsøkt å utarbeide en geografisk avgrensning som oppleves vid nok til å kunne fange opp interessante og relevante konsepter, men samtidig nok begrensende slik at fokus og plassering forblir i regjeringkvartalet gjennom en konsentrert løsning. Figuren viser et kartutsnitt over avgrensningen.

Det nærliggende området er i grove trekk avgrenset til Grensen, Pilestredet, Munchs gate, St. Olavs gate, Thor Olsens gate og Møllergata (området markert med grønt). Innenfor



Figur 1 Kart over regjeringkvartalet med tilgrensende områder

¹ Tallet inkluderer 356 departementsansatte og 3 politiske ansatte i Forsvarsdepartementet

denne avgrensningen er området inndelt i nummererte kvartaler som danner grunnlaget for en systematisk identifisering, gjennomgang og vurdering av alle eiendommer.

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 og gi plass til alle departementene. Her ble bare én sidefløy realisert (G-blokka 1904). Som figuren over viser, er i dag departementsbygningene spredt rundt på flere kvartaler. Utreder har derfor valgt å definere regjeringskvartalet som bygninger og utearealer i området som staten disponerer på lang sikt for å ivareta permanent lokalisering av ulike regjeringsformål. 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 bygninger eies av staten.

Reguleringsarbeidet for prosjektet skal gjennomføres ved bruk av statlig reguleringsplan.

Reguleringsarbeidet for prosjektet blir underlagt en statlig reguleringsplan. Dette innebærer at Miljøverndepartementet fungerer som reguleringsmyndighet og ikke Oslo kommune. Kommunens syn vil bli vurdert sammen med de nasjonale eller viktige interesser som er grunnlaget for bruk av statlig reguleringsplan.

Riksantikvaren, som er direktorat for kulturminneforvaltning, er Miljøverndepartementets rådgivende og utøvende faginstans for forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer. Riksantikvarens synspunkter vil dermed være direkte råd til Miljøverndepartementet, og dessuten bli inkludert i KVVU-en sin interessentanalyse.

For øvrig må det legges til grunn at departementene skal være lokalisert i området i mange tiår fremover.

Utreder har tolket *mange tiår fremover* som en indikasjon på at lokaliseringen vil forbli i dagens regjeringskvartal i såkalt uoverskuelig fremtid. Kun større og i dag ukjente hendelser eller årsaker vil kunne påvirke i retning av en eventuell flytting. Det er derfor forutsatt at lokaliseringen av departementene vil forbli i dagens regjeringskvartal i hele analyseperioden som er satt til 50 år.

Arealløsningen skal legge til rette for fleksibel utnyttelse av lokalene når det gjelder eventuelle endringer i departementsstrukturen, og endrede arbeidsformer.

Erfaringsmessig viser det seg at departementsstrukturen endrer seg over tid. Dessuten endres oppgavefordelingen mellom departementer relativt hyppig.

Arbeidsformene endrer seg kraftig over tid. Hvis vi går 50 år tilbake, var arbeidsformene vesentlig annerledes enn hva som er tilfelle i dag. Samtidig er det flere virksomheter, både private og offentlige, som i dag har tatt i bruk arbeidsformer som kun i liten grad benyttes i departementene. Dette kan eksempelvis være bruk av fleksible åpne landskap og prosjektorganisering. Videre forventes det at fremtidig teknologisk utvikling over en så lang tidshorisont vil påvirke arbeidsformene i betydelig grad

Mandatet indikerer her at det skal settes krav til fleksibilitet for mulige endringer.

Nødvendig sikkerhetsnivå og sikkerhetsmessige forhold skal innarbeides i konseptvalgutredningen

Nødvendig sikkerhetsnivå er ikke definert i mandatet, men er definert på et overordnet nivå for skjermingsverdige objekter i objektsikkerhetsforskriften. Regjeringskvartalet er av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet definert som skjermingsverdig objekt.

Konkrete krav er ikke angitt i forskriften. I behovsanalysen er det forsøkt konkretisert hva som kan ligge i nødvendig sikkerhetsnivå.

1.4 Bygninger i regjeringskvartalet

I regjeringskvartalet har vi følgende bygninger med tilhørende uteanlegg som har vært eller benyttes til departemental virksomhet. Rekkefølgen følger nummereringen av kvartaler vist i figuren i kapittel 1.3:

- G-blokka: Den gamle regjeringsbygningen fra 1904 hvor Finansdepartementet alltid har holdt til. Bygningen er på 5 etasjer helt over terreng og har 1 sokkeletasje delvis over terreng og 1 underetasje. Inntrukket toppetasje ble bygget 1976, og er ikke synlig fra gata.
- H-blokka: Høyblokka er fra 1958. Justisdepartementet og Statsministerens kontor holdt til her før 22/7. I dag er bygningen fraflyttet. Bygningen ble påbygget 2 etasjer i 1990, og er i dag på 18 etasjer inkludert tekniske rom + 2 underetasjer.
- Y-blokka: Bygningen er fra 1970, og huset Kunnskapsdepartementet før 22/7. I dag er bygningen delvis fraflyttet. Bygningen er på 5 etasjer + 2 underetasjer.
- S-blokka: Bygningen er fra 1978, og inneholdt deler av Arbeidsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet samt deler av Departementenes servicesenter før 22/7. I dag er bygningen fraflyttet. Bygningen er på 7 etasjer + 2 underetasjer.
- M19: Møllergata 19 er fra 1866 og ble tatt i bruk til regjeringsformål i 1981. Dette var kontorbygning for Departementenes servicesenter før 22/7. Bygningen som er på 3 etasjer + kjeller, er i dag fraflyttet.
- G1: Grubbegata 1 er fra 1939, og ble tatt i bruk som departementsbygg i 1995. Fiskeri- og kystdepartementet holder nå til i bygningen som er på 7 etasjer + 1 underetasje.
- R4: Bygningen er fra 1988 og var lokaler for Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet før 22/7. I dag er bygningen fraflyttet. Bygningen er på 9 etasjer med helikopterplattform på taket og har 3 underetasjer.
- M17: Møllergata 17 henger sammen med R4 som ble bygget samtidig. M17 er fortsatt i bruk bl.a. av Departementenes servicesenter og biltjenesten ved Statsministerens kontor, og er på 3 etasjer + 3 underetasjer.
- R5: Bygningen Akersgata 59 er fra 1996 og 6 forskjellige departementer har lokaler der. Bygningen er på 11 etasjer + 3 underetasjer.
- R6: Nybygget er fra 2012, og ble tatt i bruk av Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Nybygget er integrert med den såkalte "Enkekassa" som ble bygget i 1900. Den nye delen av anlegget er på 12 etasjer + 3 underetasjer.
- T5: Teatergata 5 er under rehabilitering til lokaler for Departementenes servicesenter. Bygningen er på 7 etasjer + 1 underetasje.
- I tillegg kommer Regjeringsparken fra 1996, og et kulvertsystem under gateplan som binder sammen alle regjeringsbygningene unntatt G1.

Deler av Arbeidsdepartementet (AD) flyttet inn i midlertidige lokaler Akersgata 64 etter 22/7. Denne bygningen er av utreder ikke tolket som en del av regjeringskvartalet.

Videre i KVVU-en er bygninger med departemental virksomhet inkludert Statsministerens kontor og Departementenes servicesenter, benevnt som departementsbygninger.

1.5 Konseptuell problemstilling

Dagens situasjon er ikke tilfredsstillende, og et tiltak om å realisere et fremtidig regjeringskvartal er derfor igangsatt av regjeringen. Tiltaket kjennetegnes ved et langt

tidsperspektiv og et stort antall interessenter. Det er identifisert viktige konseptuelle problemstillinger bl.a. innenfor følgende områder:

1. Grad av samlokalisering utover hovedtyngden av departementene
2. Hvor konsentrert skal det fremtidige regjeringskvartalet bli?
3. Hvilke tomter og bygninger kan det fremtidige regjeringskvartalet bestå av?
 - Herunder i hvor stor grad skal eksisterende bygninger i regjeringskvartalet gjenbrukes og kunst bevares
4. Hvor stor grad av fleksibilitet skal bygges inn i fremtidig løsning? Viktige faktorer er:
 - Antall ansatte, herunder langsiktige arealbehov
 - Arbeidsformer
 - Endringer i departementsstruktur
 - Arealfleksibilitet
5. Hvilket sikkerhetsnivå skal legges til grunn?

Krav til sikkerhet, forutsetninger om fremtidige arbeidsformer etc. vil kunne påvirke fremtidig løsning i stor grad.

Høy grad av sikkerhet vil kunne påvirke alle de tre andre problemstillingene og dessuten forhold som åpenhet, tilgjengelighet, trafikk, design, kostnader etc.

Nevnte konseptuelle problemstillinger sammen med andre spørsmål er drøftet i utredningen.

1.6 Gjennomføring av utredningen og organisering

KVU-en har blitt utarbeidet i perioden fra august 2012 til juni 2013. Utrederne har gjennomført arbeidet med utgangspunkt i mandat utarbeidet av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, ref. avsnitt 1.2 og 1.3. Det har i utredningsperioden vært løpende kontakt og månedlige møter mellom utreder og oppdragsgiver FAD. Referansegruppen, som har vært ledet av FAD ved departementsråd Ingelin Killengreen, har blitt holdt orientert om framdrift, aktuelle problemstillinger samt om foreløpig innhold og konklusjoner.

Utreder hadde høsten 2012 fokus på behovsanalysen, vinter 2013 på strategi, mål, krav og mulighetsstudie, mens våren 2013 i hovedsak har vært viet alternativanalysen og føringer for forprosjektfasen.

Alle bygninger i regjeringskvartalet har vært gjenstand for befaring. Dessuten har det vært gjort referansebesøk hos noen utvalgte virksomheter og bygninger i Oslo-området som Telenor, BA-HR advokater og DNB, der utforming av kontorløsninger og arbeidsformer var hovedtema. En mindre gruppe gjorde i mars 2013 et referansebesøk i Berlin hvor sikkerhet var fokusområde. Som referanse for rehabilitering av Høyblokka og Y-blokka er Middelthuns gate 29 (NVE) og Hotell 33 befart og informasjon om restaurering av bygningene innhentet. Mer utfyllende beskrivelse om dette finnes i det internt utarbeidede dokumentet "Referansestudier" [1].

Utrederne har gjennomført møter eller samtaler med mange interessenter, både departementer, andre offentlige enheter, private virksomheter og enkeltpersoner. Kapittel 2.3 gir en oversikt over interessenter som utreder har vært i kontakt med. Vedlegg 4 gir oversikt over møter avholdt med interessenter.

1.7 Oppbygging og leseveiledning til KVVU-en

KVVU-en er søkt bygget opp etter de føringer som er gitt i Finansdepartementets rammeverk for store statlige investeringer. Sentralt her har vært Finansdepartementets rammeavtale av 4. mars 2011 [10], Finansdepartementets veiledere nr. 3 Felles begrepsapparat KS 1 [11], veileder nr. 9 Utarbeidelse av KVVU/KL dokumenter [12], veileder nr. 10 Målstruktur og målformulering [13] og veileder nr. 11 Konseptvalg og detaljeringsgrad [14]. Hovedkapitlene i KVVU-en er:

- Innledning, mandat og rammer
- Behovsanalyse
- Strategi
- Overordnede krav
- Mulighetsstudie
- Alternativanalyse
- Føringer for forprosjektfasen

Kapitlene er søkt bygget opp i en logisk sekvens.

Bakgrunns materialet

Vedlegg 2 inneholder en liste over innsamlede dokumenter og dokumenter som er særskilt utarbeidet i forbindelse med KVVU-en. Som vedlegget viser har informasjonstilfanget vært veldig stort.

Det er skilt mellom tre typer referansedokumenter til denne rapporten:

- Vedlegg som inngår i KVVU-dokumentet. Dette er dokumenter som utreder har forfattet selv, og som er av stor betydning for utarbeidelsen av KVVU-en.
- Elektronisk tilgjengelige vedlegg. Dette er vedlegg som utreder har forfattet selv, men som ikke inngår i KVVU-dokumentet. Disse dokumentene har som formål å utdype enkeltområder i KVVU-en.
- Referansedokumenter: Dette er eksterne grunnlagsdokumenter for KVVU-en som har et mer generelt innhold og ikke er utarbeidet spesielt for denne rapporten.

I Vedlegg 2 følger en oversikt over elektronisk tilgjengelige vedlegg og referansedokumenter. Disse er listet opp i kronologisk rekkefølge ut fra plassering i rapporten. Elektronisk tilgjengelige vedlegg har referansenummer 1 – 7, og referansedokumentene har referansenummer 8 – 35. Dokumentene er nummerert slik [1], der 1 betyr kilde nr. 1 osv.

Utover de opplistede bakgrunnsdokumentene er det tilkommet mye informasjon gjennom samtaler, møter, e-poster, media etc. Det er den samlede dokumentasjonen og informasjonstilgangen som har utgjort bakgrunns materialet for utarbeidelsen av KVVU-en.

1.8 Videre prosess

Denne KVVU-en skal gjennom kvalitetssikring fase 1 (KS1) i henhold til Finansdepartementets rammeavtale av 4. mars 2011. En ekstern kvalitetssikrer engasjert av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Finansdepartementet vil da utarbeide en KS1-rapport. Hensikten med KS1 er å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring. KS1-rapporten vil normalt danne grunnlaget for en beslutning i regjering om konseptuell løsning.

Valgt konseptuell løsning skal deretter normalt utredes og planlegges videre i et forprosjekt hvor det utarbeides et sentralt styringsdokument for hvordan konseptet skal realiseres.

Sentralt styringsdokument skal så gjennom kvalitetssikring fase 2 (KS2) i henhold til Finansdepartementets rammeverk, hvor en ekstern kvalitetssikrer utarbeider en KS2-rapport. Etter behandling hos oppdragsgiverne for KS2, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 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.

2 Behovsanalyse

I dette kapittelet er det først gitt en kort beskrivelse av den historiske utviklingen av regjeringskvartalet, dagens situasjon og en interessentkartlegging. Videre er den påfølgende behovsanalysen inndelt i følgende områder:

- Normative behov avledet av overordnede nasjonale behov, lover og forskrifter som påvirker utformingen av nytt regjeringskvartal.
- Etterspørselsbaserte behov avledet av fremtidig arealbehov for nytt regjeringskvartal.
- Interessentgruppers behov som er avledet av behovene til ulike interessenter i det nye regjeringskvartalet.
- Deretter er det prosjektutløsende behov identifisert før kapittelet avsluttes med en oppsummering og prioritering av de viktigste behovene.

2.1 Historisk utvikling av regjeringskvartalet

Nedenfor er det gitt en kort kronologisk fremstilling av regjeringskvartalets utvikling, mens en mer utdypende beskrivelse finnes i det interne utarbeidede referansedokumentet "*Dagens tilstand. Historisk utvikling*" [2].

Regjeringskvartalet før 1900 - tallet

Allerede på 1600-tallet var Akersgata atkomst til byen fra nord. Hammersborg vokser fram som en forstad med trehus utenfor byens grenser. I 1807 blir det såkalte Militærhospitalet anlagt her. Utover på 1800-tallet blir anlegget utvidet med flere bygninger som danner det første Rikshospitalet. Apotekergata og Hospitalsgata ble anlagt. Lindéalleen som fortsatt er et sentralt element mellom Akersgata og Høyblokka, blir plantet. Trefoldighetskirken (1858) og Møllergata 19 (1866) blir bygget. Teatergata og Keysersgate blir regulert, og området blir gjenstand for utbygging med typiske murgårder fra slutten av 1800-tallet. Når Rikshospitalet flytter i 1883, blir det gamle sykehusområdet utpekt til tomt for å bygge nye regjeringskontorer.

1904 – G-blokka står ferdig

Den eldste regjeringsbygningen står ferdig på bakgrunn av en arkitektkonkurranse i 1887 som opprinnelig ble vunnet av J.S. Lenschow. Han foreslår et monumentalt prosjekt som skulle dekke et helt kvartal, og gi plass til alle departementer. Oppdraget blir raskt overlatt Henrik Bull, men prosjektet blir aldri gjennomført som planlagt. Bare den ene sidefløya, i dag Finansdepartementet, blir bygget.

1929 – forslag til regulering av regjeringskvartalet og nærliggende områder

Forslag til regulering av regjeringskvartalet med nærliggende områder som foruten gjennomføring av det monumentale forslaget til én samlet regjeringsbygning, inkluderer Hammersborggata, Deichmann og en forlengelse av Rosenkrantzgata diagonalt gjennom eksisterende bebyggelse helt opp til St. Olavs kirke. Forlengelsen av Rosenkrantzgata blir det aldri noe av. Målet er å anlegge en by basert på siktlinjer, akser og brede gater som samtidig skal skape bedre framkommelighet.

1939 – Arkitektkonkurranse om videre utbygging av regjeringskvartalet

Arkitektkonkurranse om videre utbygging av regjeringskvartalet blir avholdt. Blant annet blir lokaliseringen av Utenriksdepartementet tillagt vekt. 1930-tallet har brakt nye ideer om lys, luft og likhet for alle. Funksjonalismen er den rådende stilart også i Norge. De fleste forslagene baserer seg derfor på å bygge frittstående enkeltbygninger i et parklandskap. Konkurransen gir ingen vinnere og fire prosjekter blir likt premiert. Oslo Arkitektforening vedtar en resolusjon som går i mot å utvide regjeringskvartalet her. De mener konkurransen hadde vist at utbyggingsbehovet er for stort, og oppfordrer regjeringen til å finne en alternativ tomt. Etter krigen blir likevel arkitekt Erling Viksjø, som hadde forfattet et av de premierte konkurranseforslagene, engasjert som arkitekt for den videre utviklingen av regjeringskvartalet. Grubbegata blir anlagt helt opp til Fredensborgveien. Premissene for dagens regjeringskvartal blir dermed lagt.

1956 – Forslag til regulering av regjeringskvartalet

Det nye forslaget til regulering av regjeringskvartalet inkluderer foruten Høyblokka som er kraftig redusert i forhold til konkurranseprosjektet, også Y-blokka med en sammenhengende bygning med tilsvarende høyde og materialbruk på andre siden av Grubbegata. Denne bygningen blir seinere stykket opp og utviklet til det vi i dag kjenner som S-blokka og R4.

Bygningene i regjeringskvartalet blir tatt i bruk:

- 1958 Høyblokka
- 1970 Y-blokka
- 1978 S- blokka
- 1981 Møllergata 19 blir tatt i bruk som departementsbygning
- 1988 R4 og Møllergata 17
- 1990 Høyblokka får bygget på 2 etasjer som tas i bruk av Statsministerens kontor

1996 – Regjeringskvartalet utvides vest for Akersgata

R5 blir tatt i bruk. Bygningen er resultat av en omfattende prosess som også inkluderer nytt Tinghus, VG-bygget og det såkalte Ibsen-kvartalet. Dette gir Oslo en metropoltetthet med svært høy utnyttelse. I motsetning til R4, som først og fremst er et pragmatisk utformet kontorhus, uttrykker R5 en ny tid hvor fornyelse skjer gjennom tilpassing og fortetting innenfor en historisk kvartalsstruktur. Regjeringsparken med basseng, nye ganglinjer, sikkerhetstiltak og høye kvalitetskrav til materialer og lyssetting blir samtidig anlagt for å binde området sammen. De gamle lindetrærne blir vedtatt bevart.

2009 – UD gjennomfører en konseptvalgutredning for fremtidig lokalisering

Utenriksdepartementet gjennomfører en konseptvalgutredning om ny lokalisering som inkluderer regjeringskvartalet. Lokalisering i regjeringskvartalet frafalles da det på gjeldende tidspunkt blir konkludert som ikke mulig å frigjøre nok areal innenfor det Utenriksdepartementet anså som et realistisk tidsforløp. Basert på en samfunnsøkonomisk analyse blir Utenriksdepartementet stående igjen med følgende to alternativ i prioritert rekkefølge; nybygg på Vestbanen og totalrehabilitering av samtlige tre bygg i Victoria Terrasse. KS1 rapporten forelå i oktober 2009. Rapporten konkluderer med at nybygg er det samfunnsøkonomisk beste alternativ. Samtidig påpekes det at nullalternativet ikke er realistisk.

Aktiviteter etter hendelsen 22/7

Følgende forflytninger er registrert:

- Flere departementer flytter til andre lokasjoner utenfor regjeringskvartalet.
- R6 som inkluderer den verneverdige «Enkekassa» fra 1894, blir tatt i bruk høsten 2012.
- Akersgata 64 tas i bruk av Arbeidsdepartementet høsten 2012.

Dessuten har Statsbygg og Riksantikvaren gjennomført henholdsvis en volumstudie og en mulighetsstudie for gjenoppbyggingen av regjeringskvartalet.

Mer utfyllende beskrivelse av relevante referanser finnes i det internt utarbeidede dokumentet: "Dagens tilstand. Historisk utvikling" [2].

2.2 Dagens situasjon

Beskrivelsen av dagens situasjon er delt inn avsnittene bygninger, departementer og nærliggende områder. En mer utdypende beskrivelse finnes i de internt utarbeidede referansedokumentene "*Dagens tilstand. Bygninger og departementer*" [3] og "*Nærliggende områder*" [4].

2.2.1 Bygninger og departementer

Alle bygningene som benyttes til departemental virksomhet i regjeringskvartalet, er opplistet i avsnitt 1.4. Det er gjennomført systematiske befaringer av alle bygningene. Foruten befaringene bygger tilstandsvurderingene på følgende dokumentasjon:

- Tegningsmateriale av alle bygninger inkludert gradert BIM-modell (BygningsInformasjonsModell)
- Rapporter av skadestatus etter 22/7 for alle bygninger
- Rapporten "*Universell utforming for alle bygninger*", Statsbygg/Opticonsult 2006 [15]
- Miljørapporter for alle bygninger
- Rapporten "*Beskrivelse av verneforslag for regjeringskvartalet og Victoria terrasse*", bearbeidet etter høring 2010 og levert Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet juni 2012 [16]
- Diverse historisk dokumentasjon

Tabell 2 viser at samlet bruttoareal for alle bygninger som disponeres av departementene med unntak av Forsvarsdepartementet.

Bygninger	Departement	Før 22/7			Juni 2013		
		Areal BTA	Beregnet areal BTA over terreng	Beregnet areal BTA under-etasjer	Areal BTA	Beregnet areal BTA over terreng	Beregnet areal BTA under-etasjer
G-blokk	Finansdepartementet	16 879	14 423	2 456	16 879	14 423	2 456
H-blokk	Statsministerens kontor Justis- og beredskapsdepartementet	19 442	16 543	2 899			
Y-blokk	Kunnskapsdepartementet	21 905	10 402	11 503			
S-blokk	Helse- og omsorgsdepartementet Arbeidsdepartementet ⁶ Departementenes servicesenter	15 075	7 839	7 236			
R4	Nærings- og handelsdepartementet Olje- og energidepartementet	25 767	15 031	10 736			
M17	Departementenes servicesenter Regjeringens biltjeneste	Inkl. i R4	Inkl. i R4	Inkl. i R4			
M19	Departementenes servicesenter	4 333	3 275	1 058			
R5	Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet Kommunal- og regionaldepartementet Kulturdepartementet Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet Samferdselsdepartementet Olje- og energidepartementet ²	48 215	34 794	13 421	48 215	34 794	13 421
G1 ⁷	Fiskeri- og kystdepartementet	8 159	7 077	1 081	8 159	7 077	1 081
Kulvertsystem		2 000		2 000	2 000		2 000
R6	Helse- og omsorgsdepartementet Landbruks- og matdepartementet				21 400	16 500	4 900
T5	Departementenes servicesenter				2 886	2 532	354
Samlet sum i bruk RKV		161 775	109 385	52 390	99 539	75 326	24 212
Victoria Terrasse	Utenriksdepartementet	39 519	33 519	6 000 ³	39 519	33 519	6 000

² Olje – og energidepartementet flyttet fra R4 til R5 etter 22/7

³ Overordnet vurdert til ca. 6000 m2 arealer grunnet mangel på detaljert underlag

Bygninger	Departement	Før 22/7			Juni 2013		
		Areal BTA	Beregnet areal BTA over terreng	Beregnet areal BTA under-etasjer	Areal BTA	Beregnet areal BTA over terreng	Beregnet areal BTA under-etasjer
Gullhaug torg 4A	Justis- og beredskapsdepartementet				20 936 ⁴	N/A	N/A ⁵
Kongens gt. 8	Nærings- og handelsdepartementet				13 858	N/A	N/A
Kirkegt. 18/Tollbugt.12	Kunnskapsdepartementet				20 678	N/A	N/A
Akersgata 64-68	Arbeidsdepartementet				3 032 ⁶	N/A	N/A
Kongens gt. 18-20	Miljøverndepartementet				15 915	N/A	N/A
Glacisgata 1	Statsministerens kontor				3 500	N/A	N/A
Grubbegata 14 (G14)	Departementenes servicesenter				750	N/A	N/A
Torggata 26-28 (T 26-28)	Departementenes servicesenter				3 100	N/A	N/A
Youngstorget 5 (YT 5)	Departementenes servicesenter	1 300	N/A	N/A	1 300	N/A	N/A
Hammersborg-gata 9 (H9)	Departementenes servicesenter				7050	N/A	N/A
Samlet sum utenfor RKV		40 819	33 519	6000	129 668	33 519	6 000
Totalt		202 594	142 904	58 390	229 207	108 885	30 212

Tabell 2 Lokalisering av departementer og areal per bygning i regjeringskvartalet og midlertidige lokaler

Tabell 2 viser at samlet brutto areal på bygninger i regjeringskvartalet før 22/7 var ca. 162 000 m² hvorav ca. 109 000 m² over terreng. Det totale arealet utenfor regjeringskvartalet per juni 2013 er på ca. 130 000 m² (ekskl. Forsvarsdepartementet). Dette inkluderer Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet som hadde permanente lokaler utenfor regjeringskvartalet før 22/7, og departementer som har måttet leie andre lokaler som følge av hendelsen 22/7.

I Glacisgata 1 er kun arealet som Statsministerens kontor benytter inkludert, det vil si at arealet til Forsvarsdepartementet er holdt utenfor (ref.1.2 Mandat).

Vernestatus

Alle departementsbygningene har sitt eget særpreg, og flere bygninger har integrert kunst av stor verdi. Arkitektonisk verdi, den integrerte kunstens verdi og symbolverdi som

⁴ Vil fra juli 2013 øke til 25 873 m².

⁵ N/A (not available) - I analysen modellen for Steg 1 Grad av samlokalisering er arealer under terreng overordnet vurdert til ca. 20 % (ca. 4000 m²) av totale arealer fra juli 2013. Tilsvarende er gjort for Miljøverndepartementet.

⁶ AD har leid 120 arbeidsplasser i Møllergata 37 siden 2004. Planlagt flyttet til Akersgata 64-68.

⁷ Kulturdepartementets idrettsavdeling hadde tilhold i G1 fram til 22. juli 2011. Nå flyttet til R 5.

⁶ Vil fra 01.01.14 øke til 20 490 m² da Statsbygg overtar hele bygget.

regjeringsbygg gjør regjeringskvartalet unikt i nasjonal sammenheng. Særlig viktig er byrommet mot Akersgata hvor Høyblokka er det høyeste elementet. R4 og S-blokk har ingen eller liten verneverdi. Bygningenes verneverdi ble behandlet som en del av landsverneplanprosessen til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet fram til 2011. Etter 22/7 ble verneprosessen "satt på vent" i påvente av en utredning for et nytt regjeringskvartal. For mer utfyllende informasjon om vern vises det til eget kapittel om bygningsmessig vern i behovsanalysen.

Skadestatus

De fleste bygningene i regjeringskvartalet ble påført store skader 22/7. Verst gikk det utover bygningene nærmest stedet hvor bomben gikk av, dvs. Høyblokka, Y-blokka, S-blokka, Møllergata 19 og R4 som umiddelbart måtte fraflyttes. På G-blokka og Grubbegata 1 gikk det verst utover fasader og vinduer, og bygningene kunne tas i bruk etter kort tid med enkelte provisoriske løsninger.

Det er ikke registrert alvorlige skader på bærekonstruksjoner i noen bygninger jf. rapport, "12060 Regjeringskvartalet – Sikringsprosjektet" datert 25.1.2012, utarbeidet for Statsbygg. Mandatet for oppdraget var å kartlegge alle skader på primærbæresystemet, og dokumentere de skader som kan relateres til hendelsen 22/7. Dette innebærer at resultatet av undersøkelsen er vurdert opp mot den dimensjonering som var når bygningene ble satt opp. Dagens krav til sikkerhet når det gjelder bombelaster er noe annerledes, og det må gjøres en vurdering av behov for tiltak dersom bygningene skal bevares.

Bransikkerhet

De skadede byggene er bygget fra 1958 og senere, og brannsikringen er oppgradert underveis. Likevel oppfyller ikke bygningene dagens krav. Ved bruk av de eksisterende byggene må det påregnes at kravet om hovedombygging blir lagt til grunn, noe som betyr at lover og forskrifter på søknadstidspunktet vil gjelde.. Dette vil kunne medføre større eller mindre tiltak i byggene, noe som vil påvirke utnyttelsen av og muligheten til å bruke byggene til det forutsatte formålet på en rasjonell måte.

Sikkerhet

Alle bygninger trenger utbedringer knyttet til nødvendig perimetersikring (grunnsikring av et definert område inklusive bygninger). Behov for sikkerhet er nærmere utdypet i kapittel 2.4.6.

Universell utforming

Vi har mottatt rapporter utarbeidet av Opticonsult som har registrert manglende oppfyllelse av kravene til universell utforming for G1, S-blokka, R5, M19, Høyblokka, Y-blokka, og R4/M17 i forhold til gjeldende lovverk. Disse bygningene må oppgraderes dersom de skal oppfylle dagens krav. I tillegg er det store utfordringer knyttet til å kunne oppfylle kravene til universell utforming i G-blokka.

Fleksibilitet og endringspotensial

Alle bygninger kan til en viss grad tilpasses ulike arbeidsformer. G-blokka er mest rigid på grunn av gamle konstruksjoner med omfattende system av tykke bærevegger- Høyblokka er utfordrende på grunn av begrenset fotavtrykk og lave etasjehøyder.

Miljø og energi

Ved eventuell rehabilitering kan dagens forslag til vernestatus gjøre det utfordrende å oppnå energieffektivitet opptil gjeldende forskriftskrav for G-blokka, Høyblokka, Y-blokka og Møllergata 19. Det må forventes at det for enkelte av bygningene vil være relativt store avvik

mellom forskriftskravene og faktisk forbruk ved en hovedombygging. For R4 og S-blokka er det lettere å oppnå en god energieffektivitet ved bygging av nye fasader. G1 er omkranset av annen bygningsmasse som gjør bygningen klimamessig gunstig. Miljøkartlegginger som er utarbeidet for flertallet av bygningsmassen i regjeringskvartalet, viser ingen overraskende funn i noen av bygningene. Alle funn samsvarer med bygningsmaterialer fra tiden hvor bygningene er oppført. Det er ikke gjennomført miljøundersøkelser av grunnen ved noen av miljøkartleggingene.

Arbeidsformer

Arbeidsplasser i departementer som holder til i permanente lokaler i regjeringskvartalet og hos Utenriksdepartementet, er i hovedsak basert på cellekontorløsninger. De ansatte uttrykker å trives med det. Særlig R5 blir pekt på som et bra og effektivt sted å arbeide.

Arbeidsplasser i departementer som holder til i midlertidige lokaler utenfor regjeringskvartalet, med unntak av Statsministerens kontor og Justis- og beredskapsdepartementet, er basert på utstrakt bruk av kontorlandskap. De ansatte uttrykker å trives med det. Særlig Nærings- og handelsdepartementet har nedlagt et stort arbeid med å forankre og gjennomføre nye arbeidsformer i landskap. Tilsvarende prosjekter er satt i gang for Kunnskapsdepartementet og Miljøverndepartementet

2.2.2 Tilgrensende områder

Tilgrensende området er i grove trekk avgrenset til Grensen, Pilestredet, Munchs gate, St. Olavs gate, Thor Olsens gate og Møllergata, slik det er vist i Figur 1 under avsnitt 1.3.

Innenfor nærliggende områder har viktige interessenter utenfor den departementale virksomheten blitt identifisert. Gjennom møter og annen kommunikasjon har synspunkter og planer blitt kartlagt. Det har samtidig blitt utarbeidet et objektregister inneholdende viktige faktaopplysninger om sentrale eiendommer etc. De viktigste interessentene som utreder har hatt møter med for å kartlegge nærliggende områder, har vært: OBOS, Olav Thon - gruppen, Entra Eiendom, KLP eiendom, Oslo kommune, lokale næringsdrivende, Høyesterett, Oslo brannvesen og noen flere private eiendomsselskap.

Alle grunneiere uttrykker forståelse for det pågående tiltaket om nytt regjeringskvartal, og regjeringens ønske og behov for å samle departementene. Grunneierne ønsker et godt samarbeidsklima med staten, og understreker nødvendigheten av åpenhet i den videre prosessen.

Mer utdypende beskrivelser av nærliggende områder finnes i det elektroniske vedlegget "*Nærliggende områder*" [4].

2.3 Interessentkartlegging

Det er kartlagt et stort antall interessenter knyttet til tiltaket. For å få en god og bred analyse er det avholdt møter med en rekke av disse. Tabell 3 gir en alfabetisk oversikt over hvilke interessenter som inngår i interessentkartleggingen og som utreder har hatt møter 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 byfornyelsesetaten, Oslo kommune	Oslo kommunes kunstsamlinger, Kulturetaten
Entra Eiendom	Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune
Finansdepartementet	Politidirektoratet
Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet	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)

Tabell 3 Oversikt over interessenter som utreder har hatt møter med

Det vises til Vedlegg 4 for en fullstendig oversikt over møter som er avholdt med ulike interessenter.

Som det fremgår av tabellen, er det et stort og komplekst interessentbilde selv om tabellen bare viser et lite utvalg av interessentene, nemlig de som utrederne har hatt møter med.

Viktigste interessent er reell eier av tiltaket, som er regjeringen og Stortinget som besluttsende og finansierende myndighet.

Som sekundær interessent kommer alle interessenter som har en formell beslutningsmyndighet når det gjelder nytt regjeringskvartal. Viktige eksempler er Oslo kommune med store interesser for bymiljø etc., sikkerhetsmyndigheter og Miljøverndepartementet gjennom iverksettelse av statlig reguleringsplan. Videre inkluderer vi departementene som apparat for regjeringen.

Blant øvrige interessenter er et stort antall virksomheter som samhandler med og som har viktige grensesnitt til departementene, dvs. direktorater, kommuner etc. I tillegg kommer private næringsdrivende, trafikanter og gående i området samt ansatte og besøkende i departementene. Riksantikvaren er også en interessent som følge av forslagene til vern av flere regjeringsbygg.

Når man kommer til selve utformingen av løsning, bør de ansattes og departementenes behov og krav til de mer detaljerte løsningene identifiseres og tillegges vekt. Men på et konseptvalg nivå med en svært lang tidshorison, er dette av mindre betydning.

2.4 Normative behov

2.4.1 Innledning

I dette avsnittet vurderes hvilke overordnede politiske målsettinger, lover og forskrifter som er viktige som normative behov for nytt regjeringskvartal og deretter drøftes samfunnsbehov i lys av eventuell underoppfyllelse av disse. Samtidig er relevansen av de overordnede mål, lover og forskrifter vektlagt.

De identifiserte normative behovene som anses relevante for KVVU-en, er inndelt i internasjonale forpliktelser, overordnede politiske føringer, statlige føringer, kommunale føringer, sikkerhet og avsluttes med en oppsummering.

I utgangspunktet er det kun gjeldende lovverk med tilhørende forskrifter, som skal vektlegges. For et tiltak som dette, der vi kan regne med at det tar tid før byggingen starter, kan det imidlertid også tenkes at gjeldende forskrifter kan bli endret. Det er videre utarbeidet en rekke stortingsmeldinger som underbygger relevante lover og forskrifter.

For sikkerhet finnes det ingen entydig definisjon av hva som menes med nødvendig sikkerhetsnivå i gjeldende lover og forskrifter, men objektsikkerhetsforskriften angir krav til sikring av skjermingsverdige objekter på et svært overordnet funksjonelt nivå. Basert på Nasjonal sikkerhetsmyndighets veiledninger er derfor sikkerhet tatt inn som et eget kapittel der behovet er forsøkt utledet og konkretisert.

Meldinger til Stortinget (Meld. St.) og Norges offentlige utredninger (NOU) kan over tid danne grunnlaget for lov eller forskrift, som tilfellet er for føringer innen universell utforming, miljø og energi. Det er grunn til å tro at flere av dagens stortingsmeldinger og NOU-er innen miljø og samfunn vil spille en vesentlig rolle ved ferdigstillingstidspunkt for et nytt regjeringskvartal, jf. Meld. St. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn.

I lovsammenheng er plan- og bygningsloven et av de mest langsiktige virkemidlene til å påvirke utslipp av klimagasser og ivaretar miljøperspektivet gjennom lovens formål om bærekraftig utvikling. For å fremme bærekraftig utvikling inneholder plan- og bygningsloven en bestemmelse om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (§ 6-1). Dette innebærer at Miljøverndepartementet hvert fjerde år utarbeider et forventningsdokument. Forventningsdokumenter er sist vedtatt i 2011, og har relevans for nytt regjeringskvartal med fokus på klima og energi, by- og tettstedsutvikling samt helse, livskvalitet og oppvekstmiljø.

Statlige føringer ivaretas i kommunale planer, veiledere, og Oslo kommunes relevante føringer på konseptvalgnivå finnes blant annet i «Handlingsplan for miljø og klima 2012-2015». Oslo skal ha en bærekraftig byutvikling med miljøvennlige bygningsmiljøer og byrom.

Bærekraftbegrepet er sentralt i relevante normative behov, og i stortingsmelding 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn skrives det at framtidsrettet bygningspolitikk «skal byggje på prinsippa om berekraftig utvikling». Meldingen beskriver de tre bærende «søyler» i bærekraftbegrepet, sosiale faktorer, miljø og økonomi.

Bygg og sosial utvikling: Her ligg hovudvekta på tryggleik, inneklima, bustadkvalitet og trivsel, tilgjengelegheit og universell utforming, førebyggjande helsearbeid, arkitektur, byggjeskikk, design og anna.

Bygg og miljø: Her ligg hovudvekta på energibruk, energikjelder, klimagassutslepp, klimatilpassing, bevaring, miljøfarlege stoff, miljøsanering, kjeldesortering og gjenvinning av byggavfall og anna.

Bygg og økonomi: Her ligg hovudvekta på verdiskaping, kostnadseffektivitet, produktivitet, livssyklus-kostnader, samfunnsøkonomi og anna.

Plan- og bygningslovens hovedformål er bærekraftig utvikling. Da dette begrepet omfatter mange områder, vil ikke utrederne benytte dette ordet i målsettinger eller krav. I stedet vil ordet bærekraft inngå i områder som økonomi, miljø og andre behov. Økonomi inngår som en del av den samfunnsøkonomiske analysen, mens miljø inngår som et eget punkt i interessentanalysen. Alle andre behov i interessentanalysen kan sees på som sosiale behov.

Planer skal etter loven sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner. Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

2.4.2 Internasjonale forpliktelser

Internasjonale avtaler med relevans til et fremtidig regjeringskvartal er Kyoto-avtalens krav til reduksjon av klimagassutslipp og bygningsenergidirektivet krav til energibruk i bygg.

Norges forpliktelser i disse avtalene videreføres i statlig planretningslinjer, hvor det nasjonale målet er at «De (retningslinjene) skal gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse stimulere og bidra til reduksjon av klimagassutslipp, samt økt miljøvennlig energiomlegging».

2.4.3 Overordnede politiske målsettinger

Mandatet som er fastsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, gir klare målsettinger med hensyn til både lokalisering og kapasitet i form av egnede lokaler.

Regjeringen har vedtatt at hovedtyngden av departementene skal lokaliseres i det nåværende regjeringskvartalet med tilgrensende områder. Denne utredningen legger til grunn at dette innebærer minst 3 000 ansatte. Dessuten skal en mulig lokalisering av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet i regjeringskvartalet vurderes.

Regjeringen har vedtatt at det skal reises et minnested for 22/7 i regjeringskvartalet.

2.4.4 Statlige føringer

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) [17]

De overordnede behovene beskrives i lovens § 1.1:

- Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.
- Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.
- Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.
- Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.
- Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Planlegging av nytt regjeringskvartal er av oppdragsgiver besluttet gjennomført som statlig regulering. Planprosessen vil følge vanlig prosedyre, men staten ved Miljøverndepartementet trer inn i Oslo kommunes rolle som leder av planprosessen. Omfanget av planen medfører

krav til konsekvensutredning, og Oslo kommune vil ha formell rolle som høringsinstans. Klageinstans og overordnet vedtaksmyndighet, som normalt ligger hos kommune og fylkesmann, ligger ved bruk av statlig reguleringsplan hos Miljøverndepartementet. Relevante krav i plan- og bygningsloven er prosessuelle.

I mandatet står det følgende: "Det forutsettes at nye og/eller gjenbrukte bygg oppfyller relevante miljøkrav." Utviklingen innen miljø går raskt og regjeringen har varslet innskjerping av miljøkrav som krav til passivhus i 2015, og nesten nullenergi i 2020. Dagens forskriftskrav for kontorbygninger gir et totalt netto energibehov på 150 kWh/m² oppvarmet BRA per år. Utreder har lagt dagens gjeldende lover og forskrifter til grunn i analysen. Imidlertid er det gjennomført en egen følsomhetsanalyse for hvilke konsekvenser og kostnader forventede krav til passivhus vil kunne få, i tillegg til at det er sett på tidligere utførte følsomhetsanalyser innenfor samme tema. Det anbefales at dette videreføres inn i neste fase hvor passivhus og nullenergi kan behandles som en opsjon.

Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift, TEK 10)

Denne forskriften til plan- og bygningsloven skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi.

Med universell utforming legger utreder til grunn de krav som finnes i plan- og bygningsloven, og som utfylles og konkretiseres i Byggteknisk forskrift (TEK 10). Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven har bestemmelser som gjelder både tilgjengelighet og personsikkerhet ved evakuering. For planleggingsnivå finnes relevante føringer i Rundskriv, 29.12.1999 nr. T-5/99 B, Tilgjengelighet for alle. Rundskrivet er et samarbeid mellom Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og tidligere Sosial- og helsedepartementet og en oppfølging av St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og regionalpolitikk, og St.meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001. For nybygg gis det i praksis ikke dispensasjon fra kravet.

Prinsippet om universell utforming er sentralt i lover og forskrifter. Oppsummert er kravene at de fysiske omgivelsene, dvs. bygninger, uteområder og andre anlegg, utformes slik at de kan brukes av alle mennesker på en likestilt måte. Dette inkluderer personer med nedsatt bevegelse, syn, hørsel, forståelse, samt nedsatt toleranse for forurensning og allergifremkallende stoffer. Eksempler på krav til tilgjengelighet er:

- Tilstrekkelig bredde på gangarealer.
- Gangarealer uten hindre og trinn.
- Tilfredsstillende stigningsforhold.
- Sammenhengende ledelinjer, enten naturlige eller kunstige, som gir synshemmede mulighet til å orientere seg.
- Visuell informasjon gitt på en klar og tydelig måte.

Spesielt relevant for konseptvalgarbeidet er målene knyttet til transport og bevegelsesmulighet i området, samt sosiale møteplasser/byrom. Transportsystemet bør dekke hele befolkningens behov. Anlegg for gående og syklende bør gi sammenhengende forbindelser mellom ulike byggeområder og rekreasjonsområder, og være tilpasset funksjonshemmede. I by- og tettstedssentra bør det opparbeides sammenhengende nett av tilgjengelige gangforbindelser med riktig detaljering, sammenhengende ledelinjer og forbindelse til kollektivtransport. Sosiale møteplasser er en vesentlig faktor i byutvikling, og det bør legges vekt på å skape sosiale møteplasser i lokalmiljøet.

Handlingsplan - Norge universelt utformet 2025

Arbeidsmålet i Handlingsplanen er å øke antall universelt utformede boliger, bygg og uteområder. I tråd med regjeringens visjon bør alle bygg som lokaliserer statlig sivil virksomhet være universelt utformet. Dette gjelder publikumsarealene, arbeidsplasser og tilhørende uteområder.

Forskrift om konsekvensutredninger

Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.

Meld. St. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn [18]

Hovedmålet i stortingsmeldingen er godt utformede, sikre, energieffektive og sunne bygg.

Universell utforming er et krav i meldingen, og videre er det tatt med andre relevante mål.

- God arkitektur og byggeskikk skal prege all bygging
- Sikre bygg på trygge steder skal møte klimaendringene
- Det offentlige skal ha framtidsretta og kostnadseffektive bygg
- Det offentlige skal være en pådriver i utviklinga av byggenæringa
- En skal unngå bruk av helse- og miljøfarlige stoff i bygg innen 2020
- Bygg skal ha et tilfredsstillende inneklima
- Byggetekniske krav til boliger vil bli skjerpet i 2015 til passivhusnivå og i 2020 nesten til nullenergi-bygg
- Mer kunnskap om de samla miljøbelastningene av bygg gjennom hele levetiden - økt fokus på livssyklus

Bygningsenergidirektivet

Før oppføring av nye bygninger skal den tekniske, økonomiske og miljømessige muligheten for å benytte høyeffektive alternative systemer for desentralisert energitilførsel vurderes. EU vedtok i mai 2010 et revidert bygningsenergidirektiv som gjennom EØS-avtalen også blir gjeldende for Norge. Direktivet skal ytterligere fremme bygningers energiytelse og inneholder nye bestemmelser om:

- Beregningsmetode for bygningers energiytelse
- Minimumskrav til nye bygninger og bygningsenheter
- Minimumskrav ved rehabilitering av bygninger
- Elementer i bygningskroppen og tekniske systemer
- Nasjonale planer for nesten nullenergibygninger
- Energimerking av bygninger
- Regelmessig inspeksjon av varme- og klimaanlegg
- Uavhengig kontroll av energiattester og inspeksjonsrapporter

Lov 1978-06-09 nr. 50: Lov om kulturminner (kulturminneloven) [19]

Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet, og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på kulturminnelovens formål.

Lov 1998-03-20 nr. 10: Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) [20]

Loven skal legge forholdene til rette for effektivt å kunne motvirke trusler mot rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser.

Sikkerhetsloven er ikke konkret på hva som kan legges i "nødvendig sikkerhetsnivå" i regjeringkvartalet, slik mandatet forutsetter. I kapittel 2.4.6 er forsøkt drøftet nærmere en konkretisering av behov for sikkerhet.

Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet [21]

I meldingen redegjør regjeringen for ulike tiltak som bidrar til å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap der læringspunkter etter 22/7 er sentrale i dokumentet. Den nasjonale IKT-sikkerheten omhandles også.

2.4.5 Kommunale føringer

Oslo kommune er generelt opptatt av at området ved regjeringkvartalet skal være tilgjengelig for gående og syklende, og at området skal stimulere til bruk og gode møteplasser. Dagens regulering i området er sammensatt. Av nyere vedtatte planer innenfor området er reguleringsplan for R6 og bebyggelsesplan for stenging av Grubbegata.

Det er kun registrert én pågående plan i området. Planforslaget som omhandler Youngstorget lå ute til offentlig ettersyn med frist for kommentarer til 4.2.2013. Det inneholdt to alternativer, med og uten underjordisk parkeringsanlegg. Planen som nå er til behandling i kommunale organer, forventes ikke å ha noen påvirkning for nytt regjeringkvartal.

En høyere utnyttelse av regjeringkvartalet enn dagens situasjon støttes av retningsgivende dokumenter som "Høyhus i Oslo, strategi for videre arbeid" [22] og "*Kommunedelplan for byutvikling og bevaring*" [23] (planen er ikke vedtatt, men brukes likevel som retningsgivende grunnlag i plansaker). Andre relevante kommunale føringer omtales i kapittel 2.6.3, Bymessige behov.

2.4.6 Sikkerhet

Introduksjon

Etter hendelsen 22/7-2011 har sikkerhet stått høyt på dagsorden. Dette er et viktig tema politisk, for departementene og for deres ansatte.

God sikkerhet er en viktig suksessfaktor for det fremtidige regjeringkvartalet. Et viktig mål er å unngå lignende hendelser som 22/7.

Hvis man skulle ta "for lett" på sikkerhet, risikerer man et fremtidig regjeringkvartal med for høy risiko for at nye alvorlige og uønskede hendelser kan inntreffe. Dette kan karakteriseres som en av prosjektets alvorligste fallgruver.

Det faktum at trusselbildet i Norge er endret i forhold til de foregående desennier, synes i stor grad å være akseptert av befolkningen.

Fornyings-, administrasjons- og kirkeminister Aasrud har meddelt i en pressemelding at sikkerhet var en viktig faktor for regjeringens beslutning om å samle hovedtyngden av departementene i regjeringskvartalet.

På denne bakgrunn har utreder valgt å behandle sikkerhet som et normativt behov.

Sikkerhet generelt

Det er en forutsetning for et godt og fungerende statsapparat at de folkevalgte og deres embetsverk føler seg trygge og sikre på sin arbeidsplass. Det vil gjelde både HMS (helse, miljø og sikkerhet) generelt, informasjonssikkerhet, sikkerhet knyttet til brann, trygge rømningsveier, beskyttelse mot uønsket adgang for personer, sikring mot terroraksjoner osv.

Mandatet angir at et nødvendig sikkerhetsnivå skal innarbeides i en fremtidig løsning for regjeringskvartalet. Hva som er et nødvendig sikkerhetsnivå, er imidlertid ikke entydig definert hverken i lover, forskrifter eller mandatet. Objektsikkerhetsforskriften angir krav til sikring av skjermingsverdige objekter på et svært overordnet funksjonelt nivå. Basert på Nasjonal sikkerhetsmyndighet sine veiledninger har utreder derfor gjennom KVVU-arbeidet måtte utlede og konkretisere hva som kan ligge i en definisjon av nødvendig sikkerhetsnivå. I den påfølgende KS1-prosessen og videre behandling bør det tas konkret stilling til hva som skal defineres som nødvendig sikkerhetsnivå.

Sensitiv informasjon

Når det gjelder sikkerhetsutfordringene og kritiske punkter i og rundt regjeringskvartalet, vil offentliggjøring av en del informasjon kunne komme i konflikt med Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) med forskrifter, da det anses som gradert informasjon. Slik informasjon som følgelig ikke er beskrevet nærmere i KVVU-en, kan være innenfor områder som:

- Dimensjonerende laster for eksplosiver
- Dimensjonerende laster for kjøretøysperrer/barrierer
- Bygningers nærhet til ukontrollerte områder
- Nærhet og innsyn fra andre bygninger som ikke er departementskontorer (innsyn for etterretningsvirksomhet og attentater)
- Plassering av kritiske funksjoner og kritisk infrastruktur som strøm, vann, varme, IKT/telelinjer, kulvertsystemer etc.
- Tiltak knyttet til etterretningsaktivitet (informasjonssikkerhet, EMP, EMC, avlytting)

Der det er nødvendig for sammenhengen er informasjonen beskrevet i generelle ordelag.

Nærmere gjennomgang av begreper og bakgrunnsmateriale

I behovsanalysen og senere i KVVU-en må det benyttes definisjoner og terminologi knyttet til sikkerhet som er tverrfaglig definert. Utreder har tatt utgangspunkt i objektsikkerhets- og informasjonssikkerhetsforskriftene for utforming og styrkekrav knyttet til sikkerhet i det nye regjeringskvartalet. Bakgrunn for dette er at *Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste* (sikkerhetsloven) med forskrifter, er hjemmelsgrunnlaget for sikkerhet i regjeringskvartalet.

Det er i 2012 kommet en ny norsk standard, NS5830:2012⁷, som også vil bli benyttet i det videre arbeidet med utredningen av et nytt regjeringskvartal.

Definisjoner i sikkerhetsloven [20] og objektsikkerhetsforskriften [24] skal benyttes og sonedeling skal følge bestemmelsene i informasjonssikkerhetsforskriften. Rom og soner er delt opp i følgende områder gitt i henhold til sikkerhetsloven.

- Kontrollert område:

Kontrollert område er et område som normalt omgir beskyttet eller sperret område. Kontrollert område kan være ute- eller inneområde som virksomheten eier, bruker eller på annen måte kontrollerer, herunder deler av bygning eller et område rundt virksomheten. I regjeringskvartalet vil alle regjeringsbyggene med tilhørende utearealer kunne inngå. Kontrollert område vil ha et grensesnitt mot omkringliggende områder som fortau, gater, parker, andre bygg etc.

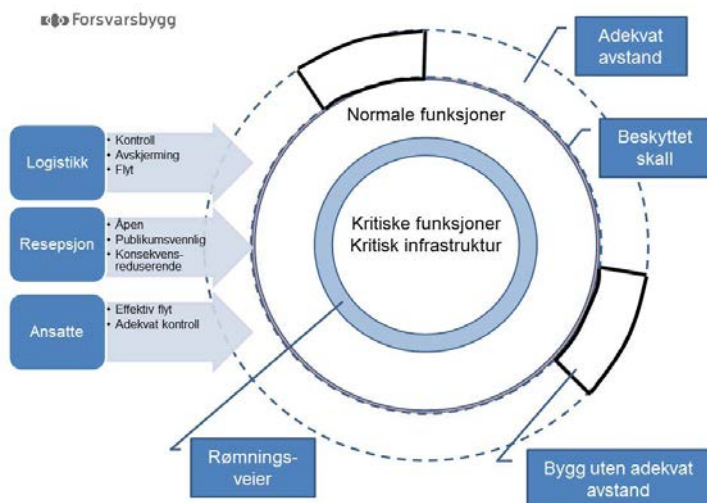
- Beskyttet område:

Beskyttet område er et område hvor det behandles eller oppbevares sikkerhetsgradert informasjon eller sikkerhetsgodkjente informasjonssystemer. Beskyttet område kan være alle arealer innenfor inngangssperrene av et departementsbygg, inkludert ordinære kontorarbeidsplasser.

- Sperret område:

- Sperret område er et område hvor adgang gir direkte tilgang til sikkerhetsgradert informasjon. Sperret område kan eksempelvis være statsrådseksjonen, kommunikasjonsrom eller serverrom/arkiv.

Områdedefinisjonene vil omfatte hele virksomheten og hva som foregår innenfor disse områdene, det vil si ansatte og besøkende (f.eks. ved at besøkende må hentes og følges).



Figur 2 Sikkerhetsprinsipper

Figur 2 viser en prinsippskisse av sikkerheten for et nytt regjeringskvartal. Sikkerheten er bygd opp av de tre nevnte sonene der publikum, logistikk og de ansatte ankommer gjennom kontrollert område for å bli sluset gjennom til sine respektive funksjoner i beskyttet område.

⁷ NS5830:2012 Samfunnssikkerhet – Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger, som inneholder en omforent terminologi for fagområdet.

Helt innerst er sperret område hvor de kritiske funksjonene er lokalisert. Kontrollert område kan også innbefatte offentlig tilgjengelig område.

Prinsippskissen viser behov for avstand fra allmenn trafikk til det beskyttede skallet som omgir alle normale funksjoner i et departementsbygg. Avstand til skallet vil angi krav til dimensjonering og materialvalg i fasaden. Større avstand innebærer mindre krav til skallsikring. Bygg som ikke har tilstrekkelig avstand, må enten bygges med tunge fasader eller huse virksomhet som ikke kommer inn under sikkerhetsloven og objektsikkerhetsforskriften.

Rømningsveier helt fra det innerste sikkerhetslaget må være bygget slik at ikke sikkerheten mot uønskede hendelser utenfra "punkterer" sikkerheten.

Skissen benyttes som utgangspunkt for det videre arbeidet.

Interessenter og premissgivere

Det er blitt gjennomført flere intervjuer og møter for å kartlegge interessentenes behov og ønsker og derigjennom legge grunnlaget for et fremtidig konsept for sikkerhet. Informasjonen er blant annet innhentet gjennom møter med interessenter hvor det har vært lagt vekt på:

- Informasjon fra tidligere utførte trussel- og verdivurderinger
- Kartlegging av etablerte sikkerhetstiltak som skal videreføres
- Etablere grunnlag for framtidig konsept for sikkerhetsbehovene i regjeringskvartalet
- Sikkerhet i bygningene, sonedeling
- Fysiske krav til sikkerhet i skall og interne soneskiller
- Intern person- og varelogistikk
- Beskytte teknisk infrastruktur.

Følgende interessenter har bidratt med innspill til behovsanalysen med angivelse av behov etc.:

Interessent	Relasjon til prosjektet /hvorfor en interessent	Behov/mål i forhold til regjeringskvartalet	Interne behov /egeninteresser	Kritiske faktorer for prosjektet
Statsministerens kontor	Viktig bruker av arealer og fasiliteter		Sikkerhet for egen funksjon og gjester	
Regjeringens krisestøtte enhet	Viktig bruker av arealer og fasiliteter		Sikkerhet for egen funksjon	
Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	Ansvarlig for det forebyggende objektsikkerhetsarbeidet. Ansvarlig for å koordinere sikkerhetsarbeidet i departementene og kontakten med politi og fagmyndighetene. Ansvarlig for den ytre sikringen av regjeringskvartalet.	Sikkerheten i regjeringskvartalet ivaretas på en tilfredsstillende måte.		
Nasjonal sikkerhetsmyndighet	Premissgiver gjennom forvaltning av sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter	Tilsynsmyndighet iht. sikkerhetsloven	N/A	Ingen
Politiets sikkerhetstjeneste	Premissgiver, trusselvurderinger		N/A	Ingen
Politidirektoratet	Premissgiver		N/A	
Forsvarsbygg	Kompetansesenter for sikring av bygg, premissgiver for krav til statlige bygninger	Fastsettelse av dimensjonerende kriterier	N/A	Dimensjonerende laster for bomber
Statsbygg	Eier og forvalter av bygningene i R-kvartalet	Etablere og vedlikeholde en bygningsmasse som er mulig å forvalte på en kosteffektiv måte	FDVU	Ingen
Departementenes servicesenter	Ansvar for utførelsen og leveranse av sikkerhetstjenester (vakthold og teknisk sikkerhet) i departementsarealene	Effektiv utførelse av pålagt oppdrag	Sikkerhet for egne tilsatte og sikkerhetstjenester for fellesområder	Ingen
Oslo politidistrikt, OPD	Innsatsstyrke ved kriser	Etablere gode forberedte tiltak for kriseinnsats	Muligheter for forpleining og evt. forlegning samt lagring av sperremateriell	Ingen
Forsvaret, HV02	Innsatsstyrke ved kriser	Etablere gode forberedte tiltak for kriseinnsats	Muligheter for forpleining og evt. forlegning samt lagring av sperremateriell	Ingen
Hans Majestet Kongens Garde	Ressurs for OPD og HV02	N/A	N/A	Ingen

Tabell 4 Sikkerhet - interessenter med angivelse av behov

Som tabellen viser er Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ansvarlig for det forebyggende objektsikkerhetsarbeidet. Dette ansvaret er knyttet til felles bygningsmasse, fellesområder og utendørsområder i regjeringskvartalet og i departementsbygninger utenfor kvartalet, med unntak av Forsvarsdepartementet og midlertidige lokaler til Statsministerens kontor.

Behov for sikkerhet

Møtene med interessentene viser stor enighet om alle vesentlige premisser for sikkerheten i et nytt regjeringskvartal. Det legges til grunn at departementene er skjermingsverdige objekter iht. sikkerhetsloven og objektsikkerhetsforskriften. Sikkerhet vurderes i forhold til trusselkategoriene kriminalitet, etterretning, terror og sabotasje. I tillegg vurderes brann, vannskader, bortfall av elektrisitet eller krafttilførsel og andre hendelser som utgjør en trussel mot helse og driftskontinuitet.

En utbygging av fremtidig regjeringskvartal må ha et bevisst forhold til risiko, akseptkriterier og restrisiko. Det må som forutsetning etableres en grunnsikring (normalsituasjon) som ivaretar kravene til sikkerhet og sikring uten at varslings tid kan påregnes. Ved planlegging og bygging av et fremtidig regjeringskvartal, må prinsippet "Secured by design" legges til grunn, noe som forutsetter stor grad av integrert sikkerhet og at sikkerhet omfattes i alle faser og aspekter av anleggets design, konstruksjon, utbygging og drift.

Sikringen må kunne eskaleres ved et endret trusselbilde som følge av en krisesituasjon. Det vil være behov for å fastsette dimensjonerende faktorer for aktørnivå innen kriminalitet, terror og sabotasje inkludert dimensjonerende våpenlast og annen bombelast (selvmordsbomber, sykkel, barnevogn etc.) for å ivareta den fysiske sikringen av virksomheten med tilhørende funksjoner og de ansatte/besøkende i regjeringskvartalet.

Det skal forebygges for å forhindre gisselsituasjoner og at overtakelse av virksomhet kan forekomme. Ved utformingen må det også tas hensyn til trusler knyttet til attentater mot besøkende og egne VIP-er. Dette omfatter at hensyn til innsyn og siktlinjer mot transportveier og avstigning der VIP-er ankommer og reiser må ivaretas.

Forhold knyttet til informasjonssikkerhet må ivaretas gjennom fysisk sikring, adgangskontroll, innsyn til og bruk av bygninger. Det interne sikkerhetsbehovet knyttet til informasjonssikkerhet og sikkerhet for tilsatte og politisk ledelse, må ivaretas bl.a. gjennom sonedeling og tiltak som personsluser, adgangskontroll, forsterkede dører og vegger.

De mest sentrale utfordringene knyttet til regjeringskvartalets sentrumsnære plassering er:

- Bygningers nærhet til ukontrollert kjørende trafikk
- Nærhet og innsyn fra andre bygninger som ikke er departementskontorer
- Plassering av kritiske funksjoner og kritisk infrastruktur i forhold til det allment tilgjengelige byområdet i og rundt regjeringskvartalet
- Som grunnlag for planlegging, må det gjennomføres nødvendige risikoanalyser for å utrede verdier, sårbarheter og sikringskrav.

Sikkerhet i et større perspektiv

I utformingen av det fremtidige regjeringskvartalet er sikkerhet et sentralt tema. Sikkerhet er imidlertid et felles anliggende for all offentlig virksomhet og dessuten et viktig tema for deler av privat virksomhet. F.eks. vil et terrorangrep kunne ha mange potensielle mål i Oslo og i landet for øvrig.

Utredningens oppdrag er å utarbeide en KVVU for en fremtidig løsning for regjeringskvartalet som tilfredsstillende nødvendige krav til sikkerhet. Utredningen har derfor begrenset seg i henhold til mandatet til kun å vurdere nødvendige krav til sikkerhet i regjeringskvartalet.

I alternativanalysen er det imidlertid lagt inn kostnadsanslag for sikring av regjeringsbygg utenfor regjeringskvartalet. Dette er gjort av analysemessige hensyn.

2.4.7 Oppsummering normative behov

Tabell 5 under oppsummerer de normative behovene:

Kategori	Normative behov
Internasjonalt	Kyoto-avtalen
Overordnet politisk	Regjeringens vedtak om et nytt regjeringskvartal Mandatet for KVVU-en
Statlige	Plan- og bygningsloven med forskriftene TEK10 og Om konsekvensutredninger. Lov 1978-06-09 nr. 50: Lov om kulturminner. Lov 1998-03-20 nr. 10: Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven). Øvrige dokumenter - ikke vedtatte lover og forskrifter: Bygningsenergidirektivet Handlingsplan – Norge universelt utformet 2025 Meld. St. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet.
Sikkerhet	<p>Departementer er skjermingsverdige objekter i henhold til sikkerhetsloven og objektsikkerhetsforskriften.</p> <p>Sikkerhet vurderes i forhold til trusselkategoriene kriminalitet, etterretning, terror og sabotasje. I tillegg vurderes brann, vannskader, bortfall av elektrisitet eller krafttilførsel og andre hendelser som utgjør en trussel mot helse og driftskontinuitet</p> <p>Ved planlegging og bygging av fremtidig regjeringskvartal bør prinsippet om "secured by design" bli benyttet.</p> <p>I henhold til sikkerhetsloven benyttes en tredelt sonedeling; kontrollert område, beskyttet område og sperret område.</p> <p>Det etableres en grunnsikring som ivaretar krav til sikkerhet uten at varslingstid kan påregnes. Sikringen må kunne eskaleres ved endret trusselbilde.</p> <p>Det fastsettes dimensjonerende faktorer for aktørnivå innen kriminalitet, terror og sabotasje inkludert dimensjonerende våpenlast og annen bombelast (selvmordsbomber, sykkel, barnevogn etc.) for å ivareta den fysiske sikringen av virksomheten med tilhørende funksjoner og de ansatte/besøkende i regjeringskvartalet.</p> <p>Det settes krav til avstand fra ukontrollert trafikk til det beskyttede skallet som omgir alle normale funksjoner i et departementsbygg. Avstand til skallet vil angi krav til dimensjonering og materialvalg i fasade og bærestruktur.</p> <p>Fremtidig regjeringskvartal skal forebygge at gisselsituasjoner og overtakelse av virksomhet kan forekomme. Tilsvarende for attentater mot VIP-er.</p> <p>Informasjonssikkerhet skal ivaretas gjennom fysisk sikring, adgangskontroll, innsyn til og bruk av bygninger.</p> <p>Det benyttes personslsruer, adgangskontroll, forsterkede dører og vegger etc.</p> <p>Det finnes ikke vedtatte lover og forskrifter som entydig definerer hva som menes med nødvendig sikkerhetsnivå. Behovet for sikkerhet er i KVVU-en forsøkt utledet og konkretisert. I den påfølgende KS1-prosessen og videre behandling bør det tas konkret stilling til hva som defineres som nødvendig sikkerhetsnivå.</p>

Tabell 5 Oppsummering av normative behov

De viktigste og mest relevante normative behov er formulert som krav, ref. kapittel 4 om overordnede krav.

2.5 Etterspørselsbaserte behov

2.5.1 Innledning

Departementene, Statsministerens kontor, Departementenes servicesenter og Statsbygg er primære interessenter når det gjelder beregning av fremtidig arealbehov for nytt regjeringskvartal. I kapittel 2.3 fremgår det hvem utreder har hatt møte med.

Generelt vil et gap mellom tilbud og etterspørsel kunne indikere et samfunnsbehov for enten å dempe etterspørsel eller øke kapasiteten. Identifikasjon og beskrivelse av et slikt gap kan baseres på observerte tilstander i dag og prognoser for utviklingen innenfor relevant planleggingshorisont.

I regjeringskvartalet er det i dag et misforhold mellom tilgjengelige og egnede lokaler og hva departementer, Statsministerens kontor og Departementenes servicesenter har behov for. De etterspørselsbaserte behovene tar derfor utgangspunkt i arealbehovet for arbeidsplasser og andre type funksjoner i regjeringskvartalet. I mandatet står det:

- Utreddingen skal omfatte departementene (unntatt Forsvarsdepartementet) og Departementenes servicesenter sitt behov for lokaler på realistisk innflytningstidspunkt, samt påregnelig vekst etter innflytting. For øvrig må det legges til grunn at departementene skal være lokalisert i området i mange tiår fremover.
- Arealløsningen skal legge til rette for fleksibel utnyttelse av lokalene når det gjelder eventuelle endringer i departementsstrukturen, og endrede arbeidsformer. Det skal også tas hensyn til at det allerede finnes en rekke administrative fellesløsninger, og at det kan bli etablert flere slike ordninger.

Dette kapitlet gir en:

- Drøfting av konseptuelle problemstillinger knyttet til arealbehov
- Beskrivelse av funksjoner og forutsetninger
- Modell for arealberegning ved kun nybygg
- Framskrivning av arealbehov ved kun nybygg
- Modell for arealberegning ved gjenbruk av eksisterende bygg
- Framskrivning av arealbehov ved gjenbruk av eksisterende bygg
- Arealbehov uten krav til dagslys
- Oppsummering av arealbehov.

2.5.2 Konseptuelle problemstilling knyttet til arealbehov

Det fremtidige arealbehovet i regjeringskvartalet vil være avhengig av mange faktorer. De viktigste er:

- Antall ansatte i dag, og dagens behov for kontorarbeidsplasser
- Forventet utvikling i antall ansatte
- Arbeidsformer
- Endringer i departementsstrukturen og ansvarsområder
- Arealeffektiviteten til byggene
- Forvaltning, drift og vedlikehold.

De nevnte faktorene er drøftet nedenfor.

Antall ansatte i dag og dagens behov for kontorarbeidsplasser

I mandatet for KVVU-en heter det at "Oppdragsgiver skal fremskaffe oversikt over antall ansatte og vurdere fremtidig behov for kontorplasser i departementene og Departementenes servicesenter til bruk i behovsanalysen".

I beregningen av antall ansatte har utreder tatt utgangspunkt i oversendt notat fra FAD av 21.3.2013, jf. Vedlegg 6. Notatet gir en oversikt over antall departementsansatte i alle departementene inkludert Departementenes servicesenter og eksklusive Forsvarsdepartementet per oktober 2012. I tillegg er det i eget notat av 15.4 gitt en oversikt over antall politiske ansatte, jf. Vedlegg 6.

I notatet er det tatt utgangspunkt i at alle ansatte i departementene per oktober 2012 har behov for en kontorplass. Unntaket er Departementenes servicesenter som har 656 ansatte, men kun har behov for 438 kontorplasser.

Når ansatte omtales i dette kapitlet menes ansatte med behov for kontorarbeidsplass.

I tabellen nedenfor vises ansatte i 2012 og 2001 med prosentvis vekst i perioden.

Departementer - Antall ansatte	Alle departementer ekskl. FD 2001			Departementer - Antall ansatte	Alle departementer ekskl. FD 2012			% - endr. 01–12
	Dep.	Pol. ans.	Tot.		Dep.	Pol. ans.	Tot.	
Statsministerens kontor	54		54	Statsministerens kontor	78	12	90	44 %
				Arbeidsdepartementet	207	4	211	
Barne- og familiedepartementet	150		150	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	198	4	202	32 %
Finans- og tolldepartementet	277		277	Finansdepartementet	315	6	321	14 %
Fiskeri- og kystdepartementet	85		85	Fiskeri- og kystdepartementet	113	3	116	33 %
Arbeids- og administrasjonsdepartementet	206		206	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	215	4	219	4 %
Sosial- og helsedepartementet	349		349	Helse- og omsorgsdepartementet	209	5	214	-40 %
Justis- og politidepartementet	308		308	Justis- og beredskapsdepartementet	386	5	391	25 %
Kommunal- og regionaldepartementet	274		274	Kommunal- og regionaldepartementet	196	6	202	-28 %
Kulturdepartementet	122		122	Kulturdepartementet	146	4	150	20 %
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	300		300	Kunnskapsdepartementet	301	4	305	0 %
Landbruks- og matdepartementet	180		180	Landbruks- og matdepartementet	152	3	155	-16 %
Miljøverndepartementet	263		263	Miljøverndepartementet	288	5	293	10 %
Nærings- og handelsdepartementet	209		209	Nærings- og handelsdepartementet	223	4	227	7 %
Olje- og energidepartementet	134		134	Olje- og energidepartementet	158	4	162	18 %
Samferdselsdepartementet	127		127	Samferdselsdepartementet	148	4	152	17 %
Utenriksdepartementet	674		674	Utenriksdepartementet	847	7	854	26 %
Statens forvaltningstjeneste	407 ⁸		407	Departementenes servicesenter	438	0	438	8 %
Sum total, ansatte	4 119	72	4 191	Sum total, ansatte	4 618	84	4 702	12 %

Tabell 6 Departementsansatte i 2001 og per oktober 2012 (Departementenes servicesenter per desember 2012)

Per 1. oktober 2012 var det 4 702 ansatte i departementene med behov for kontorplass. Dette inkluderer Statsministerens kontor og Departementenes servicesenter (kun Oslokontor). Forsvarsdepartementet er holdt utenfor i tråd med mandatet. Tilsvarende tall for 2001 var 4 119 ansatte. Dette utgjør en total vekst på 12 % siden 2001.

I denne perioden har det imidlertid skjedd endringer som har påvirket vekstraten. I enkelte departementer har det vært store variasjoner i antall ansatte. Dette skyldes blant annet at

⁸ Tallet inkluderer alle ansatte i DSS, ikke bare ansatte med kontorarbeidsplass. Den reelle økningen i antall ansatte både for DSS og departementene som helhet fra 2001–2012 er derfor noe høyere enn tabellen viser.

departementene har fått tildelt ekstra oppgaver, at ansvarsområder har vært flyttet fra ett departement til et annet, eller at oppgaver har blitt lagt til underliggende etater.

Forventet utvikling i antall ansatte

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet har i henhold til mandatet utarbeidet anslag for antall ansatte i 2020, som anses som tidligste aktuelle innflyttingstidspunkt (avhengig av alternativ), og for 2030, 2040, 2050 og 2060. Det er utarbeidet fremtidige scenarier for både minimum og maksimum antall ansatte for de aktuelle tidspunktene. Anslagene er basert på følgende metoder:

- Ekstrapolering av den historiske trenden for ansatte.
- Ansatte følger utviklingen i folkemengdeframskrivningen fra SSB.
- Ansatte følger utviklingen i prognose for offentlig sysselsatte fra SSB.
- Ansatte følger utviklingen i prognose for total sysselsetting fra SSB.

Med bakgrunn notat fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet av 30.5.2013 (Vedlegg 6), har utreder valgt å se bort fra scenarioet som følger prognosen for utviklingen i offentlige sysselsatte. Bakgrunnen for dette er at en stor del av veksten i offentlig sysselsetting er begrunnet i eldrebølgen, og behovet for helsetjenester knyttet til denne. Det synes urealistisk at alle departementene skal øke bemanningen som følge av økt bemanningsbehov i helsesektoren.

Vi får da følgende anslag for antall ansatte for perioden 2012–2060 gitt de 3 ulike metodene:

Metode for framskrivning	2012	2020	2030	2040	2050	2060
Samme trend som i perioden 1990 - 2012	4702 ⁹	5031	5466	5900	6335	6769
Som fast andel av befolkningsvekst	4702	5197	5694	6036	6301	6534
Som fast andel av total sysselsetting	4702	4880	5210	5517	5839	6182

Tabell 7 Anslag på utviklingen i antall ansatte i departementene inkludert Departementenes servicesenter og eksklusive Forsvarsdepartementet

Anslagene på fremtidig antall ansatte med kontorplass i regjeringskvartalet vil være et viktig element i beregningen av det fremtidige arealbehovet i det nye regjeringskvartalet.

Arbeidsformer

Arbeidsformene i samfunnet har endret seg relativt mye de siste årene. Historisk sett hadde nesten alle kontorbygg uten unntak egne cellekontorer, og de ansatte var på arbeidsplassen stort sett hele arbeidstiden. I dag er det helt naturlig at mange har fleksibilitet til å arbeide hjemmefra, jobbe prosjektorientert i team eller på flere geografiske steder. I dag er det vanlig at nye kontorbygg blir innredet som kontorlandskap. Noen har faste plasser i kontorlandskapet, mens andre virksomheter opererer med landskap uten faste arbeidsplasser og en generell underdekning. Det siste er med å øke arealeffektiviteten. Det nye regjeringskvartalet skal bestå i mange år fremover, og man må regne med at arbeidsformene endrer seg.

Før hendelsen 22/7 hadde alle ansatte i departementene egne cellekontorer. Blant departementene som måtte flytte ut av regjeringskvartalet, har noen valgt å innrede lokalene

⁹ Framskrivningen inneholder både departementsansatte og politiske ansatte.

helt eller delvis som kontorlandskap. I Nærings- og handelsdepartementet sitter alle med unntak av statsrådseksjonen i landskapsarealer. Kunnskapsdepartementet har også valgt å benytte seg av kontorlandskap for de fleste ansatte. Begge departementer uttrykker at de er fornøyde med de nye arbeidsformene. De som har kontorer i regjeringskvartalet, uttrykker at de trives i cellekontorer, og ønsker også dette i fremtiden.

Endringer i departementsstrukturen og ansvarsområder

Historisk sett har mange av departementene vært gjennom større og mindre omorganiseringer. Dette kan eksempelvis være:

- Departementer får nye oppgaver
- Departementer overfører arbeidsoppgaver til underliggende etater
- Ansvarsområder overføres fra et departement til et annet departement. Et nylig eksempel på dette var overføringen av Kirkeavdelingen fra daværende Kultur- og kirke departementet (nå Kulturdepartementet) til Fornyings- og administrasjonsdepartementet (nå Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet), fra 1. januar 2010.
- Et departement opphører helt eller delvis, og ansvarsområder overføres til ett eller flere andre departementer
- Det opprettes nye departementer, og oppgaver overføres fra ett eller flere andre departementer.

Den historiske utviklingen indikerer et stort behov for fleksibilitet overfor endringer i departementsstrukturen og endring av ansvarsområder. Det vises til Tabell 6 for oversikt over endringer i departementsansatte i det enkelte departement fra 2001–2012.

Arealeffektiviteten i byggene

Nye bygg er ofte mer arealeffektive enn eldre bygg. Et nytt regjeringskvartal som består av utelukkende nye bygg, vil gi mer arealeffektive løsninger, og derfor ha et teoretisk lavere arealbehov enn om mange av de eksisterende bygningene beholdes.

Forvaltning, drift og vedlikehold

Forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av bygningene vil utgjøre en vesentlig kostnad for det nye regjeringskvartalet. Disse kostnadene vil inngå i den samfunnsøkonomiske analysen.

For eier av bygningsmassen i regjeringskvartalet, Statsbygg og etatstyrer Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, er det viktig å ha et livssyklusperspektiv hvor langsiktige og helhetlige FDV-planer er sentrale. Erfaring fra kontorbygg tilsier i tillegg at større rehabiliteringsarbeider bør gjennomføres ca. hvert 25. år (rehabilitering kan i denne sammenheng oppfattes som både det periodiske vedlikeholdet og utvikling/oppgradering). For å kunne gjennomføre slike omfattende arbeider bør lokalene, for eksempel hele etasjer eller større områder, tømmes for ansatte. I dag er rehabilitering av praktiske årsaker lavt prioritert, bl.a. på grunn av mangel på hensiktsmessige erstatningslokaler innenfor regjeringskvartalet. Når arbeidene først utføres, må ofte hele enheter med ansatte flyttes ut av regjeringskvartalet til kanskje mindre egnede og dyre kontorlokaler med trolig også utfordringer knyttet til sikkerhet. Dette vil ofte innebære totalt sett høye bygningsmessige kostnader samt lavere produktivitet, trivsel og trolig sikkerhet. Utreder foreslår derfor at det i nytt regjeringskvartal inkluderes arealfleksibilitet gjennom erstatningslokaler med kapasitet til å huse et tilstrekkelig antall ansatte for at god og planmessig rehabilitering av bygningsmassen kan gjennomføres. For en passende enhet kan omfattende rehabiliteringsarbeid stipuleres til å vare ca. ½ år. Med et anslag på ca. 5 400 ansatte i 2030, innebærer en arealfleksibilitet tilsvarende ca. 180 ansatte ($5\,400/15 \cdot 2$). Det er på størrelse med et mindre departement. Dette vil kunne gjøre det mulig å gjennomføre omfattende rehabiliteringer av bygningsmassen i gjennomsnitt ca. hvert 25. år.

Det er også gitt noen faglige synspunkter gjennom offentlige dokumenter som gjengis under:

Meld. St. 28 (2011-2012) Gode bygg for eit betre samfunn. Ein fremtidsretta bygningspolitikk

Meldingen gir synspunkter, spesielt for offentlige byggeiere og forvaltere, på utviklingen av bygg- og eiendomsnæringen til gode bygg over tid. Dette setter fokus på bygningenes totale livsløp, fra planlegging til driftsfasen. Kapittel 7 i stortingsmeldingen handler om offentlige som pådriver og forbilde. Både med hensyn til livsløpsplanlegging (minimalisere ressursbruk over tid), leverandørutvikling og økt kompetanse.

2.5.3 Funksjoner og forutsetninger

Følgende områder innenfor departementsstrukturen inngår i arealberegningene:

1. Generelle kontorarbeidsplasser
2. Statsrådseksjoner
3. Statsministerens kontor
4. Departementenes servicesenter med tilhørende ansvarsområder
5. Andre arealer
6. Arealfleksibilitet i form av erstatningslokaler ved rehabilitering av bygg
7. Organisering av fellestjenester
8. Forutsetning om høyere utnyttelsesgrad av arbeidsplasser (gjelder bare minimumsløsningen)

I arealberegningene er det først beregnet et funksjonsareal (FUA) som inkluderer arbeidsplasser, møterom, kopi- og rekvisitarom, toaletter, uformelle møteplasser, interne kommunikasjonsarealer etc.

Deretter er det lagt til grunn et påslag (brutto/nettofaktor) for tekniske rom og føringsveier (TEA), konstruksjonsarealer (KA) og felles kommunikasjonsarealer som trapper, heiser og annet areal som binder de forskjellige områder sammen (KOA). Summen av FUA, TEA, KA og KOA gir brutto arealbehov.

Behovet for areal er først og fremst beregnet med utgangspunkt i arealbehov med krav til dagslys. Unntaket er regjeringens biltjeneste som er underlagt Statsministerens kontor, og flere av fellestjenestene som er underlagt Departementenes servicesenter. Der deler av arealbehovet fremkommer som behov under bakken uten krav til dagslys er dette særskilt kommentert. Deretter er det gjort en vurdering av arealbehovet uten dagslysbehov, jf. kapittel 2.5.7.

Arealbehov standard kontorplasser

I tilfellene ved nybygg er det tatt utgangspunkt i en enhet på 30 personer, og beregnet funksjonsarealet og bruttoarealet for denne enheten. Minimums- og maksimumsbehov er beregnet med utgangspunkt i kontorlandskap og cellekontorer.

- Ved kontorlandskap:
 - Åpne kontorplasser er i standard utførelse forutsatt til 6 m² per ansatt
 - I bygninger med åpne kontorlandskap er det forutsatt 4 multirom/stillerom med et funksjonsareal på 5 m².
- Ved cellekontorer:
 - Cellekontor er i gjennomsnitt forutsatt til 9 m² per ansatt.

- Uavhengig av om byggene innredes som cellekontorer eller åpne kontorlandskap er det forutsatt følgende:
 - Møterom/uformelle møteplasser
 - Toalett, bøttekott, og minikjøkken for kaffe/vann/avløp
 - Rom for kopi, print, rekvisita,
 - Server, krypto og teknikk styrt av enheten
 - Nødvendig internt kommunikasjons-/vrimleareal avhengig av areal

I tillegg kommer andel tekniske arealer (TEA), andel konstruksjonsarealer (KA) og eksterne kommunikasjonsarealer (KOA) som samlet er anslått til et tillegg på 40 % for åpen løsning og 45 % ved cellekontor. Bakgrunnen for at avstanden mellom funksjonsareal og bruttoareal for cellekontorer er noe større enn for åpent landskap, skyldes hovedsakelig behovet for flere vegger i løsningen med cellekontor.

Basert på beregnet arealbehov er det beregnet en personfaktor for funksjonsarealet og bruttoarealet. Personfaktoren fremkommer som funksjonsarealet eller bruttoarealet dividert på antall ansatte.

2.5.4 Modell for arealberegning ved kun nybygg

I dette avsnittet presenteres to teoretiske ytterligheter for fremtidig arealbehov hvis det nye regjeringskvartalet skal bestå av bare nybygg. På den ene siden er det tatt utgangspunkt i en løsning med cellekontorer som maksimumsbehov. På den andre siden er det forutsatt åpent kontorlandskap med høyere utnyttelsesgrad av arbeidsplasser som minimumsbehov.

Forutsetningene for arealberegningene på de ulike områdene beskrevet i kapittel 2.5.3 følger nedenfor i egne tabeller. Tallene i tabellene under er vist avrundet, men er detaljert beregnet.

Tabell 8 viser et eksempel på minimum og maksimum behov for areal for en arbeidsenhet på 30 personer.

Arealbehov - Standard kontorplasser	Antall	Areal/enhet, m ²		Areal totalt, m ²	
		Åpent landskap	Cellekontorer	Åpent landskap	Cellekontorer
Kontorplasser	30	6	9	180	270
Multirom	4	5	-	20	-
Møte/møteplass	30	2	2	60	60
Toalett minikjøkken, bøttekott	1	20	20	20	20
Kopi/rekvisita/arkiv	1	25	25	25	25
Server/intern teknikk	1	10	10	10	10
Kommunikasjons-/vrimleareal	1	100	130	100	130
Funksjonsareal (FUA) per enhet				415	515
Personfaktor (PF) FUA				14	17
TEA + KA + KOA		40 %	45 %	166	232
Bruttoareal (BTA) per enhet				581	747
Personfaktor (PF) BTA				19	25

Tabell 8 Minimum og maksimum areal for en departementsenhet

Referanser

For utvalgte kontorbedrifter som er befart i Oslo-området kan presenteres følgende referansetall:

Firma	Bruttoareal (BTA)			FUA			Kommentarer
	Samlet areal	Antall ansatte	PF	Funksjonsareal pr. etasje	Antall ansatte	PF	
DnB	85 000	3 850	22,1	1 725	60	10,8	Åpent landskap.
BA-HR				1 204	82	14,7	Hovedsakelig cellekontor
Telenor	140 000	6 000	23,3	1 224	132	9,3	Åpent landskap.

Tabell 9 Oversikt over utvalgte referansebygg

DNB og Telenor har ikke faste arbeidsplasser. I tillegg viser det danske forskningsprosjektet «Fremtidens arbeidsplasser i Staten» [38] følgende referansetall for areal per arbeidsplass med tilhørende funksjonsområder i nybygg:

Nybygg	Arbeidsområder FUA pr. person	Arbeidsområder BTA pr. person
100 % åpen løsning	14-18	17-21
80 % åpen løsning, 20 % cellekontor	16-20	19-24
50/50 åpen løsning og cellekontor	20-25	24-30

Tabell 10 Referanser Signal arkitekter 2011

Arealbehov statsrådseksjon/politisk ledelse

- Ved kontorlandskap:
 - I statsrådseksjonen er arealet på arbeidsplassene forutsatt til 10 m² per ansatt. Bakgrunnen for dette er at det forventes at arbeidet i statsrådseksjonen krever noe mer areal.
 - I bygninger med åpne kontorlandskap er det forutsatt 2 multirom/stillerom med et funksjonsareal hver på 5 m².
- Ved cellekontorer:
 - Standard cellekontor er i gjennomsnitt forutsatt til 15 m² ansatt. Kontoret er forutsatt å gi rom for enkel møtevirksomhet.
- Uavhengig av om byggene innredes som cellekontorer eller åpne kontorlandskap er det forutsatt følgende:
 - Statsrådskontor med møterom, garderobe etc. på 120 m².
 - Møterom/uformelle møteplasser
 - Toalett, bøttekott og minikjøkken for kaffe/vann/avløp
 - Rom for kopi, print, rekvisita, mulighet for lite nærarkiv
 - Server, krypto og teknikk styrt av enheten
 - Nødvendig kommunikasjons-/vringleareal avhengig av areal

I tillegg kommer andel tekniske arealer (TEA), andel konstruksjonsarealer (KA) og eksterne kommunikasjonsarealer (KOA) som samlet er anslått til et tillegg på 40 % for åpen løsning og 45 % ved cellekontor.

Tabell 11 visere beregnet minimum og maksimum arealbehov for en statsrådseksjon.

Arealbehov - Statsrådseksjon	Antall	Areal/enhet, m ²		Areal totalt, m ²	
		Åpent landskap	Cellekontorer	Åpent landskap	Cellekontorer
Statsråd kontor/møterom/garderobe etc.	1	120	120	120	120
Kontorplasser - gjennomsnitt 10 m ² i åpen løsning og 15 m ² i cellekontorer	10	10	15	100	150
Multiroom 2 x 5 m ²	2	5	-	10	-
Møte/møteplass beregnet til 4 m ² per person	10	4	4	40	40
Toalett minikjøkken, bøttekott	1	20	20	20	20
Kopi/rekv, arkiv	1	25	25	25	25
Server/intern teknikk	1	25	25	25	25
Kommunikasjons-/vrimeareal	1	100	100	100	100
Funksjonsareal statsrådseksjon				440	480
Personfaktor (PF) FUA				40	44
TEA + KA + KOA		40 %	45 %	176	216
Bruttoareal statsrådseksjon				616	696
Personfaktor (PF) BTA				56	63

Tabell 11 Arealbehov statsrådseksjon/politisk ledelse

Referanser:

Statsrådseksjonene i R5 varierer mellom 550 og 700 m² BTA.

Statsministerens kontor

Statsministerens kontor inkluderer politisk ledelse, statsrådssal med støttefunksjoner, arbeidsplasser for fag og administrasjon samt arealer (opphold/garasjer) for regjeringens biltjeneste. Politisk ledelse inkluderer kontor for statsministeren, politiske medarbeidere, møterom, garderobe etc. med tilsvarende areal som en samlet statsrådseksjon. Statsrådssal inkluderer møterom for 40 personer, pauseareal med anretning, garderober etc. Øvrige arbeidsplasser er basert på kontorlandskap og cellekontorer med samme personfaktor som for kontorarbeidsplasser i en statsrådseksjon.

For de ansatte i regjeringens biltjeneste er det forutsatt standard funksjonsareal tilsvarende cellekontorer eller kontorlandskap.

I tillegg kommer andel tekniske arealer (TEA), andel konstruksjonsarealer (KA) og eksterne kommunikasjonsarealer (KOA) som samlet er anslått til et tillegg på 40 % for åpen løsning og 45 % ved cellekontor.

Tabell 12 viser minimum og maksimum arealbehov for Statsministerens kontor.

Det er forutsatt at biltjenestens arealer ligger under bakken. Dette behovet er anslått til 2 100 m² BTA.

Arealbehov - Statsministerens kontor (SMK)	Antall	Areal/enhet, m ²		Areal totalt, m ²	
		Åpent landskap	Celle-kontorer	Åpent landskap	Celle-kontorer
Politisk ledelse	11	40	44	440	480
Statsrådssal	1	480	480	480	480
Arbeidsplasser - samme personfaktor som statsråder	59	40	44	2 360	2 575
Biltjenesten	20	14	17	277	343
Funksjonsareal SMK				3 557	3 878
Personfaktor (PF) FUA				40	43
TEA + KA + KOA		40 %	45 %	1 423	1 745
Bruttoareal SMK				4 979	5 623
Personfaktor (PF) SMK BTA				55	62
Biltjenesten FUA		1 500	1 500	1 500	1 500
Biltjenesten BTA				2 100	2 175
Bruttoareal SMK				7 079	7 798

Tabell 12 Arealbehov statsministerens kontor

Departementenes servicesenter

For kontorløsninger er det benyttet samme forutsetninger som for standard arbeidsplasser. I tillegg administrerer Departementenes servicesenter en rekke fellesfunksjoner som kantine, arkiver, trimrom etc. som gjenspeiles i kolonnen andre arealbehov.

Tabell 13 viser minimum og maksimum arealbehov for Departementenes servicesenter.

Arealbehov - Departementenes servicesenter (DSS)	Antall	Areal/enhet, m ²		Areal/enhet, m ²	Areal totalt, m ²	
		Åpent landskap	Cellekontorer	Andre behov	Åpent landskap	Cellekontorer
Direktør/stab	42	14	17	50	631	771
Fellestjenesteavdeling (FTA)	4	14	17		55	69
Renhold	5	14	17	1 500	1 569	1 586
Brukersenter	12	14	17	50	216	256
Møteromstjenester	19	14	17	5 000	5 263	5 326
Logistikk og post	11	14	17	1 000	1 152	1 189
Eiendomsseksjonen	9	14	17	8 600	8 725	8 755
Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)	130	14	17	2 800	4 598	5 032
Informasjonsforvaltningstjenesten (IFA)	94	14	17	1 400	2 700	3 014
Sikkerhetstjenesteavdelingen (SAV)	42	14	17	3 400	3 981	4 121
Kontortjenesten, kontorarbeidsplasser (KTA)	70	14	17	50	1 018	1 252
Andre arealbehov (arkiv, lager, garderober etc.)				4000	4 000	4 000
Totalt Funksjonsareal DSS	438				33 909	35 369
TEA + KA + KOA		40 %	45 %		13 564	15 616
Totalt Bruttoareal DSS					47 473	51 285
Fordeling av arealer over og under bakken						
Bruttoareal (BTA) DSS – over bakken					33 263	36 568
Bruttoareal (BTA) DSS – under bakken					14 210	14 718

Tabell 13 Arealbehov departementenes servicesenter

I henhold til tilbakemelding fra Departementenes servicesenter er det anslått et arealbehov på funksjoner med begrenset dagslysbehov som kan ligge under bakken. Dette gjelder eksempelvis parkering avfallshåndtering, garderober, vaskeri, lager og vaktentral.

Andre arealbehov

I Justis- og beredskapsdepartementet er det en egen krisestøtteenhet (KSE). Det er beregnet at arealbehovet til denne enheten utgjør ca. 600 m² funksjonsareal.

I tillegg har Statsbyggs driftsorganisasjon i regjeringskvartalet innmeldt et behov 1 300 m² funksjonsareal. Dette behovet inkluderer kontorer, resepsjon, møterom, arkiv, verksted, lager etc.

Arealbehov - Krisestøtteenheten (KSE) og Statsbygg	Areal/enhet, m ²		Areal totalt, m ²	
	Åpent landskap	Celle- kontorer	Åpent landskap	Celle- kontorer
Krisestøtteenheten	600	600	600	600
Statsbygg	1 300	1 300	1 300	1 300
Funksjonsareal			1 900	1 900
TEA + KA + KOA	40 %	45 %	760	855
Bruttoareal			2 660	2 755

Tabell 14 Arealbehov krisestøtteenheten i Justisdepartementet og Statsbyggs driftsorganisasjon

Arealfleksibilitet

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og Statsbygg har gitt uttrykk for at det er store utfordringer når bygninger eller lokaler har behov for større vedlikeholdsarbeider og rehabilitering. Det er vanlig å anta at innvendig bygningskropp og tekniske anlegg har en levetid på anslått 25 år, før det må gjøres større tiltak. I dag finnes det ikke erstatningslokaler for ansatte når slike behov melder seg. Konsekvensen kan da være at rehabilitering blir utsatt, eller at de ansatte ikke har egnede lokaler når slike tiltak må gjennomføres.

For å oppnå nødvendig fleksibilitet gjennom midlertidig lokalisering er det foreslått erstatningslokaler tilsvarende 180 arbeidsplasser (ref. kapittel 2.5.2). I tillegg er det beregnet areal for en statsrådseksjon. Det antas at dette arealet også kan benyttes til arbeid som utøves på tvers av avdelinger i et departement, eller på tvers av departementer. Tabell 15 viser minimum og maksimum arealbehov gitt at det tas hensyn til arealfleksibilitet tilsvarende 180 arbeidsplasser og en statsrådseksjon.

Arealbehov - Fleksibilitet	Antall	Areal/enhet, m ²		Areal totalt, m ²	
		Åpent landskap	Åpent landskap	Åpent landskap	Celle- kontorer
Personfaktor (PF) FUA	180	14	17	2 490	3 090
Statsrådseksjon	11	40	44	440	480
Funksjonsareal				2 930	3 570
TEA + KA + KOA		40 %	45 %	1 172	1 607
Bruttoareal				4 102	5 177

Tabell 15 Arealbehov fleksibilitet – erstatningslokaler

Organisering av fellestjenester

Organisering av fellestjenester og en hensiktsmessig fordeling av arbeidsoppgaver mellom Departementenes servicesenter og departementene vil kunne påvirke det fremtidige arealbehovet. En slik effektivisering er imidlertid en kontinuerlig prosess, og vil indirekte ligge i anslagene gjennom framskrivning av antall ansatte basert på historiske trender da etablering av fellestjenester har pågått over lang tid. Utreder legger derfor til grunn at denne effekten er fanget opp i anslagene fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet ved framskrivning av behovet for fremtidige kontor plasser.

Fremtidig potensial for nye eller utvidede fellestjenester ligger nå innenfor områder som kantine, møteromvirksomhet, IT etc.

Oppsummering arealbehov gitt nybygg

Tabell 16 viser en oppsummering av arealbehovet som vist i tabellene over:

Arealbehov Oppsummering RKV	Antall	Areal/enhet, m2		Areal totalt, m2	
		Åpent landskap	Celle-kontorer	Åpent landskap	Celle-kontorer
Kontorarbeidsplasser	3 998	14	17	55 306	68 632
Statsrådseksjoner (16 stk á 11 personer)	176	40	44	7 040	7 680
SMK ekskl. biltjenestens areal til biler	70	40	43	2 766	3 016
Biltjenesten ansatte	20	14	17	277	343
Biltjenesten biler	1	1 500	1 500	1 500	1 500
DSS (kontorer)	438	14	17	6 059	7 519
DSS (andre funksjoner)	1	27 850	27 850	27 850	27 850
Krisestøtteenheten	1	600	600	600	600
Statsbygg	1	1 300	1 300	1 300	1 300
Fleksibilitet tilsvarende 180 kontorplasser	180	14	17	2 490	3 090
Fleksibilitet statsrådseksjon	11	40	44	440	480
Funksjonsareal (FUA) RKV totalt				105 628	122 011
Personfaktor (PF) FUA				22	25
TEA + KA + KOA		40 %	45 %	42 251	54 905
Bruttoareal (BTA) RKV totalt				147 879	176 916
Personfaktor (PF) BTA totalt				30	36
DSS under bakken				14 210	14 718
SMK biltjenesten				2 100	2 175
Andel tekniske rom under bakken (10 %)				13 157	16 002
Fratrekk: Arealer under bakken (BTA)				29 467	32 895
Personfaktor (PF) BTA under bakken				6	7
Bruttoareal (BTA) RKV over bakken				118 412	144 021
Personfaktor (PF) BTA over bakken				24	29

Tabell 16 Oppsummert arealbehov gitt nybygg for de enkelte områdene gitt nybygg og med utgangspunkt i ansatte i 2012. Tabellen viser også arealbehovet over og under bakken med tilhørende personfaktorer.

2.5.5 Forutsetning om høyere utnyttelsesgrad av arbeidsplasser

I modellen for beregning av minimum og maksimum areal for en departementsenhet, jf. Tabell 8 er det forutsatt at alle har en egen arbeidsplass. I fremtiden kan det tenkes scenarier hvor det forutsettes at det ikke avsettes en kontorplass til alle ansatte, og at det reelle arealbehovet derfor er lavere. Det er ikke mulig å gi eksakte tall på hvor mye lavere det reelle behovet kan tenke seg å bli, men det er ikke urealistisk at minst 20 % av arbeidsplassene står ledige til en hver tid. Dette tilsvarer 1,25 ansatte per arbeidsplass.

2.5.6 Framskrivning av arealbehov ved kun nybygg

Det totale arealbehovet, gitt et regjeringskvartal med kun nybygg, vil variere ut fra utviklingen i antall ansatte samt hvordan bygget kontormessig innredes.

Gitt anslagene for forventet antall ansatte frem til 2060, jf. Tabell 7, viser Tabell 17 fremtidig minimum og maksimum arealbehov ved nybygg i det nye regjeringskvartalet. Arealbehovene varierer mye gitt ulike forutsetninger. Som tidligere omtalt er det spesielt forutsetningene under som gir de største utslagene i arealbehovene:

- Mandatets vide utforming, det vil si at alt fra minimum av departementene (3 000 ansatte) til at alle ansatte eksklusive Forsvarsdepartementet skal lokaliseres i det nye regjeringskvartalet.
- Vekstforutsetningene i antall ansatte jf. Tabell 7.
- Forutsetningene om cellekontorer eller åpne kontorlandskap.

Tabellen under inneholder også et påslag for fleksibilitet tilsvarende 191 ansatte, jf. Tabell 15.

År	2012	2020	2030	2040	2050	2060
Minimum av departementene i RKV	3 000	3 213	3 481	3 712	3 929	4 144
Alle departementer inkl. politisk ansatte ekskl. FD, MD og UD	3 555	3 807	4 125	4 398	4 656	4 911
Alle departementer inkl. politisk ansatte ekskl. FD	4 702	5 036	5 456	5 818	6 158	6 495
Fleksibilitet 191 kontorplasser (180 standard kontorplasser og 11 tilknyttet statsrådseksjon)	191	191	191	191	191	191
Personfaktor åpent landskap BTA, 1,25 ansatt per arbeidsplass	24	24	24	24	24	24
Personfaktor åpent landskap BTA	30	30	30	30	30	30
Personfaktor cellekontor BTA	36	36	36	36	36	36
Arealbehov BTA (i tusen) Minimum av departementene i RKV og 1,25 ansatt per arbeidsplass i åpent landskap	77	82	89	94	100	105
Arealbehov BTA (i tusen) Minimum av departementene i RKV og åpent landskap	96	103	111	118	125	131
Arealbehov BTA (i tusen) Minimum av departementene i RKV og cellekontor	115	123	133	141	149	157
Arealbehov BTA (i tusen) Alle departementer inkl. politisk ansatte ekskl. FD, MD og UD og 1,25 ansatt per arbeidsplass i åpent landskap	91	97	104	111	117	123
Arealbehov BTA (i tusen) Alle departementer inkl. politisk ansatte ekskl. FD, MD og UD og åpent landskap	113	121	130	139	146	154
Arealbehov BTA (i tusen) Alle departementer inkl. politisk ansatte ekskl. FD, MD og UD og cellekontor	135	145	156	166	175	184
Arealbehov BTA (i tusen) Alle departementer inkl. politisk ansatte ekskl. FD og 1,25 ansatt per arbeidsplass i åpent landskap	118	126	137	145	154	162
Arealbehov BTA (i tusen) Alle departementer inkl. politisk ansatte ekskl. FD og åpent landskap	148	158	171	182	192	202
Arealbehov BTA (i tusen) Alle departementer inkl. politisk ansatte ekskl. FD og cellekontor	177	189	204	217	230	242

Tabell 17 Minimum og maksimum arealbehov frem til 2060 gitt kun nybygg

2.5.7 Arealbehov uten dagslysbehov

I dag er det over 50 000 m² bruttoareal under bakken. Departementenes servicesenter har angitt et fremtidig arealbehov hvor deler av disse arealene ikke har behov for dagslys. Tabell 16 viser at behovet for arealer under bakken er lavere i fremtiden.

Utredning mener at dette anslaget har en stor grad av usikkerhet. I et 50 års perspektiv kan behov oppstå som man i dag ikke ser.

Behov for areal som kan ligge under bakken må derfor kunne karakteriseres som vanskelig å prognosere. Det tilsier at det bør tas høyde for stor fleksibilitet når tidshorizonten i denne analysen er 50 år fra ferdigstillelse, dvs. fram til år 2075.

Da det i dagens situasjon er areal under bakken som betydelig overstiger hva som er oppgitt som reelt behov, kan såkalt overskytende areal gi nødvendig fleksibilitet for å dekke fremtidige og i dag ikke identifiserte behov. Dette betinger at det i aktuelle konsepter er tilgang til eksisterende arealer under bakken.

2.5.8 Kapasitet ved gjenbruk av eksisterende bygg

Tabellen under viser antall kontorplasser i bygningene i dagens regjeringskvartal. For de skadde bygningene er kapasiteten oppgitt slik den var før 22/7. Alle bygningene hadde 100 % cellekontorer.

Bygninger	Departement	Areal BTA	Beregnet areal BTA over terreng	Beregnet areal BTA under-etasjer	Antall Arbeids-plasser
G-blokka	Finansdepartementet	16 879	14 423	2 456	450
Høyblokka	Statsministerens kontor Justis- og beredskapsdepartementet	19 442	16 543	2 899	545
Y-blokka	Kunnskapsdepartementet	21 905	10 402	11 503	400
S-blokka	Helse- og omsorgsdepartementet Arbeidsdepartementet Landbruks- og matdepartementet	15 075	7 839	7 236	392
R4	Nærings- og handelsdepartementet Olje- og energidepartementet	25 767	15 031	10 736	840
M17	Departementenes servicesenter	Inkl. i R4	Inkl. i R4	Inkl. i R4	Inkl. i R4
M19	Departementenes servicesenter	4 333	3 275	1 058	250
R5	Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet Kommunal- og regionaldepartementet Kulturdepartementet Samferdselsdepartementet Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	48 215	34 794	13 421	1265
R6		21 400	16 500	4 900	460
Kulvertsystem		2 000	-	2 000	Ingen
G1	Fiskeri- og kystdepartementet	8 159	7 077	1 081	150
T5		2 886	2 532	354	100
Samlet sum RKV		184 061	128 416	55 644	

Tabell 18 Antall kontorarbeidsplasser i bygningene i dagens regjeringskvartal.

Det er gjennomført vurderinger og beregninger av fremtidig kapasitet til de skadde bygningene og eksisterende bygninger. Metode og resultater er presentert i det elektroniske vedlegget "Eksisterende bygningers potensial for arbeidsplasser" [5].

Beregningene tar utgangspunkt i opplysninger utledet i Tabell 16 gitt forutsetninger om åpent landskap og cellekontorer.

2.6 Interessentgruppers behov

Dette avsnittet gir en oversikt over behov og ønsker fra andre viktige og naturlige interessenter til et fremtidig regjeringskvartal. Behovene for de ulike interessentgruppene som er sammensatt og innenfor flere områder, er delt inn i følgende hovedtemaer:

- Vern av bygninger og kunst
- Bymessige behov
- Miljø.

Avslutningsvis omtales bloggen der alle som ønsket det kunne komme med innspill og synspunkter vinteren 2012.

2.6.1 Vern av bygninger og kunst

Introduksjon

Flere av bygningene i det gamle regjeringskvartalet har en stor symbolsk verdi for Norges uavhengighet og selvstyre, og er tydelige i Oslo sitt bybilde. Både status for bygningsvern og kunst er dermed sentrale faktorer ved utarbeidelse av et nytt regjeringskvartal.

Nærmere gjennomgang av begreper og bakgrunnsmateriale innenfor bygningsvern

Riksantikvarens veileder "*Arbeid med statlige verneplaner (2005)*" [25] angir vernekategoriene i en landsverneplan. Disse kategoriene er benyttet av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet i veilederen "*Forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer (2006)*" [26], som sammen med kongelig resolusjon av 01.11.2006, fastlegger prosedyrer for planarbeidet.

Kulturminnelovens § 22 a [19] gir Riksantikvaren anledning til å frede statlige bygninger og anlegg gjennom forskrift. Loven innebærer en forenkling i forhold til ordinære fredningsprosesser og vedtak. Landsverneplanene gjør bruk av slik forenklet forskriftsfredning og er derfor avgrenset til statlig eiendom. Det er viktig å presisere at fredning av en bygning ikke betyr stillstand. Landsverneplanarbeidet er spesielt ved at det omfatter bygninger som er i bruk, og fortsatt skal brukes og utvikles.

De aktuelle verneklassene er:

Verneklasse 1

Omfatter kulturminner og kulturmiljøer som forutsettes fredet etter kulturminneloven. Vernet kan omfatte eksteriør, interiør og utomhusanlegg. For de elementene som fredes skal alle endringer og tiltak ut over vanlig vedlikehold godkjennes av Riksantikvaren før de kan igangsettes.

Verneklasse 2

Omfatter kulturminner og kulturmiljøer som forutsettes vernet i kraft av landsverneplanen, eller som allerede er underlagt vern gjennom plan- og bygningsloven. Kulturminnehensyn ved endring og tiltak ut over vanlig vedlikehold skal ivaretas av egen virksomhet, gjennom egen eller ekstern kulturminnekompetanse. Verneklasse 2 gir ikke et juridisk bindende vern,

og er i første rekke et selvpålagt etatsinternt vern. Kulturminner og -miljøer i verneklasse 2 skal kunne fremmes til regulering gjennom bruk av hensynssone etter plan- og bygningsloven. Ved eventuell avhending av eiendommer i denne verneklassen, må eiendomsbesitter vurdere regulering før salg. Kulturminnemyndighet kan også kreve regulering før salg.

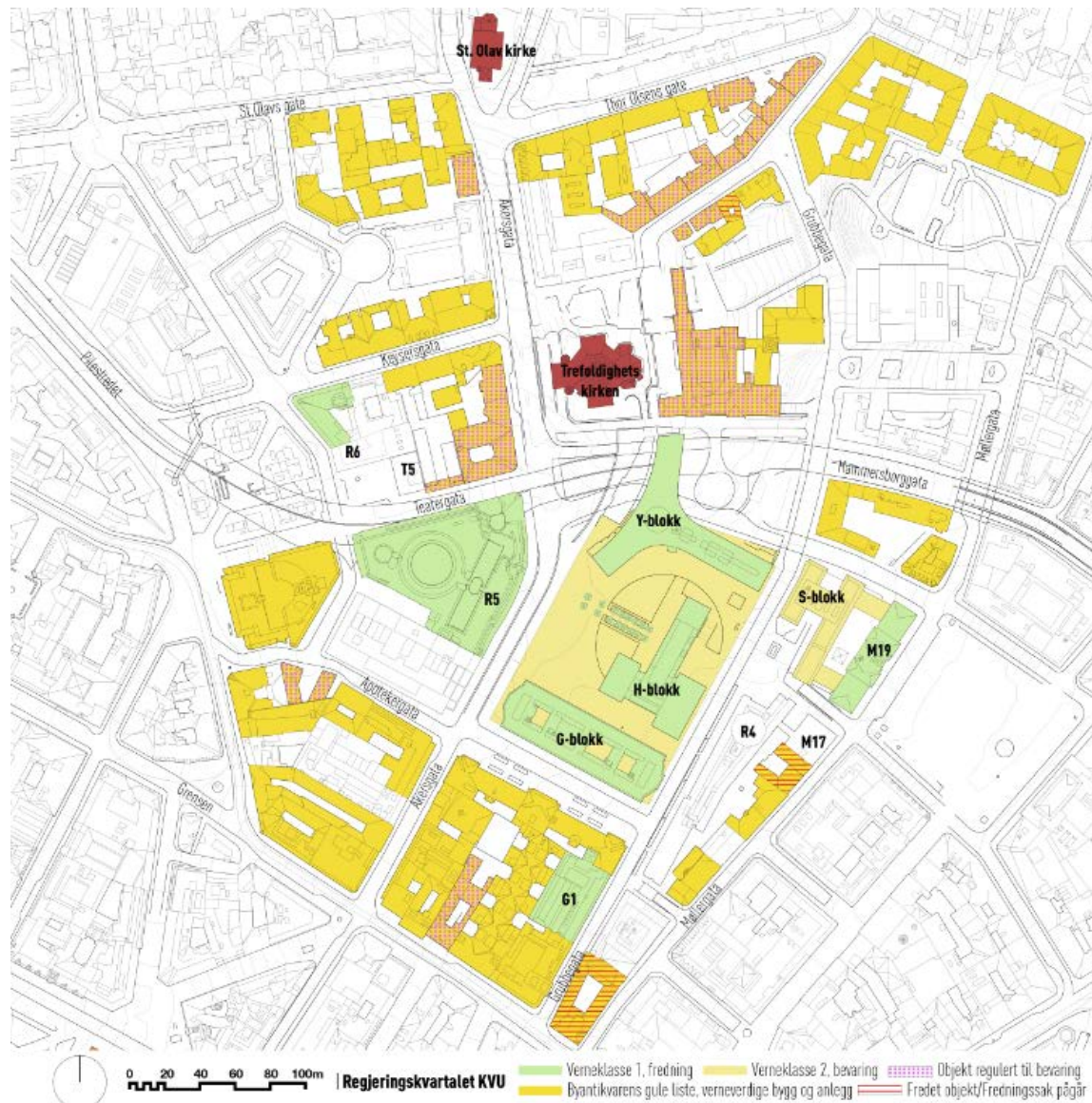
Vernestatus i regjeringskvartalet

De foreligger i dag to dokumenter som kan være førende ved utarbeidelsen av konsepter for et nytt regjeringskvartal, Byantikvarens "*Gul liste*" [27] og Landsverneplanen for Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.

Byantikvarens Gule liste er en oversikt over registrerte verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i Oslo. Registerets fremste funksjon er å gi informasjon om hvor det foreligger erkjente og prioriterte verneinteresser. Ettersom tiltaket fremtidig regjeringskvartal er underlagt en statlig regulering, vil denne kun virke som et rådgivende dokument.

I 2003 igangsatte daværende Arbeids- og administrasjonsdepartement, senere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, prosjektet Statens kulturhistoriske eiendommer (SKE), for å koordinere en gjennomgang av statlig eiendomsmasse i sivil sektor. Fra høsten 2009 overtok Miljøverndepartementet ansvaret for prosjektet. Formålet er å bevare et representativt utvalg statlige eiendommer som kan dokumentere viktige sider av statens virksomhet, eller som av andre grunner har høy verneverdi.

Gjennomføringen av det statlige vernearbeidet er lagt til den enkelte sektor slik at hvert departement er ansvarlig for eiendomsmassen tilknyttet egen sektor.



Figur 3 Oversikt over foreslått vernestatus i regjeringskvartalet og byantikvarens gule liste

Departementsbygningene eies og forvaltes av Statsbygg og derigjennom Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Bygningene ble verneverdret og behandlet som en del av landsverneplanprosessen til Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (R6 som regjeringskompleks ble ikke behandlet her). Verneverdningene var ute til høring sommeren 2010 og høringskommentarene ble behandlet i møter mellom Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Riksantikvaren og Statsbygg til en omforent versjon våren 2011. Etter 22/7 ble verneverdningen “satt på vent” i påvente av en utredning for et nytt regjeringskvartal.

Figur 3 over og Tabell 19 nedenfor viser foreslått verneklasse for bygningene rundt og i regjeringskvartalet (for utvidet informasjon om de aktuelle bygningene, se bakgrunnsmateriale, spesielt [16] og [27]. Tilnærmet hele det tidligere regjeringskvartalet, med unntak av S-blokka og R4, ble i landsverneplanen foreslått fredet innenfor verneklasse 1.

Navn på bygg	Oppført	Foreslått verneklasse	Omfang	Gul liste
G-blokka	1898-1906	Verneklasse 1, fredning	Eksteriør/interiør	X
Høyblokka	1952-1958	Verneklasse 1, fredning	Eksteriør/interiør	
Møllergata 19	1862-1866	Verneklasse 1, fredning	Eksteriør/interiør	X
R-5	1992-1996	Verneklasse 1, fredning	Eksteriør/interiør	X
S-blokka	1976-1978	Verneklasse 2, bevaring	Eksteriør	X
Y-blokka	1967-1969	Verneklasse 1, fredning	Eksteriør/interiør	
Grubbegata 1	1937-1940	Verneklasse 1, fredning	Eksteriør/interiør	X
Keysersgate 8	1898-1900	Verneklasse 1, fredning	Eksteriør/interiør	X
Lindealléen		Verneklasse 1, fredning		
Regjeringsparken		Verneklasse 2, bevaring		

Tabell 19 Foreslått fredning i landsvernplanen – stilt i bero etter 22/7

Nærmere gjennomgang av bakgrunnsmateriale for kunsten i regjeringskvartalet

Kunst i offentlig rom (KORO) er statens fagorgan og har det overordnede forvaltningsansvaret for kunst som staten er eier av. Dette er avgrenset til kunst som er kjøpt for tildelte midler gjennom KORO, fra 1977 og til i dag. Dette innebærer for eksempel at den integrerte kunsten i Høyblokka og Y-blokka forvaltes av eieren av bygget, i dette tilfellet Statsbygg. Ved videre utbygging av regjeringskvartalet vil utsmykningen av området være innenfor KORO sitt forvaltningsansvar.

Oversikt over kunsten som befant seg i og rundt regjeringskvartalet den 22/7 er beskrevet i to rapporter.

- *“Kunsten i regjeringskvartalet - rehabiliteringsprosjekt etter 22/7 | Rapport fra redningsarbeidet”* [28] omhandler en beskrivelse av arbeidet med å redde kunst ut av de ødelagte bygningene, liste over objekter i KORO sin forvaltning, samt liste over antall verk KORO tok ut som er eid av andre.
- *“Kunst i Oslo (KIO) | Liste over skulpturer i offentlig rom”* [29] er en oversikt over skulpturer i Oslo som KIO har ansvaret for, av dette er det 7 skulpturer innenfor kvartalene utredningen omhandler. KIO har i tillegg ansvaret for den integrerte kunsten i Deichmanske hovedbibliotek.



Figur 4 «Fiskerne» av Carl Nesjar, sandblåst direkte inn på veggen etter skisser av Pablo Picasso

De meste kjente verkene i det tidligere regjeringskvartalet er de sandblåste verkene til Pablo Picasso og Carl Nesjar, som både befinner seg i Høyblokka og Y-blokka, tilsvarende sandblåste kunstverk av forskjellige norske kunstnere i H-blokka, samt skulpturen *Aurora* av Knut Sten på Einar Gerhardsen plass. Mens de integrerte kunstverkene i H-blokka og Y-blokka er relativt intakt etter 22. juli 2011, ble *Aurora* sterkt skadet og er fjernet fra området.

Interessenter og premissgivere

Det er avholdt møter med Riksantikvaren, Byantikvaren i Oslo, KORO, KIO og Fortidsminneforeningen. Det må i prosjektets neste fase (forprosjekt) vurderes om det skal avholdes møter med gjenlevende kunstnere, hvis den integrerte kunsten blir berørt av tiltaket.

Interessent	Relasjon til prosjektet	Behov/mål i forhold til regjeringskvartalet	Interne behov/egeninteresser	Kritiske faktorer for prosjektet (hva kan prosjektet gjøre for å ivareta behovene/løse konflikterende behov)
Riksantikvaren	Forvalter kulturminneloven. Innsigelsesmyndighet i plansaker.	Bevare kulturminneverdier i henhold til landsverneplanen.	Ønsker deltakelse i KVVU, mulighetsstudien.	Tett dialog i planprosessen.
Byantikvaren	Forvalter verneverdier i Oslo kommune. Utarbeider Gul liste over verneverdi.	Bevare kulturminneverdier.	Opptatt av grad av utnyttelse og spesielt høyder i forhold til den omkringliggende byen.	Tett dialog i planprosessen.
Fortidsminneforeningen	Interesseorganisasjon for bygningsvern og vern av kulturmiljøer.	Bevare kulturminneverdier.		Høringspart i en planprosess.
Kunst i offentlig rom (KORO)	Forvalter kunst anskaffet gjennom ordningen KORO, fra 1977 til i dag.	Forvalte kunst som er i kvartalet og om mulig, plassere tilbake objekter som er tatt ut i forbindelse med sikringsarbeidene.	Vurdere den kunstneriske verdien av skadede objekter og ønsket restaurering.	Høringspart om kunst fjernes. Samarbeidspart om kunst skal plasseres tilbake.
Kunst i Oslo	Forvalter kunst anskaffet av Oslo kommune		Lage avtale om forvaltning av kunst dersom kommunale bygg selges til Staten.	

Tabell 20 Interessenter og behov/synspunkter i forhold til vern

Oppsummering av behov for vern av bygninger og kunst

Det foreligger i dag ikke noen absolutte formelle føringer på videre utnyttelse av departementsbygningene i regjeringskvartalet. Dermed kan det både vurderes å bevare eller rive de aktuelle bygningene, slik mandatet legger opp til. Det må likevel vektlegges at det foreligger både statlige og kommunale dokumenter som beskriver bygningenes høye verneverdi.

Det vil ved etableringen av et nytt regjeringskvartal oppstå kunstfaglige dilemmaer ved endring av kunstens forutsetninger. Eksempler på slike er: Vil et kunstverk forandre meningsinnhold ved at området rundt forandres? Skal skadet kunst restaureres eller vise skadene de fikk i bombeangrepet? Disse problemstillingene er hovedsakelig knyttet til skulpturene rundt regjeringskvartalet og den integrerte kunsten i Høyblokka og Y-blokka. Hvis det er nødvendig å foreta flytting eller destruksjon av et kunstverk, skal det sendes varsel til kunstneren. Kunstneren har rett til å uttale seg om fjerning og ny plassering.

Mer utdypende beskrivelse av vern og kunst finnes i det internt utarbeidede dokumentet "Bygningsvern og kunst" [7].

2.6.2 Bymessige behov

Introduksjon

Det er mange bymessige behov som berøres ved utformingen av et nytt regjeringskvartal. Sentrale trafikkåre og busstruter går praktisk talt tvers igjennom området. Regjeringskvartalet med tilgrensende områder er inkludert i både kommunale og statlig planer.

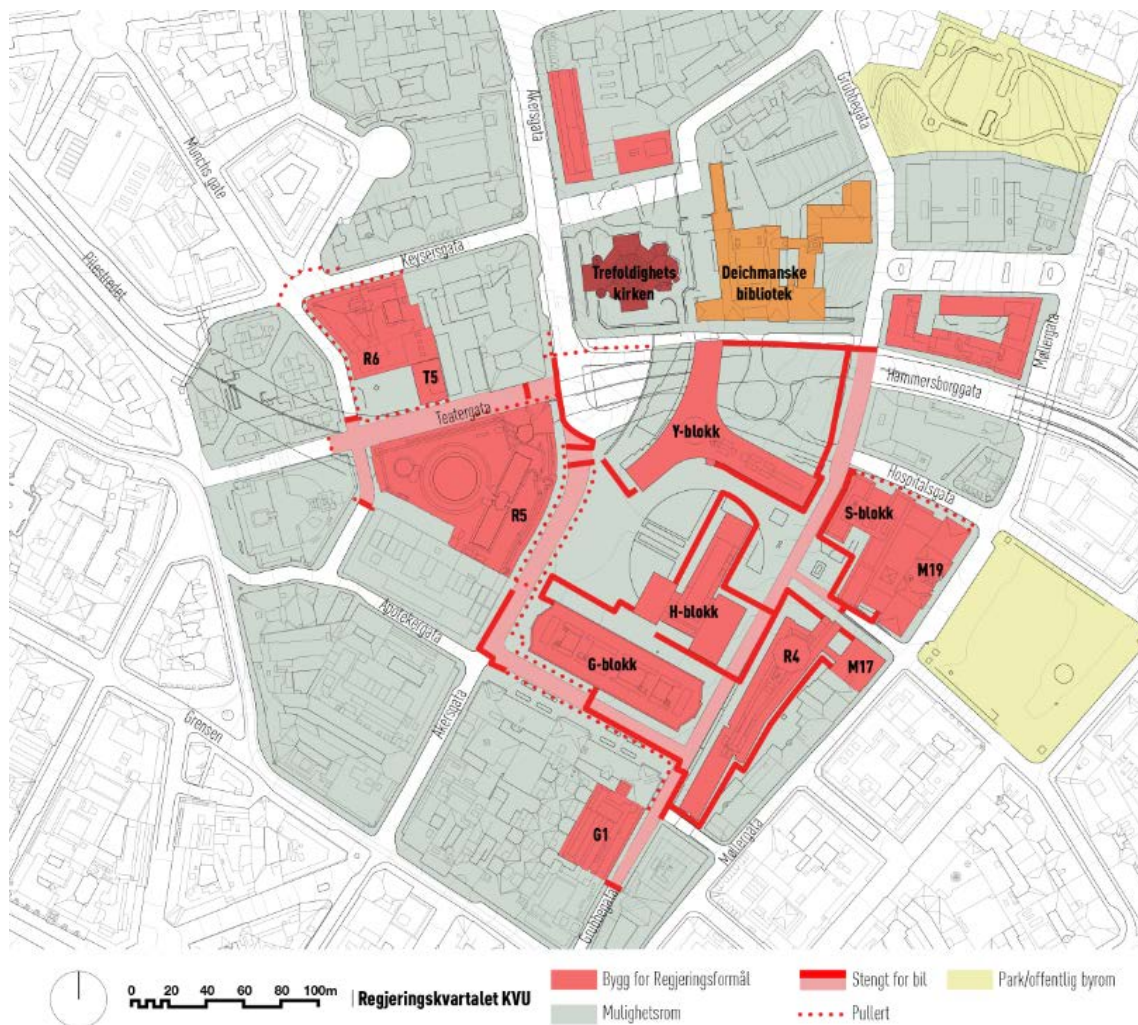
Nærmere gjennomgang av begreper og bakgrunnsmateriale

Utvikling av regjeringskvartalet er i tråd med overordnede planer med hensyn til transport og arealplanlegging, sentral lokalisering av arbeidsplasser og utvikling av Oslo som hovedstad. Gjeldende planer med høy relevans for regjeringskvartalet er "*Gatebruksplanen for Oslo sentrum*" [30], "*Plan for hovedsykkelveinettet i Oslo*" [31], "*Sykkelstrategi for Oslo*" [32], "*Høyhus i Oslo*" [22] og "*Kommunedelplan for byutvikling og bevaring*" (foreløpig ikke politisk vedtatt) [23], "*Prosjektet Levende Oslo*" [33], "*Estetisk plan for sentrum*" [34], "*Kommunedelplan for torg og møteplasser*" [35] og "*Belysningsplan for Oslo sentrum*" [36]. Planene har relevans for utforming av utearealer og byliv. Kommunen er generelt opptatt av at området skal være tilgjengelig for gående og syklende, og at området skal stimulere til bruk og gode møteplasser.

Dagens regulering i området er sammensatt. Av nyere vedtatte planer innenfor området er reguleringsplan for R6 og bebyggelsesplan for stenging av Grubbegata. Det er kun registrert en pågående plan i området, som omhandler Youngstorget og lå ute til offentlig ettersyn med frist for kommentarer til 4.2.2013. Planforslaget forelå med to alternativer, med og uten underjordisk parkeringsanlegg. Planen som nå er til behandling i kommunale organer, forventes ikke å ha noen påvirkning for nytt regjeringskvartal.

Det er vedtatt en midlertidig stenging av Akersgata og Karl Johans gate ved Stortinget. Akersgata stenges fra Prinsens gate til og med Karl Johans gate. Permanent sikring rundt Stortinget fastlegges i sikkerhetsplan for Oslo sentrum som utarbeides av Oslo kommune i samarbeid med statlige myndigheter.

Nedenfor er vist kommunikasjon og fremkommelighet i regjeringskvartalet per juni 2013:



Figur 5 Kommunikasjon og framkommelighet i regjeringskvartalet

Gatenettet rundt regjeringskvartalet er i dag preget av midlertidige stenginger. I forhold til før 22/7 er det gjort følgende endringer i gatenettet for biltrafikk:

- Akersgata er stengt mellom Ring 1 og Høyesterettplass
- Grubbegata er stengt mellom sør for Høyesterettplass og Hammersborggata (var delvis stengt 22/7)
- Høyesteretts plass er stengt
- Teatergata mellom Akersgata og Munchs gate er stengt
- Deler av Munchs gate mellom Teatergata og Apotekergata er stengt.
- Dagens situasjon med sperringer og uten gjennomkjøring innenfor regjeringsområdet medfører i hovedsak en dårligere forbindelse fra nord og inn til sentrum.

Området har god kollektivdekning med buss, trikk og bane. Kollektivdekningen er noe dårligere i den nordøstlige delen av området. Sperringene i området har konsekvens for busslinjene som tidligere gikk gjennom regjeringskvartalet i Akersgata, spesielt er framkommeligheten for busslinje 37 berørt.

Utearealene rundt regjeringsbyggene har en stor andel av torg og møteplasser og er et sentralt element for tilgjengeligheten for gående og syklende i og gjennom området. Dagens situasjon med sperringer beslaglegger deler av utearealene og tilgjengeligheten gjennom området.

En oversikt over alle relevante planer for området fra Plan- og bygningsetaten har spilt en viktig rolle som bakgrunnsmateriale.

En oversikt over alle relevante planer for området fra Plan- og bygningsetaten har spilt en viktig rolle som bakgrunnsmateriale.

Interessenter og premissgivere

Foruten systematiske befaringer i området er det avholdt møter med Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten, Statens vegvesen, Ruter, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Omsorgsbygg og lokalt næringsdrivende. Interessentenes synspunkter og behov er oppsummert i nedenstående tabell:

Interessent	Relasjon til prosjektet/hvorfor en interessent	Behov/mål i forhold til regjeringsskvartalet	Interne behov/egeninteresser	Kritiske faktorer for prosjektet
Plan- og bygningsetaten	Planmyndighet for kommunal planlegging. Høringsinstans ved statlig planlegging. Forvalter kommunale planer og føringer innenfor etatens ansvarsfelt.	Å sikre god byutvikling iht. kommunale føringer og målsettinger.	Ønsker å være delaktig i planleggingen knyttet til byutviklingen.	Tett dialog i planprosessen.
Bymiljøetaten	Høringsinstans ved statlig og kommunal planlegging. Forvalter kommunale planer og føringer innenfor etatens ansvarsfelt.	Å sikre god byutvikling iht. kommunale føringer og målsettinger.	Ønsker å være delaktig i planleggingen knyttet til byutviklingen.	Tett dialog i planprosessen.
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	Høringsinstans ved statlig og kommunal planlegging. Utvikling av kommunal eiendom.	Prosjektleder for Levende Oslo. Oppdrag knyttet til ny bruk av Deichmanske hovedbibliotek og Hovedbrannstasjonen.	Ønsker dialog knyttet til ny bruk av Deichmanske hovedbibliotek og Hovedbrannstasjonen.	Tett dialog i planprosessen.
Omsorgsbygg	Eier og utbygger av aktuelle kommunal eiendommer.	Etterbruk og rehabilitering av Deichmanske hovedbibliotek og Hovedbrannstasjonen.	Ønsker dialog om behovene knyttet til dagens og fremtidens regjeringsskvartal.	Dialog i prosessen.
Statens vegvesen	Høringsinstans med innsigelsesmyndighet ved statlig og kommunal planlegging. Ansvar og eier av statlige vegprosjekter, deriblant Ring 1.	Prioritering av kollektivfremkommelighet på Ring 1. Viktig å beholde kobling mot nord i krysset Akersgata / Ullevålsveien.	Opprusting av vegtunellen Ring 1, plan for arbeid pågår.	Sikkerhet knyttet til koplingspunkt mot nord. Sikkerhet knyttet til tunellens konstruksjon.
Ruter	Høringsinstans ved statlig og kommunal planlegging. Drifter kollektivtrafikk i Oslo.	Fremkommelighet for busslinje 37. Langsiktige planer: - Ønske om ny sentrumsring for T-bane. - Ønske om at buss erstattes av trikk bl.a. for linje 37.	Ønsker dialog knyttet til kollektivbetjening både på kort og lang sikt.	Tett dialog i planprosessen.
Lokalt næringsdrivende	Det finnes mange lokalt næringsdrivende i regjeringsskvartalet.	Behov til tilgjengelighet for kunder. Behov for forutsigbarhet når det gjelder leiekontrakter.	Ønsker dialog om behovene knyttet til dagens og fremtidens regjeringsskvartal.	Dialog i prosessen.

Tabell 21 Interessenter og behov innenfor bymessige behov

Oppsummering av bymessige behov

Regjeringsskvartalet er i dag nærmest en bilfri sone på grunn av midlertidige stenginger. Ønsket om busslinje 37 gjennom området er et sentralt tema som kan komme i konflikt med sikkerhetsbehovene. Det er også et ønske om forbedret tverrgående sykkelforbindelse øst vest som kan erstatte, eller være et tillegg til, dagens tverrforbindelse i Grensen. Det er viktig

å opprettholde Ring 1 sin kopling mot nord, og tilgjengelighet til Sentrum P-hus både fra Ring 1 og nord.

Bevaringsinteresser, kommunedelplan for byutvikling, bevaring og høyhusbeltet langs Ring 1 viser at store deler av områdene for regjeringskvartalet ligger innenfor en sone der det er mulig å tenke transformasjon også i høyden. Transformasjonspotensial i området viser at det er mulig å tenke utvikling av regjeringskvartalet i ulike retninger innenfor det analyserte området.

Næringsinteresser ønsker et mest mulig tilgjengelig regjeringskvartal for sine kunder. Videre har de et behov for forutsigbarhet når det gjelder eksisterende leiekontrakter. Innspillene fra næringsinteressenter kan oppsummeres på følgende måte:

- For at det skal være mulig å drive næringsvirksomhet, er det et absolutt behov at det er tilgjengelighet for gående i det nye regjeringskvartalet.
- Det er behov for tilgjengelighet for leveranser av varer og tjenester.
- Fra flere næringsinteressenter er det uttrykt et ønske om at det er kollektivdekning i det nye regjeringskvartalet da dette påvirker tilgjengeligheten for kunder.
- Ingen næringsdrivende har uttrykt et større behov for biltrafikk i det nye regjeringskvartalet.

Mer utdypende beskrivelse av bymessige behov finnes i det internt utarbeidede dokumentet "Bymessige behov" [6].

2.6.3 Miljø

Introduksjon

EU har definert miljø som "en kombinasjon av elementer hvis komplekse sammenhenger utgjør settingen, omgivelsene og betingelsene for livet til den enkelte og for samfunnet som de er eller som de føles". Miljøet omfatter dermed det bygde miljø, natur og alle naturressurser, inkludert luft, jord og vann.

Tiltaket kjennetegnes med et langt tidsperspektiv, og dagens krav til energi og miljø vil endre seg over tid. Miljø og energi har høyt fokus innen bygg og anlegg, og hvor det i hver oppdatering av gjeldende forskrifter blir gjennomført innstramminger som samlet sett resulterer i lavere energiforbruk og bruk av mer miljøvennlige materialer. Denne trenden vil trolig fortsette og går i retning av nullutslipp av klimagasser, og et energiforbruk som er bærekraftig. Utviklingen er dokumentert gjennom en rekke stortingsmeldinger og programmer.

Nærmere gjennomgang av begreper og bakgrunnsmateriale

I denne utredningen er miljøperspektivet blant annet beskrevet ved relevante lover, forskrifter og føringer i kapittel om normative behov. Dagens lovverk er beskrevet under normative behov.

Stortingsmelding nr. 23 (2001-2002) "*Bedre miljø i byer og tettsteder*" beskriver statens rolle i by- og tettstedsutvikling. Staten skal blant annet fastsette nasjonale mål og prinsipper for miljøvennlig utvikling i byer og tettsteder. Miljøperspektivet er et gjennomgående tema i Plan- og bygningsloven, som den vesentligste utløser av krav som skal oppfylles på planleggingsstadiet for fremtidig regjeringskvartal. Lovverket utfylles gjennom statlige og kommunale føringer, som blant annet stiller relevante krav til redusert utslipp av skadelige klimagasser som Norge har forpliktet seg til gjennom internasjonale avtaler.

I stortingsmeldingen heter det at staten skal "feie for egen dør" og samordne sin virksomhet overfor kommunene. Dette innebærer blant annet at statlig virksomhet bør ta hensyn til og

innrettes etter kommunale og regionale planer som er basert på nasjonale mål og prinsipper».

Fremtidens miljø- og energikrav er i hovedtrekk beskrevet i stortingsmelding 28 “*Gode bygg for eit betre samfunn*”. Hovedmålet for stortingsmeldingen er å oppnå godt utformede, sikre, energieffektive og sunne bygg. Blant annet skal det i byggetekniske krav til boliger bli en skjerpelse i 2015 til passivhusnivå og i 2020 nesten til nullenergi-bygg.

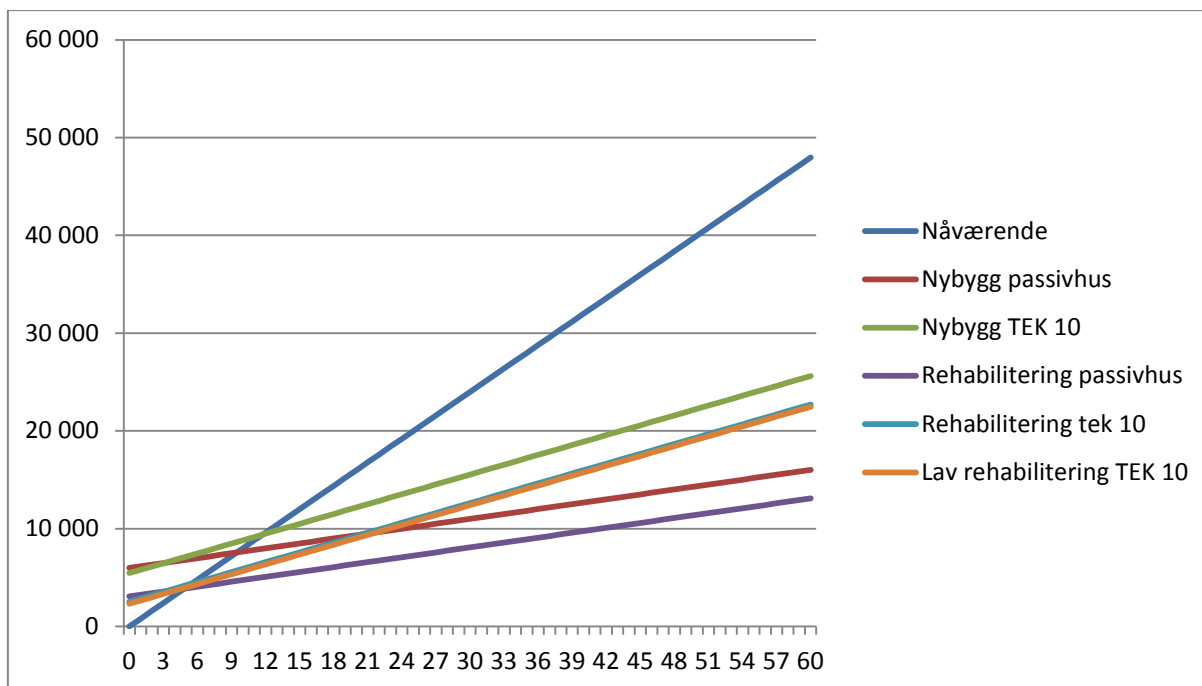
Statsbygg realiserer de fleste av statens formålsbygg og er statens politiske verktøy i byggesektoren. Statsbygg presenterte i februar 2013 sin første langsiktige strategi for miljøambisjoner. Statsbyggs miljøstrategi setter langsiktige miljømål som beskriver nesten nullenergi i nybygg og totalrehabiliteringer mot 2018 og at alle nybygg skal være nullutslippsbygg innen 2030. Statsbygg setter også krav til at materialbruken skal ha lavest mulig klimagassutslipp, men tallfester ikke noen målsetting.

Miljøbelastning kan beregnes ved hjelp av måleverktøy og modeller (for eksempel klimagassregnskap.no) og klassifiseringssystem som «BREEAM-NOR». Metoder og produkter som defineres innen miljøbegrepet er i rask utvikling, og de overnevnte måleverktøy er ikke fullverdige verktøy for utredninger av denne typen, men er det mest egnede som finnes i dag for å måle miljøkonsekvenser for tiltak i det nye regjeringsskvartalet.

Ved vurdering av riving av eksisterende bebyggelse for å bygge nytt, er det relevant å måle “fotavtrykket” som nye og rehabilitert bygg setter i samfunnet. En sammenligning av alternativene vil indikere hvilken retning som er miljømessig mest gunstig, og vil blant annet ta inn over seg energiforbruket i et levetidsperspektiv. Begrepet fotavtrykk kan brukes for å beskrive beregnet samlet utslipp av klimagasser som et tiltak medfører over en gitt periode, enten det er utearealer eller bygninger.

Utredning har gjennomført en overordnet undersøkelse med Høyblokka som case, basert på default-verdier i klimagassregnskap.no. Resultatene gir indikasjoner på hvilke valg som reduserer eller øker klimagassutslippene innenfor hver modul. De vil sammen med kostnadsberegninger kunne brukes til å estimere klimagass-kostnadseffektivitet for ulike tiltak eller samlet, kr/CO₂-reduksjon.

Klimagassanalysene av de valgte alternativene viser at nybygging av bygninger med høy energieffektivitet i alle de undersøkte alternativene vil utligne klimagassutslippene fra energiforbruket for eldre bygg i god tid før antatt levetid på 75 år er over. Se “Miljø i KVVU fremtidig regjeringsskvartal”, jf. Vedlegg 2. «Nåværende» baserer seg på H-blokkens energiforbruket for 2010, hentet fra Statsbyggs energistatistikk for 2010.



Figur 6 Alle beregnede alternativer. Tonn CO2 på y-aksen og antall år på x-aksen.

Figuren viser at Høyblokka slik den sto i 2011/"Nåværende" (brukt Statsbyggs energiregnskap for 2010 til å gjøre beregningene) allerede etter 5-10 år samlet sett vil ha et høyere akkumulert utslipp av klimagasser enn alle valgte alternativer. Det er kun basert på forventet energibidrag fra Høyblokka, og det er ikke tatt med materiellbidrag. Ved en ev. rehabilitering til nivå fra 2011 vil også materiellbidraget måtte inkluderes, og alternativet vil falle enda dårligere ut enn vist i figuren. For alle øvrige alternativer er materiellbidrag inkludert.

Ut fra beregning av forventet utslipp av klimagasser vil det mest fornuftige være å oppgradere Høyblokka til passivhusstandard. Alternativt vil et nybygg i passivhusstandard ikke kunne anses som å være vesentlig dårligere, ut fra de beregninger som er gjort med hjelp av klimagassregnskapet.no. I beregningene er det ikke tatt hensyn til at et eventuelt nybygg vil være mer arealeffektivt enn eksisterende bygg per ansatt. I utredningen er denne faktoren beregnet til 10-20 %, og vil langt på vei i denne beregningen utligne forskjellen mellom rehabilitering til passivhusnivå og det å sette opp et nybygg som passivhus.

Transport er ikke en del av analysen.

Miljøstatus i regjeringskvartalet

Området består av areal som tidligere har vært utbygd, og i svært liten grad av ubebygd areal. Det vil være en avveining på økonomisk, samfunnsmessig og miljømessig nivå om tidligere utbygd areal skal bevares eller om det skal rives og bygges nye og mer effektive bygninger. Flere av byggene som står i regjeringskvartalet er råbygg som er strippet for alt inventar. Andre bygninger i området er i full drift, men er delvis utdatert når det gjelder tekniske løsninger og har dårlige egenskaper når det gjelder energi og miljø. Flere av byggene bør gjennomgå totalrehabiliteringer som gir gode muligheter for bedret energi- og miljøegenskaper.

Se ellers kapittel 2.2.1 for status på bygninger i regjeringskvartalet.

Interessenter og premissgivere

Interessent	Relasjon til prosjektet/hvorfor en interessent	Behov/mål i forhold til regjeringskvartalet	Interne behov/egeninteresser	Kritiske faktorer for prosjektet
Statsbygg	Eier og forvalter av bygningene i regjeringskvartalet.	Etablere og vedlikeholde en bygningsmasse som er mest mulig energieffektiv og miljøvennlig.	Ønsker at forholdene legges til rette for miljøvennlig og energieffektiv bygging.	Ingen
Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD)	FAD har overordnet ansvar for bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor. Statsbygg ivaretar byggherrefunksjonen og forvalter en stor del av den statlige eiendommassen.	Ivareta statens ansvar og være pådriver for mer miljøvennlig bygging.	Vise til en bygningsmasse med lave livssyklus kostnader. Høy grad av samfunnsansvar og hensyn til sosiale forhold og med lavest mulig energiforbruk og miljøbelastning.	Ingen
Brukere og berørte	Befinner seg i lokalene og nærmiljøet. For mange i store deler av døgnet.	Få et miljømessig godt regjeringskvartal.	Påvirkning i planlegging og gjennomføring. Best mulig miljømessig resultat.	God planlegging.

Tabell 22 Miljøinteressenter

Som tabellene viser har Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet et overordnet ansvar for byggepolitikken i statlig sivil sektor, og et ansvar for å være pådriver for miljøvennlig bygging i statlig sektor.

Oppsummering av behov knyttet til miljø

Det foreligger i dag en rekke lover, forskrifter og krav med hensyn til miljø. Det forventes en skjerpelse av miljøkrav innen et nytt regjeringskvartal er ferdigstilt, men det er uvisst hvilke krav som kommer, og eksakt når de kommer. Det ligger imidlertid sterke føringer knyttet til EU-direktiv og stortingsmeldinger som sammen danner et bilde av et fremtidig byggemarked tuftet på nullutslippsbygninger, og et samfunn med lavt forbruk av energi pr. m² bygningsmasse.

2.7 Blogg om fremtidens regjeringskvartal

Innledning

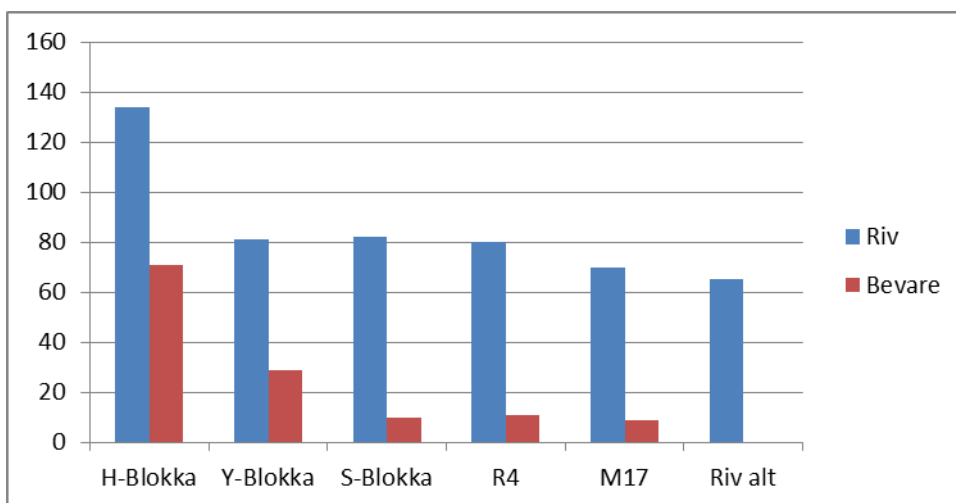
Fornyings-, administrasjons- og kirke minister Rigmor Aasrud inviterte i januar 2012 til en åpen innspillrunde om hvordan fremtidens regjeringskvartal bør utformes. Bloggen ble opprettet i 1. februar 2012, og den ble lukket for nye kommentarer 1. april 2012. En overordnet oppsummering av innspillene tas her med som en del av behovsanalysen.

I perioden bloggen var aktiv har den hatt 447 kommentarer.

Vurdering

Hovedtyngden av innspillene har dreid seg om hva som bør rives eller bevares. Her har naturlig nok Høyblokka vært det mest diskuterte med over 200 meningsytringer. De fleste

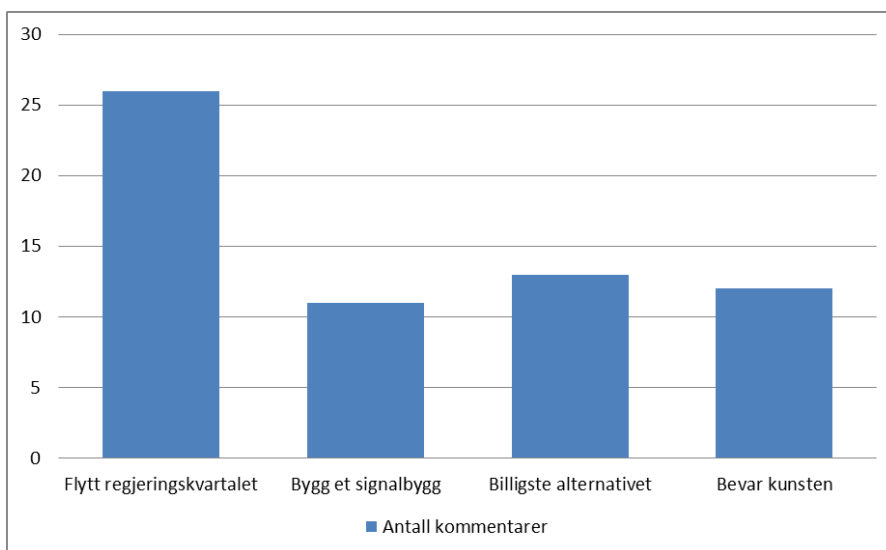
innleggene er for å rive Høyblokka, men det skal sies at det også er et betydelig antall som har engasjert seg for at den skal bevares. De fleste som uttrykker at de vil rive hele regjeringskvartalet, ønsker dette på bakgrunn av begrunnelser om at det er en utdatert arkitektur og form, samt at dette er et negativt symbol på hva som skjedde 22/7.



Figur 7 Antall utsagn om rive eller bevare

De fleste som ønsker å rive deler eller hele regjeringskvartalet, uttrykker et ønske om at det bygges opp et moderne og funksjonelt bygg som kan huse store deler av departementene.

Figur 8 nedenfor viser hvilke andre temaer som innskriverne er spesielt opptatt av, som å bevare kunst eller å velge det billigste alternativet, samt at noen mener det vil være mer funksjonelt hvis man flyttet departementene vekk fra sitt nåværende område.



Figur 8 Andre gjennomgående faktorer

I tillegg til de overnevnte innleggene har det også vært noen få som til en viss grad har kommet med forslag til hvordan det nye regjeringskvartalet skal se ut, både i form av tekst og plansjer.

Konklusjon

Det må tas med i vurderingen at innleggene i bloggen ikke er et representativt utvalg og gir dermed ingen fasit på hva befolkningen mener. Bloggen kan likevel være en indikasjon på hva mange er opptatt av.

2.8 Prosjektutløsende behov

Etter 22/7 kan store bygningsmasser sentralt i regjeringskvartalet med tilhørende uteareal betraktes som et "uvirksomt tomrom". Dagens situasjon med relativt store avstander mellom departementene gjør blant annet samhandling og møter mellom departementene mer tungvint. Spredt beliggende departementer i midlertidige lokaler har også sine sikkerhetsmessige utfordringer.

Regjeringen har besluttet at hovedtyngden av departementene skal ligge i det nåværende regjeringskvartalet. I pressemelding av 26. januar 2012 angir fornyings-, administrasjons- og kirkeminister Aasrud at valget ble tatt særlig på grunn av sikkerhetsmessige vurderinger og at en samlokalisering vil gjøre det daglige arbeidet mer effektivt og det kan oppnås stordriftsfordeler.

Gitt forutsetningen om at hovedtyngden av departementene skal lokaliseres i regjeringskvartalet med tilgrensede områder, vil et prosjektutløsende behov være å dekke behovet for egnede lokaler i området da dette i dag ikke finnes. Lokalene må dessuten tilfredsstillende nødvendige krav til sikkerhet.

På denne bakgrunn kan det prosjektutløsende behov formuleres som:

Fremskaffe sikre og effektive lokaler for departementene i regjeringskvartalet

Styrken i det prosjektutløsende behov vurderes som særdeles stor i forhold til andre udekkede samfunnsbehov. Det er landets regjering med tilhørende departement som berøres direkte, noe som er av vital interesse og betydning for landet som helhet.

Bestandigheten til det prosjektutløsende behovet er svært stor. Behovet oppsto plutselig av hendelsen 22/7 og dagens situasjon kan karakteriseres utilfredsstillende. Forventet samfunnsutvikling tilsier et økende behov for sikre og effektive lokaler.

2.9 Oppsummering av behov

Det prosjektutløsende behovet er konkretisert til blant annet å fremskaffe tilstrekkelig lokaler for hovedtyngden av departementene i regjeringskvartalet med tilgrensede områder. Dette er gitt høyeste prioritet blant de identifiserte behovene.

Nødvendig sikkerhet er både i mandatet og blant interessentene prioritert høyt. Det er videre en viktig intensjon for et fremtidig regjeringskvartal å skape et effektivt departementsfelleskap, der det oppnås gode arbeidsforhold og økt samhandling. Sikkerhet og effektivitet har derfor fått høy prioritet blant behovene.

Det er klare intensjoner i mandatet, i de normative behov, og i observerte sentrale politiske føringer om fokus på energibruk og miljø. Utreder tror at dette området vil tillegges enda større vekt i framtiden, og bør derfor tas med blant de prioriterte behovene.

Det er viktig at det nye regjeringskvartalet med tilhørende uteområder fremstår som et attraktivt, velfungerende og representativt område. Bymessige behov er derfor prioritert.

Det er stor oppmerksomhet på eventuell vern av bygninger og kunst i forbindelse med et fremtidig regjeringskvartal. Vern er derfor inkludert blant de prioriterte behovene.

Nedenfor er de viktigste identifiserte behovene opplistet og prioritert:

1. Tilstrekkelig med departementslokaler
2. Sikre og effektive lokaler
3. Gode energi- og miljøegenskaper
4. Bymessige behov
5. Vern av bygninger og kunst

Med departementslokaler menes lokaler benyttet av regjeringen og tilhørende departementer inkludert Statsministerens kontor og deler av Departementenes servicesenter (som telefonsentral, datarom, vaktentral, resepsjoner, vare- og postmottak).

3 Strategi

3.1 Innledning

Det skal være en klar sammenheng mellom behovet som utløser tiltaket vist i behovsanalysen og prosjektets mål. Målene må ivareta (jf. Finansdepartementets veileder nr. 10 Målstruktur og målformulering):

- Relevans: Graden av samsvar mellom tiltakets mål på den ene siden og brukernes/samfunnets behov, interesser og prioriteringer på den andre siden
- Konsekvens: Effekten for brukere og virkninger for samfunnet kan tilbakeføres til tiltaket
- Levedyktighet: I hvilken grad tiltaket fortsatt bidrar til realisering av effektmål og samfunns mål etter at prosjektet er ferdigstilt og gjennom den antatte levetiden

Målene utformes i forkant av tiltaket og skal presisere hva man vil oppnå. I etterkant skal det være mulig å kunne kontrollere graden av måloppnåelse. Det er søkt å formulere mål som uttrykker en ønsket tilstand eller resultat og ikke aktiviteter eller arbeidsoppgaver.

Måletidspunkt for oppnåelse av mål bør være senest innen år 2030. På dette tidspunkt forutsettes første fase av fremtidig regjeringskvartal å ha vært i bruk i noen år (uansett alternativ) og effektene bør være realisert. Senere faser i en eventuell utbygging som i KVVU-en er behandlet som fleksibilitet i forhold til kapasitet, kan imidlertid først måles på senere tidspunkt.

Det er definert samfunns mål, effektmål og resultatmål. Det er angitt eksisterende målkonflikt.

3.2 Samfunns mål

Samfunns målet skal være relatert til prosjektet, og det skal gi uttrykk for den nytte og verdiskapning tiltaket skal føre til for samfunnet. Målet skal vise eiers intensjon og ambisjon med tiltaket. Det skal samtidig reflektere det prosjektutløsende behov.

Det foreligger ikke offisielle styringsdokumenter eller formelle vedtak hvor målsettingen for et fremtidig regjeringskvartal er entydig formulert. På Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet sine offisielle hjemmesider finner vi imidlertid bl.a. følgende tekst:

Arbeidet for å gjenreise regjeringskvartalet etter 22. juli 2011 er i gang. Regjeringen har besluttet at:

- *Hovedtyngden av departementene skal ligge i det nåværende regjeringskvartalet.*
- *Utviklingen av regjeringskvartalet skal skje med statlig reguleringsplan.*

Fornyings-, administrasjons- og kirkeminister Aasrud opplyste på en pressekonferanse 26. januar 2012 at valget om å samle hovedtyngden av departementene ble tatt særlig på grunn av sikkerhetsmessige vurderinger. En samlokalisering vil videre gjøre det daglige arbeidet mer effektivt, det kan oppnås stordriftsfordeler og det blir en mer åpen by/åpne byrom, færre stengte gater og derfor bedre fremkommelighet.

Regjeringen har vedtatt at det fremtidige regjeringskvartalet skal ligge i nåværende regjeringskvartal. I mandatet angis dette som lokalisering til nåværende regjeringskvartal med tilgrensede områder. Som følge av hendelsen 22/7 finnes det i dag ikke egnede lokaler i regjeringskvartalet til å huse hovedtyngden av departementene. Ut fra dette kan det utledes

at en hovedmålsetting må være å skaffe velegnede lokaler til hovedtyngden av departementene i regjeringskvartalet med tilgrensede områder. I tillegg må målformuleringene ivareta føringene til sikkerhet, effektivitet og stordriftsfordeler.

Med bakgrunn i ovennevnte er det formulert følgende samfunns mål for det fremtidige regjeringskvartalet:

Regjeringskvartalet er et effektivt departementsfelleskap med nødvendig sikkerhet i et 50-års perspektiv

Med effektivitet menes her både effektivitet i det daglige arbeidet og stordriftsfordeler. Det må være et mål at den fremtidige bygningsmassen i regjeringskvartalet utformes slik at det oppnås en høyere grad av effektivitet enn dagens bygninger gir rom for.

Dette tiltaket er i dag ikke definert som et «implementeringsprosjekt» for å oppnå høyere effektivitet. Utreder anbefaler imidlertid i kapitlet om føringer for forprosjektfasen at tiltaket i senere faser foruten selve realiseringen av den byggmessige løsningen også inkluderer innflytting, igangkjøring og den første driftsperioden for å sikre gevinstrealiseringen.

Nødvendig sikkerhetsnivå i regjeringskvartalet slik det er uttrykt i mandatet, er per juni 2013 ikke entydig nedfelt i lover eller forskrifter. Hvis det hadde vært tilfelle, kunne sikkerhet vært utelatt i samfunns målet og tatt direkte inn som krav på bakgrunn av et ferdig definert normativt behov. I dette tilfellet bør det gjennom KVVU-en og i den påfølgende prosessen defineres hva som er et nødvendig sikkerhetsnivå. Med dette som utgangspunkt finner utreder det riktig å ta sikkerhet inn i samfunns målet og deretter konkretisere begrepet nødvendig sikkerhetsnivå i kravkapitlet.

Regjeringen har vedtatt at hovedtyngden av departementene skal ligge i det nåværende regjeringskvartalet. Dette er et definert normativt behov som tas direkte inn som et absolutt krav i kravkapitlet.

3.3 Effektmål

Effektmålene som skal reflektere måloppnåelsen for brukerne av regjeringskvartalet, må være realistisk oppnåelige innenfor en angitt tidsramme. De må være konsistente ved at de bygger opp under samfunns målet. Dersom effektmålene nås, bidrar det dermed til at også samfunns målet kan nås.

For det enkelte mål er det knyttet en eller flere måleindikatorer for å gjøre effektmålene etterprøvbare (jf. SMARTE; spesifiserte, målbare, akseptert, realistiske, tidssatte og enkle).

I tabellen nedenfor er det satt effektmål for det fremtidige regjeringskvartalet. Målene er satt opp i prioritert rekkefølge avhengig av hvor sterkt og godt det enkelte effektmål underbygger de prioriterte behovene.

Effektmål	Beskrivelse	Indikator
E1: Har fleksibilitet med hensyn til kapasitet	Det nye regjeringskvartalet håndterer fremtidig vekst i antall ansatte. Tilstrekkelig kapasitet på innflyttingstidspunktet behandles som et absolutt krav.	Jo mer robust et konsept er for å kunne håndtere fremtidig vekst i antall ansatte, desto høyere måloppnåelse.
E2: Har nødvendig sikkerhetsnivå	Det etableres en grunnsikring som gir ansatte og besøkende trygghet.	Det blir ingen hardt skadde, ingen drepte og heller ingen større materielle skader i det fremtidige regjeringskvartalet som følge av alvorlige hendelser knyttet til kriminalitet, etterretning, terror eller sabotasje.
E3: Har høy effektivitet	Det nye regjeringskvartalet skaper et effektivt departementsfelleskap. Det innebærer effektivitet i det daglige arbeidet, samhandling og uttak av stordriftsfordeler.	Måles gjennom: Antall og omfang av fellestjenester (kantine, IT, arkiv, resepsjon etc.) før og etter det fremtidige regjeringskvartalet Avstand mellom departementer Antall ansatte
E4: Har fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling	Det nye regjeringskvartalet har fleksibilitet til å håndtere endringer i departementsstrukturen og oppgavefordelingen mellom departementene imellom.	Måles gjennom hvor fleksible konseptene er i forhold til å håndtere endringer i departementsstrukturen og oppgavefordeling.
E5: Har en høy miljøstandard	Bygningene rehabiliteres eller bygges nye med høy grad av miljøvennlige materialer, og etter prinsipper som sikrer lavt energiforbruk og lave klimagassutslipp i et livssyklusperspektiv.	Måles gjennom: Mengde klimagasser i tiltakets levetid Energiforbruk i tiltakets levetid
E6: Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet	Regjeringskvartalet fremstår som et attraktivt, velfungerende og representativt område.	Måles gjennom: Undersøkelser på hvor godt bymiljø det nye regjeringskvartalet skaper Representativitet for det nye regjeringskvartalet Registrering/telling av antall personer på vei gjennom eller som oppholder seg i regjeringskvartalets uteområder Avstand til kollektivtransport Antall stengte gater, viktighet og lengde Avstand til nærmeste punkt for å slippe av/hente personer som skal til/fra regjeringskvartalet Tilgjengelig for varelevering

Tabell 23 Effektmål og måleindikatorer

- Effektmål nr. 1 måler fleksibilitet i framtidig kapasitet for de ulike konseptene. Behovsanalysen viser stor usikkerhet med hensyn til det fremtidige kapasitetsbehovet og dermed nødvendigheten av høy grad av fleksibilitet for å kunne håndtere potensiell framtidig vekst i antall ansatte.
- Effektmål nr. 2 måler tryggheten til ansatte og besøkende. Denne oppnås gjennom grunnsikring og gjennom å implementere hva mandatet beskriver som nødvendig sikkerhetsnivå. I kapittelet om normative behov er nødvendig sikkerhetsnivå beskrevet.
- Effektmål nr. 3 måler i hvor stor grad det er mulig å oppnå effektivitet i det daglige arbeidet, samhandling og realisering av stordriftsfordeler i de ulike konseptene.

- Effektmål nr. 4 måler hvor fleksible konseptene er i forhold til å håndtere endringer i departementsstrukturen og oppgavefordelingen mellom departementene. Historien viser at det har skjedd relativt store endringer i både i departementsstrukturen og oppgavefordelingen.
- Effektmål nr. 5 måler hvilke alternativer, eksempelvis nybygg eller rehabilitering, som ut fra dagens kunnskap gir miljøvennlig materialbruk, lave klimagassutslipp og lavt energiforbruk.
- Effektmål nr. 6 måler den verdien nytt regjeringskvartal tilfører. Måle gjennom representative undersøkelser hvor godt bymiljø nytt regjeringskvartal skaper. Gjennom egnede undersøkelser kartlegge regjeringskvartalets representativitet. Måle hvor god kollektivdekningen er i regjeringskvartalet, hva som er avstandene til nærmeste punkt for levere/hente personer og varer til regjeringskvartalet og hvor mange som benytter seg av de åpne og tilgjengelige uteområdene.

Utredning vurderer at målene samlet sett må oppfylle kravene til relevans, konsekvens og levedyktighet på en tilfredsstillende:

- Relevans: Det er samsvar mellom tiltakets mål og brukernes/samfunnets behov, interesser og prioriteringer.
- Konsekvens: Effekten for brukere og virkninger for samfunnet kan direkte tilbakeføres til tiltaket, dvs. realisering av nytt regjeringskvartal
- Levedyktighet: Tiltaket vil bidra til realisering av effektmål og samfunnsmålet også etter at prosjektets er ferdigstilt og gjennom den antatte levetiden

3.4 Resultatmål

Resultatmålene angir de konkrete måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen av prosjektet. Resultatmål er primært knyttet til parameterne kvalitet, kostnad, tid og omfang.

For dette tiltaket er det ikke satt konkrete resultatmål som skal gjelde generelt for alle alternativer, som f.eks. at løsningen skal stå ferdig innen en gitt dato, totalkostnaden skal være maksimalt et gitt beløp og kvaliteten er definert i henhold til en gitt standard etc.

De ulike konseptalternativene vil for dette tiltaket ha forskjellige resultatmål. Resultatmål for valgt konsept utarbeides i forprosjektfasen.

3.5 Målkonflikter

Det er identifisert målkonflikt mellom effektmål nr. 4 Nødvendig sikkerhet og de andre effektmålene. Spesielt er målkonflikten stor mellom sikkerhet og effektmål nr. 6 Bymessige behov.

Denne målkonflikten er behandlet og tatt hensyn til i alternativanalysen og den samfunnsøkonomiske analysen.

4 Overordnede krav

4.1 Innledning

Kravkapittelet sammenfatter de betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen av tiltaket. Kravene er begrenset til relevante krav for tiltaket og for en avgrensning av mulighetsrommet.

Det er beskrevet to typer krav:

- Krav som utledes av samfunns- og effektmålene
- Ikke-prosjektspesifikke samfunns mål

I praksis vil ikke-prosjektspesifikke mål fremstå som rammebetingelser for tiltaket, noe som gjøre det mest hensiktsmessig å behandle disse målene som krav. Da det finnes svært mange generaliserte mål, er antallet begrenset til slike som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet.

Kravkapitlet er søkt fokusert mot effekter og funksjoner på et overordnet nivå. Det er søkt ivaretatt indre konsistens mellom kravene.

Kravene er gruppert i følgende to grupper:

- Absolutte krav: Krav som må oppfylles
- Viktige krav: Krav som er prioritert høyt

4.2 Absolutte krav

Absolutte krav begrenser mulighetsrommet for hva som er relevante alternativer, dvs. at alternativer/konsepter kan bli "silt bort". Det er derfor søkt kun tatt med helt nødvendige absolutte krav formulert på nøktern måte. Forankringen til kravene er angitt.

Det stilles et absolutt krav i forhold til lokalisering i dagens regjeringskvartal med tilgrensende områder. Det geografiske området er vist i Figur 1 og definert i tilhørende tekst. Kravet er forankret i regjeringens beslutning og mandatet.

Det stilles et absolutt krav i forhold til kapasitet, idet minimum hovedtyngden av departementene skal ligge innenfor regjeringskvartalet med tilgrensende områder. Forsvarsdepartementet er imidlertid forutsatt å bli liggende i Glacisgata 1 ved Akershus festning. Kravet er forankret i regjeringens beslutning og mandatet.

Det foreligger ikke formelt godkjente lover og forskrifter som definerer hva som er nødvendig sikkerhetsnivå for fremtidig regjeringskvartal. Utreder har bl.a. med utgangspunkt i arbeidet ekspertgruppen innen sikkerhet har utført i forbindelse med sikring av departementenes midlertidige lokaler, innsyn i gjennomførte analyser, løsninger i andre land, konkretisert et sett med sikkerhetskrav. Med utgangspunkt i mandatet, bakgrunnen for regjeringens beslutning og de beskrevne normative behovene, er de konkrete sikkerhetskravene behandlet som absolutte.

I tabellen nedenfor er de absolutte kravene definert:

Absolutte krav	Indikator
A1: Lokalisering i dagens regjeringskvartal med tilgrensede områder	Det skal ikke vurderes konsepter som geografisk går utover dagens regjeringskvartal med tilgrensede områder.
A2: Kapasitet for minimum hovedtyngden av departementene	Alle konsepter skal kunne huse minst 3000 departementsansatte (beregnet per okt. 2012) og et fremtidig vekstanslag i et 50 års perspektiv.
A3: Nødvendig sikkerhetsnivå	<ol style="list-style-type: none"> 1. Det skal være minimum 20 meter fra almen kjøretøytrafikk til regjeringsbygg, avstandskravet økes til 40 meter for de deler av regjeringskvartalet som inneholder spesielt kritiske og trussel utsatte nasjonale funksjoner (infrastruktur). 2. Konstruksjonen av byggene utføres etter spesielle prinsipper. 3. Motstandsevne mot anslag med improviserte ladninger transportert eller båret. 4. Ingen fysisk kontakt mellom regjeringsbygg (kontrollert område) og private bygg (ukontrollert område). Er avstanden fraværende eller mindre enn 5 meter, må relevante sikringstiltak iverksettes. 5. Innsyn og mulighet for innskyting reduseres mest mulig. 6. Egne skjermede føringsveier for kritisk infrastruktur samt egne transportveier for varelogistikk og ansatte. 7. Det skal være oversikt rundt fasader.

Tabell 24 Absolutte krav

Utfyllende beskrivelse av absolutt krav A3 Nødvendig sikkerhetsnivå

- 1: Det skal være minimum 20 meter fra almen kjøretøytrafikk til regjeringsbygg for å hindre at et bombeanslag med en gitt ladning medfører stor skade på skjermingsverdig infrastruktur og / eller mennesker som oppholder seg i byggene. For de deler av regjeringskvartalet som inneholder spesielt kritiske og trussel utsatte nasjonale funksjoner (kritisk infrastruktur), økes avstandskravet til 40 meter.
- 2: For at kravet på 20 og 40 meters avstand fra almen kjøretøytrafikk skal legges til grunn, må konstruksjonen av byggene utføres etter spesielle prinsipper.¹⁰
- 4: Det skal generelt ikke være fysisk kontakt mellom regjeringsbygg (kontrollert område) og private bygg (ukontrollert område). Minimumsavstand fra et regjeringsbygg til ukontrollert nabobygg skal være minst 5 meter. Er avstanden fraværende eller mindre enn 5 meter, må relevante sikringstiltak iverksettes i regjeringsbygget. Det kan f.eks. være sikring av grensesnitt til nabobygg og ikke kontor- eller møtearealer mot tilstøtende bygg.
- 5: Funksjoner som er å anse som kritisk infrastruktur eller utgjør spesiell posisjonsrisiko, må plasseres på en slik måte i bygningsmassen at innsyn og mulighet for innskyting reduseres mest mulig.
- 6: Skjermede føringsveier for kritisk infrastruktur samt transportveier for varelogistikk og ansatte, skal etableres adskilt fra hverandre. Dette betinger egen teknisk kulvert under bakkenivå og spesielt skjermede føringsveier i byggenes kjerner.
- 7: Det skal, for å gi mulighet for god kontroll og overvåking, etableres oversikt rundt fasader.

Kravet om minimumsavstand fra allmenn kjøretøytrafikk til regjeringsbygg er framkommet etter en skjønnsmessig vurdering basert på innsyn i tidligere utførte vurderinger, innsyn i

¹⁰ Utføres som monolittisk betongkonstruksjon, bæresystemet bør være statisk ubestemt system med avstivende konstruksjoner, horisontale krefter i veggene bør overføres til dekkene og ikke søylene, bruk av vinduer minimeres spesielt mot potensielt eksplosjonssted, yttervegger og vinduer må være kraftigere i de to nederste etasjene, etasjehøyde bør være mindre enn 4,8 m, avstand mellom søyler minst mulig og bygget må tåle bortfall av minimum en bærende søyle i fasaden.

analyser knyttet til terrorhandlingen 22/7, Stortingets presidentskaps anmodning til Oslo kommune om stenging av deler av Akersgata og Karl Johans gate samt observasjoner av løsninger i regjeringsområder i andre land.

Det er forutsatt at alle lokaler i regjeringsbyggene skal kunne brukes som departementskontorer. Alle departementene er gitt samme grunnsikring i form av minimumskrav. I senere faser av prosjektet bør plassering av særlig kritiske regjeringskontorer/funksjoner gjennomgås for å oppfylle sikkerhetslovens krav knyttet til sikring av regjeringens funksjonsdyktighet.

For enkelte (eksisterende) bygg kan det være vanskelig å oppnå kravet om 20 meters avstand. For å kompensere for kravene kan en vurdere tiltak som:

- Forsterking av fasader for å oppfylle sikkerhetskravene.
- Forsterking av bygget på innside av fasade.
- Om forsterkning ikke kan gjennomføres, fraflytte de deler av lokalene som er utsatt.
- Etablere virksomhet uten skjermingsbehov i henhold til objektsikkerhetsforskriften i de delene av lokalene som ligger nærmere enn 20 meter fra almen kjøretøy trafikk.
- Vakhold med vektere for visitasjon av kjøretøy før de slippes forbi kontrollpunkt og kommer nærmere enn 20 meter fra fasade.

I de tilfellene nabobygg vil kunne utgjøre en trussel mot kritisk infrastruktur eller personer med spesiell posisjonsrisiko, og som er plassert på en slik måte i bygningsmassen at innsyn og innskyting er mulig, bør en i forprosjektet vurdere mulighet for å skaffe seg kontroll over bygningene gjennom oppkjøp og etablering av kontrollert virksomhet eller inngåelse av avtaler med eier om mulighet for inspeksjon ved spesielle hendelser.

Øvrige kommentarer

I henhold til plan- og bygningsloven er det et absolutt krav at nye bygg skal utformes med universell utforming. Det innebærer at bygninger, uteområder og andre anlegg, utformes slik at de kan brukes av alle mennesker på en likestilt måte. Dette kravet gjelder imidlertid for alle byggeprosjekter og inngår dermed i rekken av generelle krav. Universell utforming er derfor ikke inkludert som eget krav for dette tiltaket.

Regjeringen har besluttet å opprette et minneste etter hendelsen 22/7 i regjeringskvartalet. Da alle alternativer forutsettes å kunne inkludere et minneste, er dette ikke så relevant å ta inn som et eget krav i konseptvalget. I kapittel 7 Føringer for forprosjektfasen er det anbefalt alternativ gjort noen betraktninger for hvordan et minneste kan innplasseres. I forprosjektet vil dette kravet få større viktighet og bør inngå som et krav.

De absolutte kravene er benyttet til grovsiling av konsepter i mulighetsstudien. Alternativer som behandles videre i alternativanalysen, skal tilfredsstille alle de absolutte kravene som dermed ikke har noen intern rangering.

4.3 Viktige krav

Det er inkludert 5 viktige krav der alle er vurdert som sentrale for å få en god løsning for et fremtidig regjeringskvartal. Kravene er satt opp i prioritert rekkefølge der krav som underbygger høyt rangerte mål og behov, er prioritert høyest.

Viktige krav	Indikator
V1: Effektivitet og samhandling	I hvilken grad effektivitet kan oppnås, inkluderer effektivitet i det daglige arbeidet, samhandling og stordriftsfordeler.
V2: Sikkerhetsløsning	Konsekvenser ved etablering av en sikkerhetsløsning i henhold til absolutte krav, dvs. i hvilken grad egner sikkerhetsløsningen seg for praktisk utførelse med hensyn til kompleksitet, oversiktighet, ressursinnsats etc.
V3: Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling	I hvilken grad konseptene er fleksible i forhold til å håndtere endringer i departementsstrukturen og oppgavefordeling
V4: Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet	I hvilken grad regjeringskvartalet har et godt og attraktivt bymiljø og samtidig er representativt slik at det styrke omdømme både nasjonalt og internasjonalt. Kollektiv og trafikal tilgjengelighet skal i minst mulig grad begrenses i regjeringskvartalet med omkringliggende områder. Grad av åpenhet og tilgjengelighet som fremmer variert bruk for gående, syklist etc. Tilgjengelighet for vare- og tjenesteleveranser
V5: Bevaring av bygninger og kunst	I hvilken grad bygninger og kunst som er foreslått vernet eller har et formelt vern, blir bevart. Inkluderer også elementer utenfor kjerneområdet.

Tabell 25 Viktige krav

- V1 Effektivitet og samhandling fanger opp alternativenes muligheter til å oppnå gevinster knyttet til effektivitet i det daglige arbeidet, samhandling mellom enheter, departement etc. og realisering av stordriftsfordeler ved at f. eks. fellesfunksjoner får en bedre kapasitetsutnyttelse.
- V2 Sikkerhetsløsning fanger opp hvor egnet eller krevende de ulike sikkerhetsløsningene er å iverksette. Det vurderes bl.a. kompleksitet, oversiktighet, ressursinnsats. Alle alternativer har i utgangspunktet en sikkerhetsløsning som tilfredsstillende de absolutte kravene.
- V3 fanger opp i hvilken grad konseptene er fleksible i forhold til å håndtere endringer i departementsstrukturen og oppgavefordeling.
- V4 har vekt på bymiljøet og den representativitet som et regjeringskvartal utgjør. Kravet ivaretar videre behovet for mest mulig tilgjengelighet for befolkningen. Både myke og motoriserte trafikanter er inkludert. Videre fanger den opp behovet uttrykt fra næringsdrivende lokalisert i regjeringskvartalet, om adkomst for kunder og leveranser. Det er primært gående som utgjør kundegrunnlaget. Kollektivtransport til regjeringskvartalet er viktig for gående, noe kravet også fanger opp.
- Krav V5 ivaretar behovet for at bygninger og kunst som er foreslått vernet, i størst mulig grad bevares. I alternativanalysen er vern av regjeringsbygg analysert som et eget steg i den samfunnsøkonomiske analysen. Kravet omfatter både kjerneområdet i regjeringskvartalet og tilgrensende områder.

Det må påregnes at krav til sikkerhet vil endre seg over tid. En kraftig skjerpelse av kravene har skjedd de siste årene. Ideelt sett burde regjeringskvartalet utformes på en måte som gjør det enkelt å ta hensyn til fremtidige sikkerhetsutfordringer. Det er imidlertid vanskelig i dag å definere hvilke fremtidige krav som skulle kunne legges til grunn. Historien viser at dette er svært vanskelig. Utreder har derfor ikke forsøkt å angi hvilke mulige trusler som kan bli en realitet i framtiden. Framtidige behov og sikkerhetskrav tuftet på en stor grad av "synsing", vil etter utreder sitt synspunkt ikke være egnet som kriterium for å skille konsepter. Imidlertid er det viktig i prosjektets kommende faser å følge med på utviklingen for å fange opp nye krav og utviklingstrekk.

Innenfor miljø legges dagens gjeldende lover, forskrifter og krav til grunn. Passivhus-nivå og nullenergi-bygg er mulige skjerpelser som kan bli en realitet innen det nye regjeringskvartalet står ferdig. De to nevnte skjerpelsene er ikke tatt med som krav overfor, men passivhus er

behandlet særskilt i en følsomhetsanalyse i alternativanalysen der netto kostnadseffekt for en slik endring er beregnet.

5 Mulighetsstudie

5.1 Gjennomføring

Grunnlaget for mulighetsstudiet ligger i Behovsanalysen (kapittel 2), Strategi (kapittel 3) og Overordnede krav (kapittel 4). Tiltakets mål skal være konsistente med behovsanalysen, og de konseptuelle løsningene skal kunne realisere mål og tilfredsstillende krav. I mulighetsstudiet skal kravene brukes til å avgjøre om løsningsalternativer er gyldige, og videre til å drøfte styrken av de gyldige konseptuelle alternativene.

For å snevre inn antall konsepter som skal analyseres i alternativanalysen gjøres det i mulighetsstudiet en grovsiling som vurderer løsningsalternativene mot gitte vurderingskriterier.

5.2 Mulighetsrommet

Hensikten med mulighetsstudiet er å kartlegge, beskrive og vurdere alternative konsepter innenfor mulighetsrommet. Mulighetsrommet defineres av behovene, målene og kravene sett i sammenheng. Mulighetsrommet må ikke være for snevert, men heller ikke altomfattende. Mandatet for konseptvalgutredningen angir en avgrensning:

“Det skal utredes en konsentrert løsning, hvor hovedtyngden av departementene lokaliseres i det nåværende regjeringskvartalet med tilgrensende områder.”

I tillegg til avgrensningen gitt over, vil utførelsen av bygninger og kvartaler være begrenset med hensyn til eksisterende veier, bygningsmasse og verneinteresser. Gitt disse begrensningene vil det likevel være et stort antall ulike utforminger som kan løse det definerte arealbehovet. Variasjonene i muligheter innenfor de nevnte begrensningene danner mulighetsrommet for konseptvalgutredningen.

5.2.1 Andre vurderinger

Ring 1

Ring 1 går i dag i tunnel (Hammersborgtunnelen) under regjeringskvartalet. Veien har av- og påkjøring i Akersgata ved regjeringskvartalet. Øst for Hammersborgtunnelen er det et parti der Ring 1 går i dagen før tunnelen fortsetter gjennom Vaterlandstunnelen. Den nevnte trasé utgjør en utfordring ved utforming av aktuelle konsepter i et fremtidig regjeringskvartal. Med bakgrunn i dette er det gjort overordnede vurderinger i mulighetsstudiet for å belyse muligheter og kostnader for flytting av Ring 1 [Vedlegg 5].

Ved å etablere et lokk over partiet mellom Hammersborgtunnelen og Vaterlandstunnelen kan det skapes større fleksibilitet for utvidelse av regjeringskvartalet i nordøstlig retning. Dette tiltaket vil imidlertid medføre stort omfang av arbeider på eksisterende tunneler. Ny tunnel vil få en lengde som utløser krav om separat tunnelløp i hver kjøreretning for å tilfredsstillende krav til rømning. Det vil si at hele Vaterlandstunnelen må bygges om. Tiltaket vil medføre stenging av Ring 1 over en lengre periode.

Et annet alternativ er å etablere ny trasé dypere enn dagens tunnel. Tiltaket vil gi større fleksibilitet for utbredelsen av nytt regjeringskvartal, men det er sannsynlig at konsekvensene vil bli å stenge Ring 1 over en lengre periode.

Det er også skissert en mulighet for å flytte Ring 1 ut til Hausmannsgate og etablere tunnel i en bue under Hammersborg med kobling til dagens trase i vest ved Tullinløkka. Denne traséen virker unødvendig lang, og man mister en viktig fordelingsfunksjon og holdeplasser mot indre bykjerne.

Ved å etablere en ny trasé for Ring 1 som går i mer rett linje mellom Pilestredet og Lybekkergata syd for dagens trasé, vil begrensningene for et fremtidig regjeringskvartal også være mindre enn om dagens Ring 1 beholdes. Et slikt alternativ vil trolig medføre en kortere stenging av Ring 1 enn de to foregående alternativene, samtidig som det kan åpne for løsninger som kan bedre trafikkbildet. Løsningen har store utfordringer hvordan den i hver ende skal koble seg på eksisterende Ring 1.

Et indikert kostnadsnivå for det siste alternativet er anslagsvis 2 mrd. NOK ekskl. mva. Omfang, konsekvenser og kostnad tilsier at en vurdering av alternativ trasé for Ring 1 ligger utenfor denne utredningen. Hvis et slikt tiltak skal anbefales må det ses i en større sammenheng, og i et samlet byperspektiv. Det anbefales at problemstillingene vurderes i neste fase av prosjektet.

Deichmanske bibliotek (Hovedbiblioteket, Arne Garborgs plass 4)

Det Deichmanske bibliotek har et potensial for videre offentlig bruk. Bygningens verneverdi (eksteriør- og interiør) sammen med sikkerhet, gjør det imidlertid lite egnet for å ivareta departementenes arealbehov slik de fremkommer av behovsanalysen. Framtidig bruk anbefales diskutert i neste fase, gjerne knyttet til supplerende aktiviteter tilknyttet regjeringskvartalet.

Hovedbrannstasjonen (Arne Garborgs plass 1)

Hovedbrannstasjonen består i dag av en operativ del knyttet til utrykning av brannbiler og mannskap, og en kontordel for brann- og redningsetaten. Den operative delen har en strategisk riktig beliggenhet for sentrum og sentrumsnære områder i Oslo. Det har vist seg vanskelig å finne alternative lokaliseringer basert på brann- og redningsetatens egne krav. I alle konsepter er derfor brannvesenets operative del opprettholdt og tilpasset framtidig utnyttelse av kvartalet. Kontordelen til brann- og redningsetaten kan lokaliseres utenfor regjeringskvartalet.

5.3 Konseptuell tilnærming

I innledningen til mulighetsstudien er det identifisert et stort antall konsepter innenfor mulighetsrommet uten å vurdere hvilke som er gode eller dårlige. I neste steg er det gjennomført en nedvalgsprosess ved å sortere ut konsepter som åpenbart ikke er realistiske. I denne prosessen har det vært fokusert på bygninger, kvartaler og deres geografiske plassering. Dette har resultert i 23 konsepter. 11 av disse anses å dekke mulighetsrommet på en god måte. De resterende er varianter av de nevnte 11 konseptene, og er behandlet og listet i Vedlegg 2 "*Mulighetsstudie grovsiling*" [8].

Øvrige konseptuelle problemstillinger nevnt i kapittel 1.5 blir behandlet i alternativanalysen.

5.4 Vurdering av konsepter

5.4.1 Nullalternativet

Nullalternativet er et referansealternativ som representerer situasjonen på beslutningstidspunktet. Referansetidspunktet settes til juni 2013 som er tidspunktet for ferdigstilling av denne KVVU-en.

Nullalternativet skal omfatte vedlikehold og oppgraderinger som er nødvendige for at alternativet skal være reelt, jf. Finansdepartementets rammeavtale av 4. mars 2011 [10]. Hvis nullalternativet har kortere levetid enn den definerte analyseperioden for konseptvalgutredningen, må det legges inn hovedinvesteringer etter nullalternativets utløp og korrigeres for restverdi. Investeringer skal optimaliseres slik at det oppnås akseptabel ytelse med så små kostnader som mulig, men fremtidig behovstilfredsstillelse skal ikke bli dårligere enn på beslutningstidspunktet. Dette betyr at en tar hensyn til arealutvidelse på grunn av forventet økning i antall ansatte, og framtidige arbeidsformer med tanke på arealutnyttelse.

Nullalternativet skal ta hensyn til vedtatte tiltak som er i gang eller har fått bevilgning. Tiltak eller prosjekter som er omtalt i planer etc., men som ikke er vedtatt av Stortinget og ikke har fått bevilgning, skal ikke tas hensyn til. Videre skal nullalternativet innbefatte ordinært vedlikehold som inkluderer:

- Korrigerende vedlikehold (reparasjoner av feil, skifte ødelagte deler)
- Forebyggende vedlikehold (periodisk vedlikehold)

En oversikt over departementenes plassering slik de foreligger i nullalternativet er gitt i Tabell 2.

Nullplussalternativet er en variant av nullalternativet som inkluderer kostnader til sikkerhetsmessig oppgradering (så langt som det er mulig) av de midlertidige lokalene. Se også kapittel 6.5.3.

5.4.2 Metode

De nytteeffekter som ikke prissettes blir vurdert i henhold til rammeverket for vurdering av ikke-verdsatte/ikke-prissatte effekter (pluss-minus metoden). Analysen følger veileder i samfunnsøkonomiske analyser, inkludert rundskriv om kalkulasjonsrente (jfr./32/ og /33/) og krav knyttet til Finansdepartementets KS-ordning.

Tre viktige begreper for vurdering av de ikke-prissatte effektene er: Betydning, omfang og konsekvens. Hvordan de tre begrepene anvendes er forklart nedenfor.

I det første trinnet vurderes betydningen tiltaket antas å ha for samfunnet. I stedet for å sette et tallanslag, etablerer man et gitt antall kvalitative kategorier fra liten til stor betydning, og plasserer deretter det aktuelle objektet i riktig kategori. Vi har benyttet kategoriene liten – middels – stor.

Neste trinn i metoden er å vurdere graden av disse endringene, dvs. omfanget tiltaket antas å skape for samfunnsutviklingen. Vi har benyttet fem kategorier for betydning: Stort negativt omfang, negativt omfang, intet omfang, positivt omfang og stort positivt omfang.

Det siste trinnet er konsekvens, som her betyr tiltakets virkninger for samfunnet sammenliknet med nullalternativet.

Vi kan oppsummere trinnene med at det gjennomføres en kvalitativ vurdering av betydning og omfang = virkning/konsekvens. Konsekvensene for samfunnet anslås langs en 9-delt skala fra (- - -) til (++++) som illustrert nedenfor.

Meget stor negativ	Stor negativ	Middels negativ	Liten negativ	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv
----	---	--	-	0	+	++	+++	++++

Tabell 26 Skala for vurdering av ikke-prissatte virkninger

5.4.3 Vurderingskriterier for grovsiling

Det er en forutsetning at aktuelle alternative konsepter oppfyller absolutte krav gitt i kapittel 4.2. Videre skal de viktige kravene gitt i kapittel 4.3 danne grunnlaget for vurderingskriteriene som benyttes for å rangere alternativene. Blant disse benyttes de kriteriene som er mest egnet for grovsiling. Det er funnet at kriteriet som omhandler fleksibilitet ikke legges til grunn i grovsilingen med bakgrunn i detaljeringsnivået. Vurderingskriteriene er beskrevet under, samt i elektronisk vedlegg "Mulighetsstudie grovsiling" [8].

Effektivitet og samhandling

Kriteriet inkluderer effektivitet og samhandling i det daglige arbeidet samt stordriftsfordeler som følger av konseptets struktur og grad av samlokalisering av departementer. Konsepter som representerer en kompakt løsning vurderes som bedre enn de som representerer en spredt løsning eller en løsning med stor utstrekning.

Sikkerhetsløsning

Nødvendig sikkerhet er et absolutt krav. Sikkerhetsløsning benyttes likevel som vurderingskriterium for å kunne evaluere kompleksitet, oversiktighet og ressursinnsats med tanke på nabobygg i randsonen mot regjeringskvartalet.

En kortere randzone vil være enklere å kontrollere enn en randzone med større utstrekning. Videre vil randzone mot boligområde regnes som mindre gunstig enn områder med virksomheter som er lettere å kontrollere. Tinghuset, Høyesterett og Hovedbrannstasjonen er eksempler på nabobygg til regjeringskvartalet som regnes som lettere å kontrollere enn for eksempel et leilighetsbygg.

Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet

De ulike konseptene medfører ulik grad av begrensninger for gatesystemet i området med nærhet til regjeringskvartalet. Stenging av gater berører personbil- og kollektivtrafikk samt varelevering til næringsdrivende. Gatene i området rundt regjeringskvartalet har ulik viktighet for byen. For å ta hensyn til dette er det i vurdering av alternativene benyttet en rangering av gatenes viktighet. Stenging av gater påvirker bymiljø og representativitet.

Bevaring av bygninger og kunst


Kriteriet skal vurdere ivaretagelse av bevaringsinteressene for bygninger utenfor det nåværende regjeringskvartalet. (Bygninger i regjeringskvartalet er definert i kap. 1.4.) For alternativer som forutsetter innlemmelse av vernede bygninger, vil det bli en diskusjon om hvordan verneverdien ivaretas. Spesielt er det registrert verneverdige bygg langs Akersgata, den eldre bebyggelsen langs Møllergata samt deler av bebyggelsen i kvartalene mot Grensen og langs Fredensborgveien.

5.4.4 Grovsling

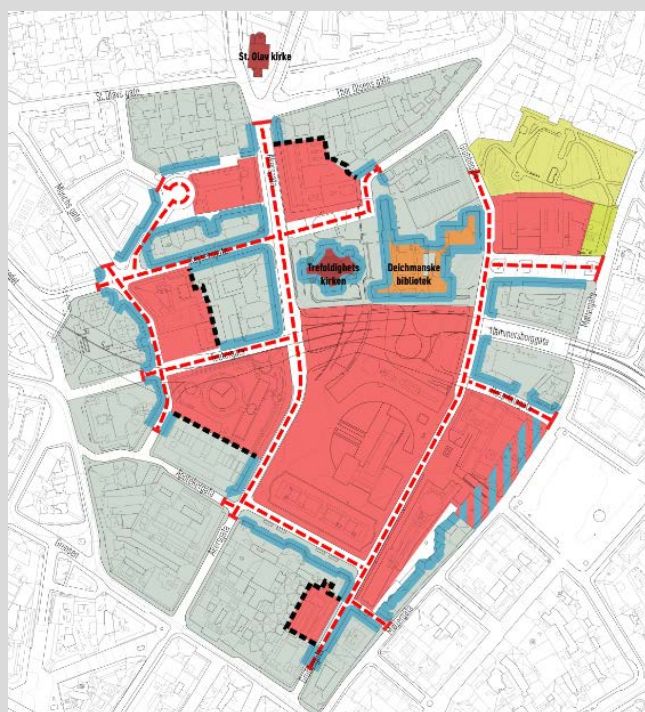
Det er identifisert 11 ulike konsepter innenfor mulighetsrommet. For flere av konseptene er det i tillegg identifisert varianter. I tabellen nedenfor er gunstigste variant av hvert konsept presentert og vurdert mot de fire vurderingskriteriene.

Vurdering av konseptene

Tegnforklaring til skisser i tabellen

 Områder for Regjeringsformål	 Berørte naboer	 Park/offentlig byrom
 Områder som ikke egner seg for primære departementsformål	 Mulighetsrom	 Sikkerhetstiltak i felles fasade
	 Stengt for bil	

Konsept 1 – Spredt løsning



Inkluderer bygninger utenfor dagens regjeringskvartal i nord og vest.

Effektivitet og samhandling: +

Spredt løsning gir utfordringer i forhold til effektivitet og samhandling og krav om forbindelse med teknisk kulvert.

Sikkerhetsløsning: +

Alternativet omfatter flere satellitter med stor grad av randsoner mot ikke-kontrollerte funksjoner (private boliger, næringsdrivende) noe som gir sikkerhetsmessige utfordringer.

Bymiljø og tilgjengelighet: - - -

Stengning av gater for bil- og kollektivtrafikk. Blokkerer gjennomfartsårer i byen nord/sør og øst/vest, og umuliggjør dagens av/på-kjøring fra ring 1.

Bevaring av bygninger og kunst: 0

Berører ikke bevaringsverdige bygninger utover dagens regjeringskvartal.

Konsept 2 – Kompakt løsning



Bygninger samlet i dagens kjerneområde og med eiendommer øst for Grubbegata.

Effektivitet og samhandling: + + + +

Kompakt løsning med korte avstander gir god mulighet for effektivitet og samhandling og stordriftsfordeler.

Sikkerhetsløsning: + + + +

En sentralisert struktur gir relativt lite omfang av ukontrollerte randsoner. En side av området er vendt mot Høyesterett som anses som kontrollert nabo.

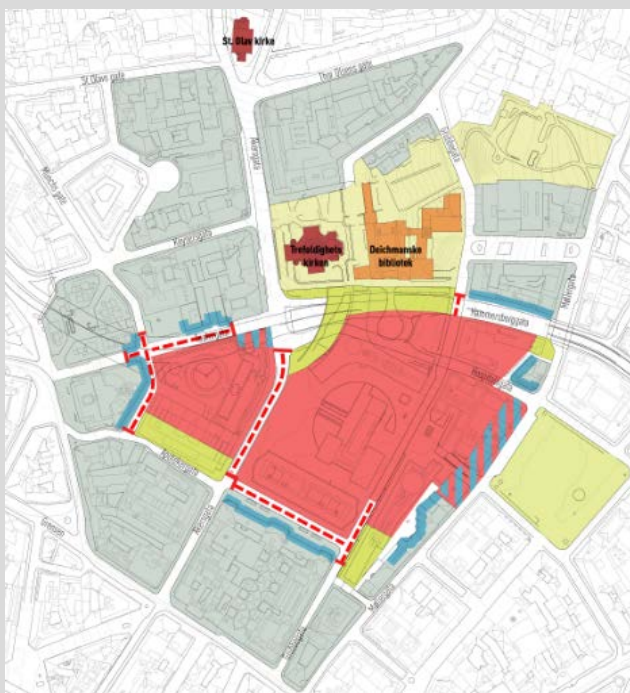
Bymiljø og tilgjengelighet: + +

Høyesteretts plass stenges. Akersgata kan holdes åpen med sikring av 20 meters sikkerhetssone.

Bevaring av bygninger og kunst: -

Berører bevaringsinteressene i brannstasjonen som står på byantikvarens gule liste.

Konsept 3 – Sentrert løsning øst/vest



Sentrert løsning i dagens kjerneområde med R5 og eiendommer øst for Grubbegata.

Effektivitet og samhandling: + + + +

Kompakt løsning med korte avstander gir god mulighet for effektivitet og samhandling og stordriftsfordeler.

Sikkerhetsløsning: + + +

Sentrert og kompakt løsning gir oversiktlig bygningsmasse. Noe nabobebyggelse klassifiseres som ukontrollerte soner, øvrig anses kontrollert (R6, Høyesterett, brannstasjonen, Tinghuset).

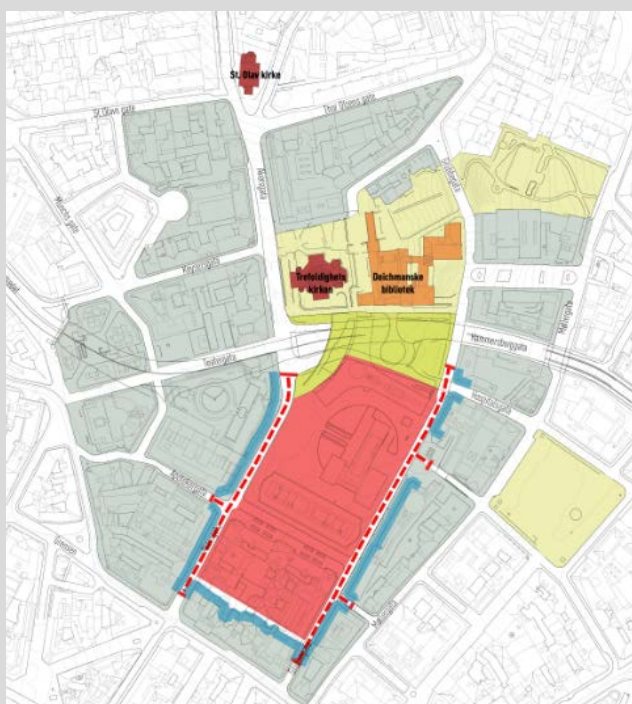
Bymiljø og tilgjengelighet: 0

Akersgata, Teatergata, Munchs gate og Høyesteretts plass stenges. Medfører begrensninger for bil- og kollektivtrafikk.

Bevaring av bygninger og kunst: -

Berører bevaringsinteressene i brannstasjonen som står på byantikvarens gule liste.

Konsept 4 – Sentrert løsning, utvidelse mot syd



Bygninger samlet i dagens kjerneområde med utvidelse mot syd helt ned til Grendsen.

Effektivitet og samhandling: + + + +

Kompakt løsning med korte avstander gir god mulighet for effektivitet og samhandling og stordriftsfordeler.

Sikkerhetsløsning: + +

Noe nabobebyggelse med ukontrollerbare funksjoner og virksomheter. Konsentrasjonen er positiv med tanke på oversiktighet og kontroll.

Bymiljø og tilgjengelighet: -

Akersgata, Høyesteretts plass og Grubbegata stenges. Medfører begrensninger for bil- og kollektivtrafikk.

Bevaring av bygninger og kunst: - -

Løsningen omfatter områder med bygninger som er regulert til bevaring.

Konsept 5 – Sentrert løsning, utvidelse mot nord



Omfatter områder helt nord til Thor Olsens gate.

Effektivitet og samhandling: + +

Stort område gir en moderat mulighet for effektiv drift.

Sikkerhetsløsning: +

Området er stort, komplekst og utfordrende å kontrollere. Stor grad av nabobebyggelse med ukontrollerbare funksjoner og virksomheter.

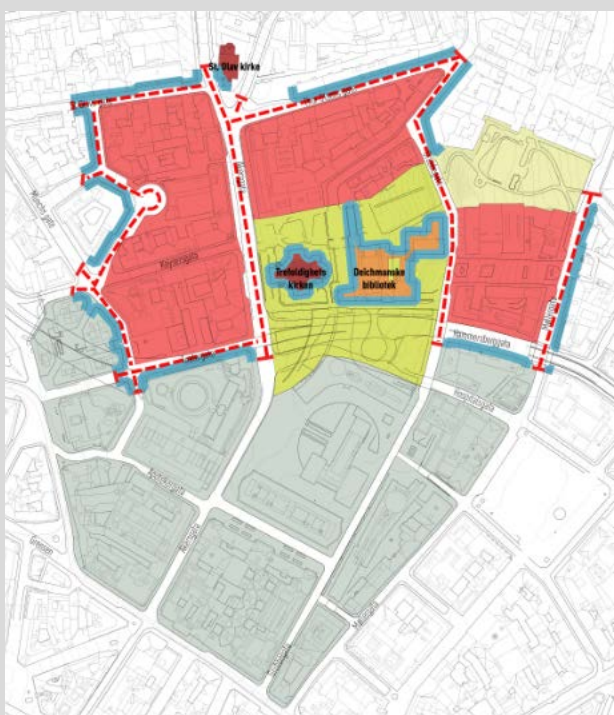
Bymiljø og tilgjengelighet: - - -

Akersgata med av/påkjøring Ring 1 stenges. Stenging også av Grubbegata, Thor Olsens gate og deler av Fredensborgveien. Blokkerer tilkomst øst/vest og nord/syd i byen.

Bevaring av bygninger og kunst: - - - -

Berører bevaringsinteressene for Deichmanske bibliotek, Trefoldighetskirken og Margaretakyrkan samt bygninger i Fredensborgveien som er regulert til bevaring.

Konsept 6 – Nord, flytting av kjerneområdet



Kjerneområdet flyttes mot nord. Utelukkende nye områder bortsett fra R6.

Effektivitet og samhandling: +

Områdets utbredelse innebærer lite tilretteleggelse for effektiv drift. Utfordrende å etablere kulvertforbindelser.

Sikkerhetsløsning: +

Spredte arealer gir et lite oversiktlig område. Stor grad av nabobebyggelse med ukontrollerbare funksjoner.

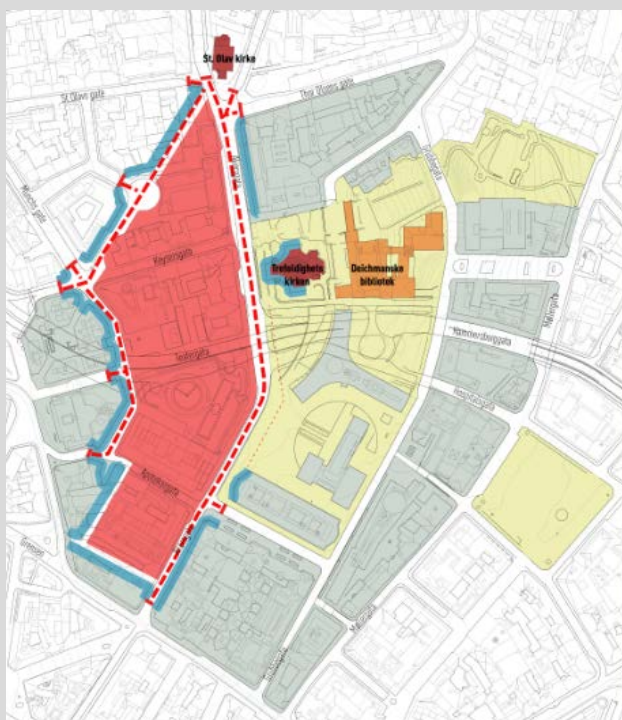
Bymiljø og tilgjengelighet: - - -

Stor grad av stenging av gater blokkerer forbindelser nord/sør og øst/vest gjennom byen. Medfører utfordrende kollektivomlegginger.

Bevaring av bygninger og kunst: - - -

Berører bygninger i Akersgata og Fredensborgveien som er regulert til bevaring.

Konsept 7 – Vest, uten eksisterende kjerneområde



R5 og R6 inkludert, for øvrig nye områder nord for R6 og syd for R5.

Effektivitet og samhandling: + +

Stort område gir en moderat mulighet for effektiv drift.

Sikkerhetsløsning: + +

Stor grad av berørt nabobebyggelse med ukontrollerbare funksjoner og virksomheter.

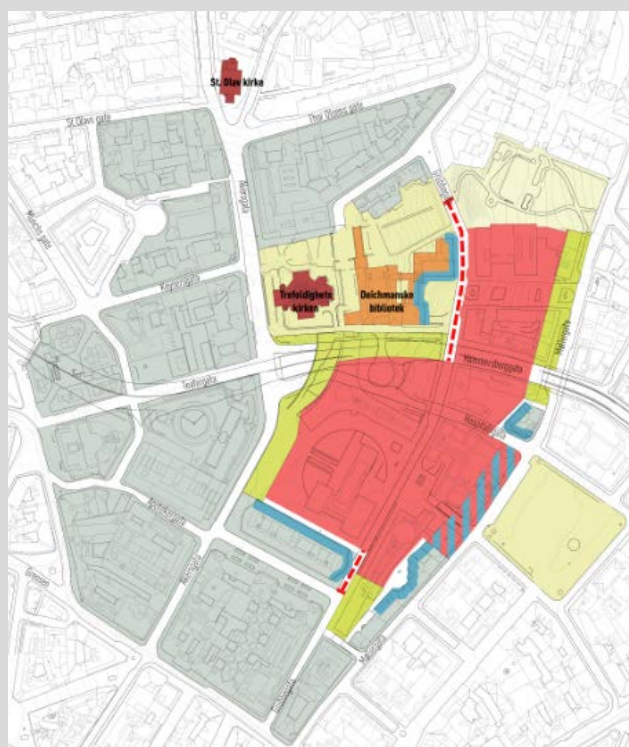
Bymiljø og tilgjengelighet: - - -

Akersgata, Munchs gate, Apotekergata og Teatergata stenges. Grubbegata kan holdes åpen.

Bevaring av bygninger og kunst: - -

Berører sterkt bygninger mot Akersgata som er regulert til bevaring.

Konsept 8 – Løsning i øst med eksisterende kjerneområde



Eksisterende kjerneområde beholdes. Nye områder i nord-øst.

Effektivitet og samhandling: + + +

Gode muligheter for effektiv drift og samhandling med bakgrunn i sentralisert løsning.

Sikkerhetsløsning: + + +

Randsoner mot naboer anses relativt oversiktlig. Flere av nabobygningene kan kontrolleres.

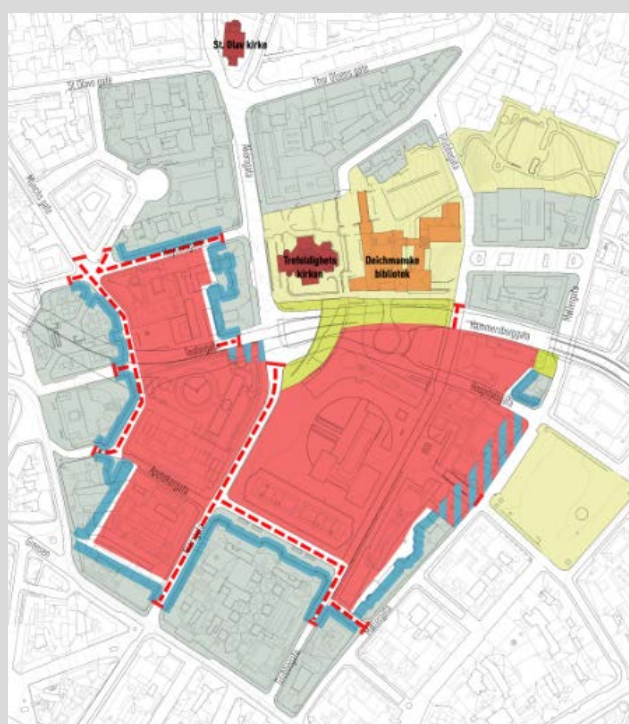
Bymiljø og tilgjengelighet: + + + +

Mulighet for at Akersgata og Høyesteretts plass kan holdes åpen. Muligheter for god kollektivdekning.

Bevaring av bygninger og kunst: -

Berører bevaringsinteressene i brannstasjonen som står på byantikvarens gule liste.

Konsept 9 – Øst/Vest, med eksisterende kjerneområde



Områder i sydvest og nordøst i tillegg til kjerneområdet.

Effektivitet og samhandling: + +

Stort område gir en moderat mulighet for effektiv drift.

Sikkerhetsløsning: +

Spredt lokasjon gir utfordringer med hensyn til sikkerhet. Stor grad av berørt nabobebyggelse med ukontrollerbare funksjoner/virksomheter.

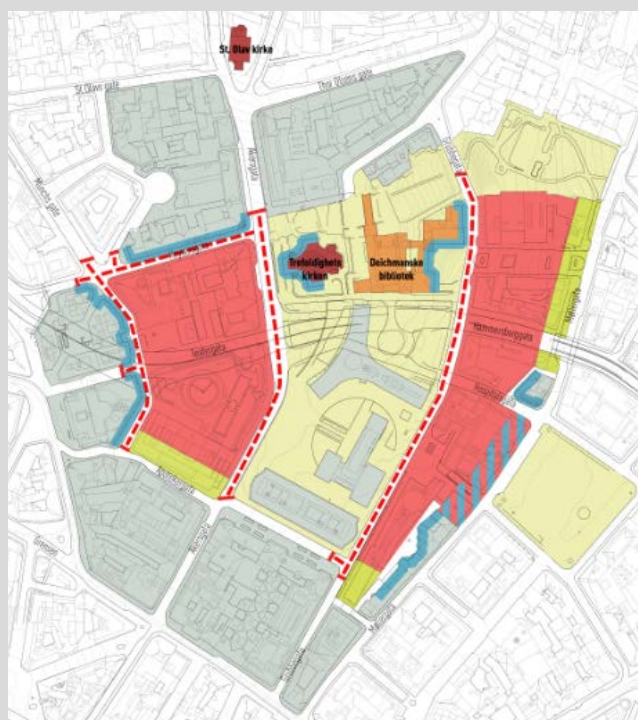
Bymiljø og tilgjengelighet: - -

Akersgata, Høyesteretts plass, Munchs gate og Keyzers gata stenges.

Bevaring av bygninger og kunst: -

Berører bevaringsinteressene i brannstasjonen som står på byantikvarens gule liste.

Konsept 10 – Øst/vest, uten eksisterende kjerneområde



Kjerneområdet benyttes ikke. Områder i nordøst inkluderes.

Effektivitet og samhandling: +

Spredt område gir begrenset mulighet for god effektivitet og samhandling.

Sikkerhetsløsning: ++

Stor grad av berørt nabobebyggelse med ukontrollerbare funksjoner/virksomheter.

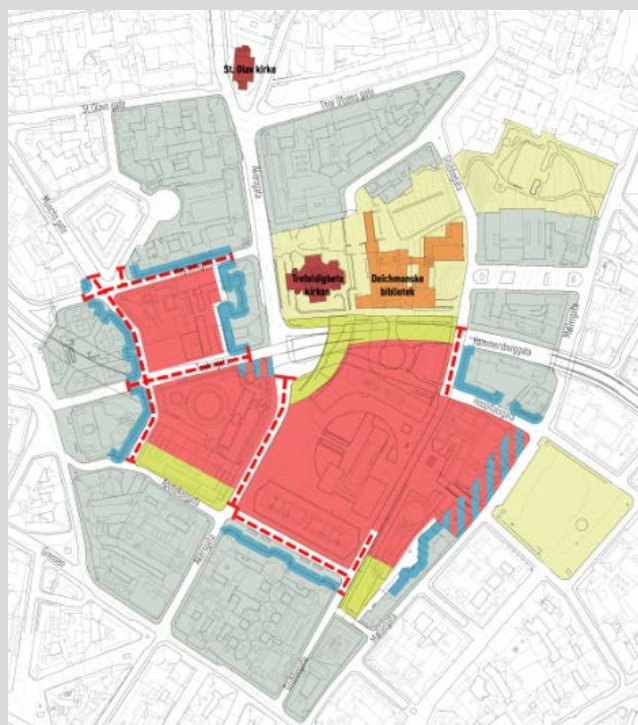
Bymiljø og tilgjengelighet: ---

Akersgata, Grubbegata, Munchs gate Teatergata og Keysers gate stenges. Stor negativ effekt for bil- og kollektivtrafikk.

Bevaring av bygninger og kunst: --

Berører bygninger mot Akersgata som er regulert til bevaring samt brannstasjonen som står på byantikvarens gule liste.

Konsept 11 – Øst/Vest, med eksisterende kjerneområde



Ingen nye kvartaler utover de som har dannet dagens regjeringskvartal omfattes av løsningen.

Effektivitet og samhandling: +++

Løsningen gir god mulighet for effektiv drift og samhandling med bakgrunn i kort avstander.

Sikkerhetsløsning: ++

Betydelig grad av berørt nabobebyggelse med ukontrollerbare funksjoner/virksomheter.

Bymiljø og tilgjengelighet: --

Akersgata, Grubbegata, Høyesteretts plass, Munchs gate, Teatergata og Keysers gate stenges.

Bevaring av bygninger og kunst: 0

Berører ikke bevaringsverdige bygninger utover dagens regjeringskvartal.

Tabell 27 Vurdering av konsepter

Vurdering av konseptene er oppsummert i tabellen under. Konsepter som er uthevet med grønt har oppnådd best måloppnåelse.

Grovsliling - bedømmelse av konsepter				
Konsept	Effektivitet og samhandling	Sikkerhetsløsning	Bymiljø og tilgjengelighet	Vern av bygninger og kunst
1	+	+	----	0
2	++++	++++	++	-
3	++++	+++	0	-
4	++++	++	-	--
5	++	+	---	----
6	+	+	---	---
7	++	++	---	--
8	+++	++++	+++	-
9	++	+	--	-
10	+	++	---	--
11	+++	++	--	0

Tabell 28 Grovsliling - vurdering av konsepter i mulighetsstudiet

5.5 Overordnede valg

Ved utarbeidelse av konsepter som skal analyseres i alternativanalysen er det foretatt overordnede valg om hvilke bygninger som er aktuelle å innlemme i et fremtidig regjeringsskvarter, og hvilke bygninger som ikke benyttes. Disse valgene ligger til grunn for flere konsepter.

Grubbegata 1

Bygningen er ikke tilknyttet regjeringsskvarterets kulverts-system under bakken. Den er også geografisk adskilt fra det øvrige regjeringsskvarteret, og har naboer som ikke regnes som kontrollerbare. Den anses dermed lite egnet både med hensyn til sikkerhet og effektivitet. Grubbegata 1 har stor bevaringsverdi, og den bør være velegnet for annen bruk. Med bakgrunn i bygningens beliggenhet og manglende tilknytning til det øvrige regjeringsskvarteret, er det i alle konseptene som føres videre til alternativanalysen forutsatt at Grubbegata 1 avhendes.

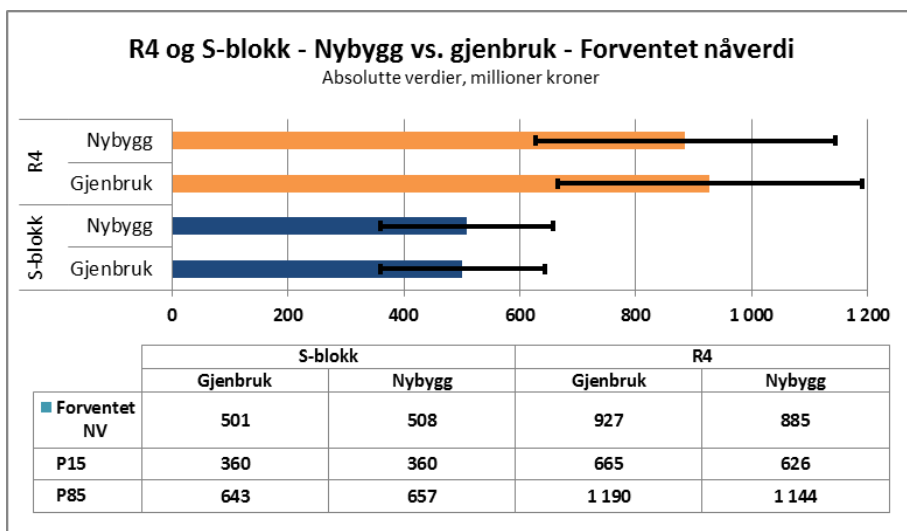
S-blokka

Bygningen utnytter tomten dårlig med relativt få etasjer og et lite effektivt fotavtrykk. Den vil være begrensende ved utforming av nye bygg i regjeringsskvarteret. Beregninger viser at gjenbruk av S-blokk ikke vil gi økonomiske besparelser sammenlignet med nybygg på grunn av dårligere arealutnyttelse. Sammenligning av kostnader er gitt i Figur 9. Bygningen ble foreslått plassert i verneklasse 2 – bevaring før 22/7. S-blokka er inkludert i konseptet som vektlegger høy grad av gjenbruk. I øvrige konsepter forutsettes den revet og erstattet av annen bebyggelse.

R4

Bygningens få etasjer gir lite effektiv utnyttelse av tomten. Den vil være begrensende ved utforming av nye bygg i regjeringsskvarteret. Beregninger viser at gjenbruk av R4 ikke vil gi økonomiske besparelser sammenlignet med nybygg på grunn av dårligere arealutnyttelse. Sammenligning av kostnader er gitt i Figur 9. Bygningen er ikke verneverdig, men er del av

konseptet som vektlegger høy grad av gjenbruk. I øvrige konsepter forutsettes den revet og erstattet av annen bebyggelse.



Figur 9 Sammenligning av kostnader ved nybygg og gjenbruk for R4 og S-blokk

5.6 Konsepter til analyse

Med utgangspunkt i grovsilingen over og en vurdering av eksisterende regjeringsbygninger er det etablert fem konsepter som utredes i alternativanalysen. Konseptene er basert på de fire best bedømte konseptene fra oppsummeringen i grovsilingen (Tabell 28), og belyser ulike strategier for å løse departementenes fremtidige behov for lokaler i regjeringskvartalet. I tillegg er gjenbruk av alle regjeringsbygninger unntatt Grubbegata 1 inkludert i ett eller flere konsepter. Gjenbruk av alle bygninger utenom Grubbegata er i henhold til mandatet definert som et egnet konsept.

Følgende konsepter skal analyseres i alternativanalysen:

- **Konsept 1 – Gjenbruk.** I mandatet forutsettes en kartlegging av konsepter med og uten riving av eksisterende bygningsmasse. Dette konseptet forutsetter at eksisterende regjeringsbygninger beholdes.
- **Konsept 2 – Vest.** Basert på konsept 11 i grovsilingen.
- **Konsept 3 – Midt.** Basert på konsept 3 i grovsilingen.
- **Konsept 4 – Konsentrert.** Basert på konsept 2 i grovsilingen
- **Konsept 5 – Øst.** Basert på konsept 8 i grovsilingen

Konseptene er nærmere beskrevet i kapittel 6.2.

6 Alternativanalyse

6.1 Innledning

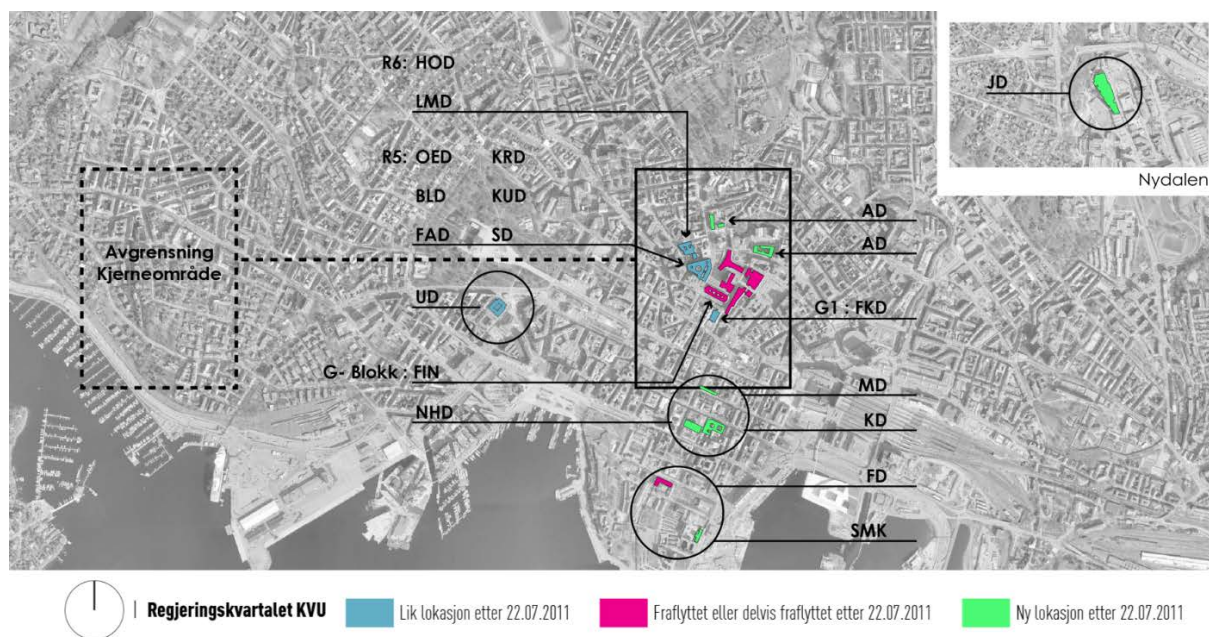
Med bakgrunn i de foregående kapitlene er det her utarbeidet en alternativanalyse som omhandler nullalternativet, nullplussalternativet og de fem konseptene fra mulighetsstudien. Når vi benytter begrepet konsepter som en samlebetegnelse, er også nullalternativet og nullplussalternativet inkludert. Konseptene er bearbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse hvor hovedformålet er å klarlegge, synliggjøre og systematisere konsekvensene av konseptene før beslutninger fattes gjennom en mest mulig fullstendig og sammenlignbar informasjon om ulike nytte- og kostnadsvirkninger. Konseptene sammenlignes med nullalternativet, dvs. dagens situasjon med eventuelle nødvendige oppgraderinger. Analysen skal gi grunnlag for å vurdere om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, dvs. om summen av nyttevirksomheter overstiger summen av kostnadsvirkninger, samt gi grunnlag for å rangere og prioritere mellom alternativene.

6.2 Beskrivelse av konsepter

Følgende gir en kort beskrivelse av hovedkonseptene som legges til grunn i alternativanalysen jfr. konklusjonen i Mulighetsstudiet, kapittel 5. De nummererte kvartalene som det vises til er gjengitt i Figur 1, plassert i kapittel 1.3.

Nullalternativet

Dette er videreføring av dagens situasjon per juni 2013 og er beskrevet i kapittel 5.4.1.

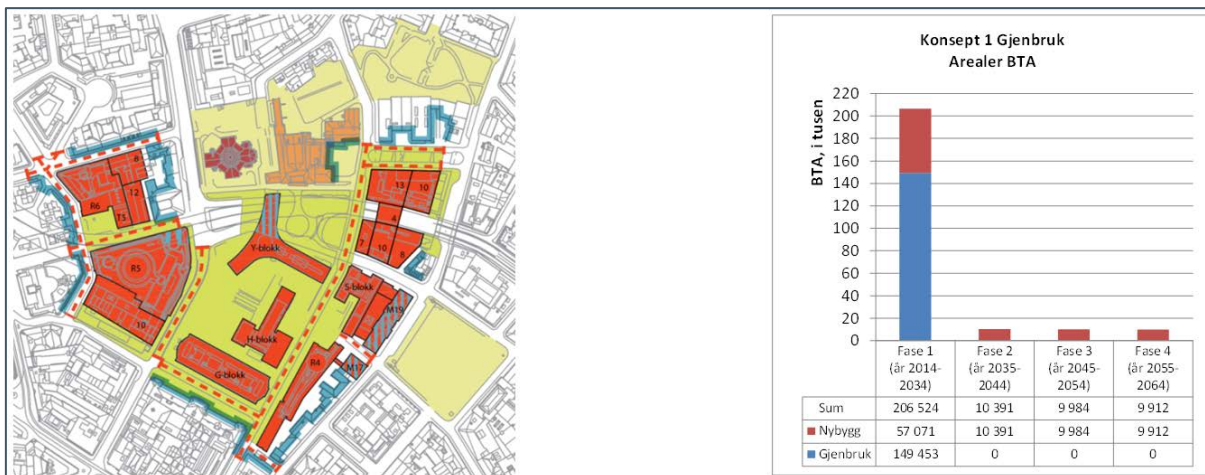


Figur 10 Nullalternativet

Nullplussalternativet

Nullplussalternativet er en variant av nullalternativet som inkluderer kostnader til sikkerhetsmessig oppgradering av de midlertidige lokalene i henhold til foreliggende planer.

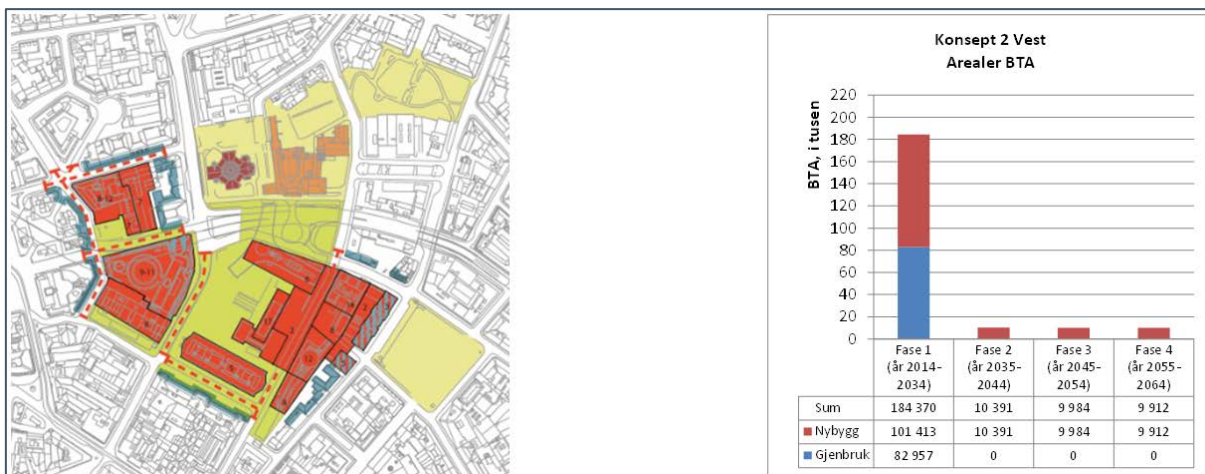
Konsept 1 Gjenbruk



Figur 11 Konsept 1 Gjenbruk - Plantegning og arealbehov 2064

- Konsept 1 Gjenbruk forutsetter gjenbruk av eksisterende bygninger. Konseptet medfører noe ervervelse av tomter i kvartal 5 og 6 samt hele kvartal 11 og 12. Kvartal 5 bygges delvis ut for å opprettholde 20 meters sikkerhetssone. Apotekergata holdes åpen. Keysersgate og Munchs gate stenges ved kvartal 6. Eksisterende bebyggelse mot Akersgata i kvartal 6 opprettholdes slik at gaten kan holdes åpen ned til påkobling med Ring 1. Hammersborg torg stenges.

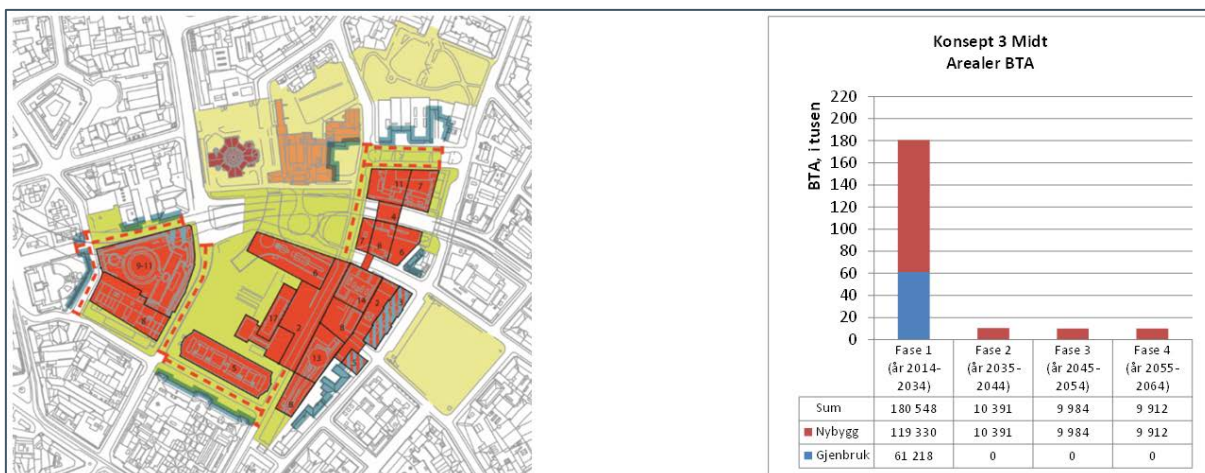
Konsept 2 Vest



Figur 12 Konsept 2 Vest - Plantegning og arealbehov 2064

- Konsept 2 Vest forutsetter at man bruker kvartalene 1, 2, og 4. Det erverves tomter i kvartal 5 og 6. S-blokk og R4 erstattes av nybygg. Øvrige eksisterende bygninger innenfor området vurderes i analysen. Kvartal 5 bygges delvis ut for å opprettholde 20 meters sikkerhetssone. Apotekergata holdes åpen, mens Keysersgate og Munchs gate stenges ved kvartal 6. Eksisterende bebyggelse mot Akersgata i kvartal 6 opprettholdes slik at gaten kan holdes åpen ned til påkobling med Ring 1.

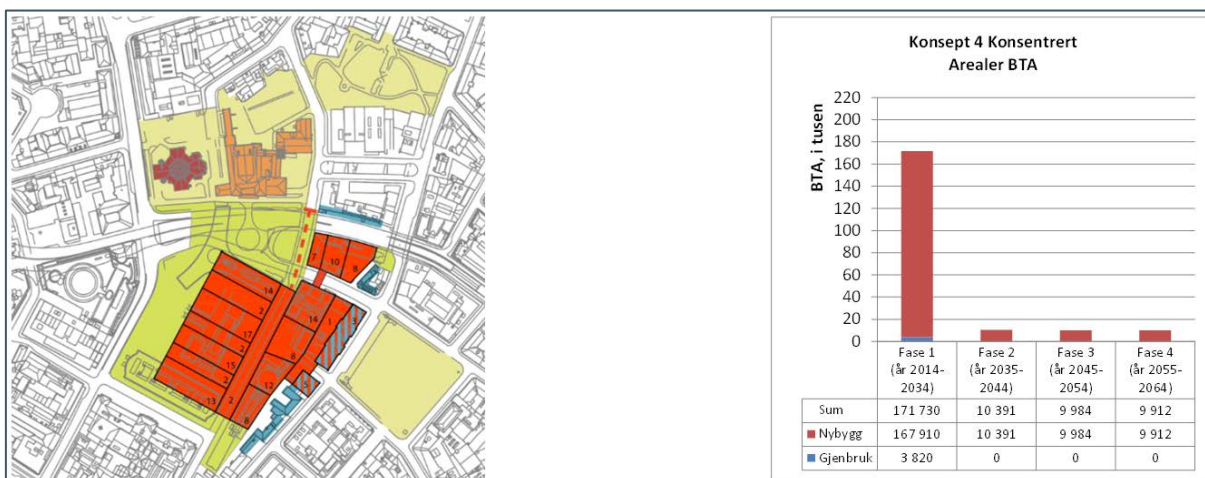
Konsept 3 Midt



Figur 13 Konsept 3 Midt - Plantegning og arealbehov 2064

- Konsept 3 Midt forutsetter at R6 avhendes. S-blokk og R4 erstattes av nybygg. Øvrige eksisterende bygninger innenfor området vurderes i analysen. Det erverves tomt i kvartal 5 samt hele kvartal 11 og 12. Kvartal 5 bygges delvis ut for å opprettholde 20 meters sikkerhetssone. Apotekergata kan holdes åpen, men Munchs gate, Teatergata, Akersgata, Høyesteretts plass og Hammersborg torg stenges. Det etableres 20 meters sikkerhetssone mot Møllergata i kvartal 11 og 12.

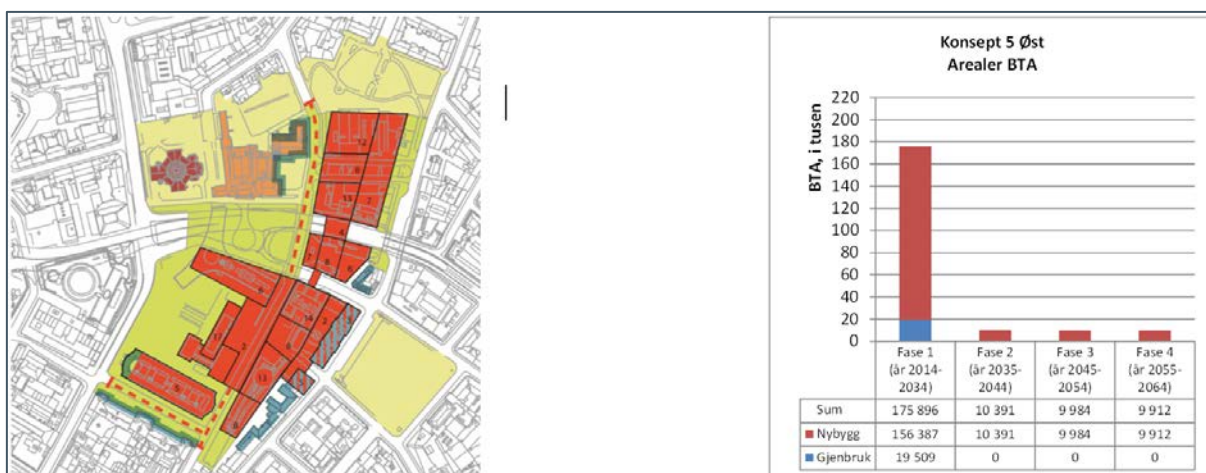
Konsept 4 Konsentrert



Figur 14 Konsept 4 Konsentrert - Plantegning og arealbehov 2064

- Konsept 4 Konsentrert forutsetter at R5 og R6 avhendes. H-blokk, Y-blokk, G-blokk, S-blokk og R4 erstattes av nybygg og bygges sammen til en konsentrert løsning. Det etableres 40 meters sikkerhetssone fra Akersgata og 20 meter fra Høyesteretts plass slik at gatene kan holdes åpne. Kvartal 12 erverves, og eksisterende bygg mot Møllergata bevares. Det sikres 20 meters sone mot Møllergata. Grubbegata stenges til og med kvartal 12.

Konsept 5 Øst



Figur 15 Konsept 5 Øst - Plantegning og arealbehov 2064

- Konsept 5 Øst forutsettes at R5 og R6 avhendes. S-blokk og R4 erstattes av nybygg. Øvrige eksisterende bygninger innenfor området vurderes i analysen. 20 meters sikkerhetssone fra Akersgata sikres slik at gaten kan holdes åpen. Kvartal 10, 11, 12 erverves, og det sikres 20 meters sikkerhetssone mot Møllergata. Høyesteretts plass stenges, og Grubbegata stenges til og med kvartal 10. Hammersborg torg bygges igjen.

6.3 Metode

6.3.1 Valg av analysemetode

Det finnes tre hovedmetoder for samfunnsøkonomiske analyser, jf. Finansdepartementets veileder nr. 9 [12]:

- **Nytte-/kostnadsanalyse:** En systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et tiltak. Nyttevirkninger og kostnader verdsettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig.
- **Kostnadseffektivitetsanalyse:** En systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike alternative tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kroner, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål.
- **Kostnads-/virkningsanalyse:** En kartlegging av kostnader for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene av tiltakene ikke er helt like. En kan i slike tilfeller ikke uten videre velge det tiltaket som har lavest kostnader.

Den foreliggende samfunnsøkonomiske analysen er en kostnads-virkningsanalyse, dvs. en kartlegging og beregning av kostnader for de ulike tiltakene, men der effektene av tiltakene ikke er helt like. I en slik analyse kan en ikke uten videre velge det tiltaket med lavest kostnad. Ikke-prissatte konsekvenser er vurdert kvalitativt.

Valg av analysemetode er gjort fordi viktige nyttefaktorer ikke lar seg kvantifisere, slik som nytten av å ha gode kontorlokaler med en gitt kvalitet, konsekvenser for bymiljø, sikkerhet etc. Rangeringen av alternativene er derfor basert på en avveining mellom de prissatte kostnadene og de kvalitativt beskrevne nytteeffektene.

6.3.2 Oppbygning av den samfunnsøkonomiske analysen

Det er en rekke faktorer som er relevante å vurdere i en samfunnsøkonomisk analyse for valg av alternativ for fremtidig løsning for regjeringkvartalet. Dels på grunn av et mandat som ikke er entydig på sentrale områder og dels på grunn av en iboende kompleks problemstilling. Utreder har derfor valgt å dele opp analysen i flere steg som hver for seg er håndterbare. Stegene er valgt slik at de i størst mulig grad er uavhengig av hverandre.

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i fire steg i tillegg til et steg null som omhandler forutsetninger etc.:

- Steg 0: Forutsetninger, absolutte krav (inkludert sikkerhet), prognoser for antall ansatte og resultatet fra mulighetsstudiet
- Steg 1: Samlokaliseringsgrad – hvor mange departementer skal samlokaliseres i nytt regjeringkvartal
- Steg 2: Arbeidsformer – i hvilken grad det skal være cellekontorer, åpent landskap og underdekning av arbeidsplasser
- Steg 3: Bevaringsgrad – vurdering av hvor mye eksisterende bygninger og kunst som skal vernes og bevares
- Steg 4: Samlet vurdering av konsepter – konkretisering og valg mellom konseptene Nullalternativet, Nullplussalternativet, Konsept 1 Gjenbruk, Konsept 2 Vest, Konsept 3 Midt, Konsept 4 Konsentrert og Konsept 5 Øst.

Av praktiske hensyn og lesbarhet er hvert av stegene nedenfor tatt inn som egne kapitler.

6.3.3 Håndtering av usikkerhet i den samfunnsøkonomiske analysen

Håndtering av usikkerhet i den samfunnsøkonomiske analysen er gjort ved bruk av usikkerhetsdrivere som ble identifisert under usikkerhetsanalysen. Kvantitativ usikkerhet er angitt med trippelanslag for hver usikkerhetsdriver; lav verdi, sannsynlig verdi og høy verdi. Tall for lav og høy verdi forstås som henholdsvis 10 % -kvantilen (P10) og 90 % -kvantilen (P90). Ulike kombinasjoner av usikkerhetsdriverne ble benyttet for de ulike analysestegene. Tabell 29 viser usikkerhetsdriverne som er behandlet i analysen av de prissatte konsekvensene og i hvilke analysesteg de er gjeldende. Steg 2 Arbeidsformer er ikke omfattet av usikkerhetsdrivere. Det er gjennomført en egen følsomhetsanalyse av endringer i arbeidsformer i kapittel 6.12.3.

Usikkerhetsdriver	Steg 1 Grad av samlokalisering	Steg 3 Bevaringsgrad	Steg 4 Samlet vurdering av konseptene
Estimatusikkerhet/Plangrunnlag	x	x	x
Ambisjonsnivå – bygningsmessig	x	x	x
Prosjektgjennomføring	x	x	x
Prosjekteierstyring/omfangsstyring	x	x	x
Etterspørselsbaserte behov	-	-	x ¹¹
Sikkerhet	x	x	x
Vern og håndtering av kunst	- ¹²	x	x
Interessenter	x	x	x
Leverandørmarkedet og konjunkturer	x	x	x
Arealbehov og -effektivitet	x	x	x

Tabell 29 Usikkerhetsdrivere benyttet i usikkerhetsanalysen ved de ulike analysestegene i den samfunnsøkonomiske analysen

Se Vedlegg 2, “Forutsetninger for alternativ- og usikkerhetsanalyse” [9] om detaljerte forutsetninger for usikkerhetsdriverne.

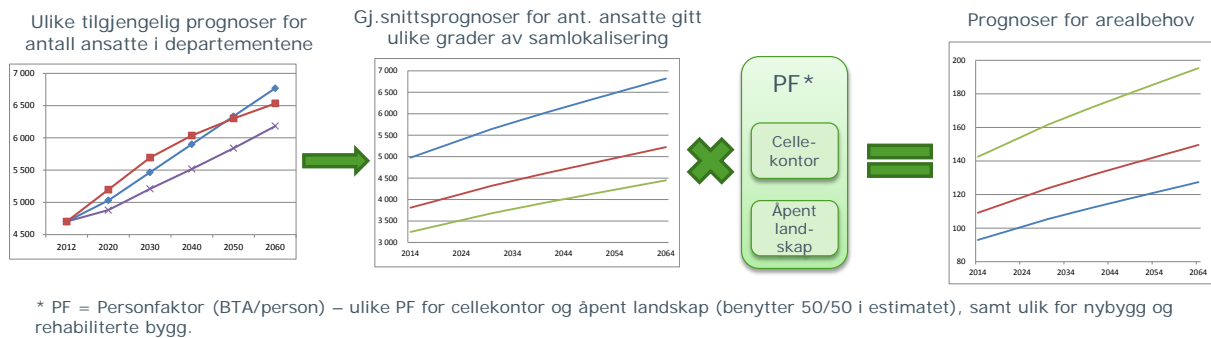
6.4 Samfunnsøkonomisk analyse – Steg 0: Forutsetninger og absolutte krav

Forutsetninger, absolutte krav (inkludert sikkerhet), prognoser for antall ansatte og resultatet fra mulighetsstudien er sentrale fundamentet for den samfunnsøkonomiske analysen:

- Disse er førende for de videre stegene.
- De absolutte kravene er, ref. kapittel 4.2:
- A1: Lokalisering i dagens regjeringskvartal med tilgrensede områder
- A2: Kapasitet for minimum hovedtyngden av departementene
- A3: Nødvendig sikkerhetsnivå
- Prognoser for antall ansatte som grunnlag for beregning av utvikling av arealbehov, er beregnet etter følgende modell:

¹¹ Etterspørselsbaserte behov er kun relevant i “Steg 4 Samlet vurdering av konseptene” da det er kun her behovet frem til 2064 er inkludert. Steg 1 og 3 er mer isolerte analyser hvor kun alternative løsninger for enkeltbygg vurderes.

¹² Vern og håndtering av kunst er ikke medtatt i Steg 1 Grad av samlokalisering da det ikke er relevant ved vurdering av leie- versus nybyggsalternativene.



Figur 16 Beregningsmodell for framskrivning av arealbehov.

6.4.1 Metodiske hovedforutsetninger for alternativanalysen

Følgende økonomiske forutsetninger er lagt til grunn:

1. Den økonomiske analysen omfatter perioden 2014 til 2064, en analyseperiode på 50 år.
2. Funksjonell og teknisk levetid settes til 75 år for nybygg og 70 år for rehabilitert bygg. Restverdier på investeringer avskrives lineært og settes til siste år i analyseperioden. Tomteverdier anses ikke å ha noen slitasje og følgelig uendelig levetid.
3. Det er lagt inn kostnader for periodisk oppgradering 25 og 50 år etter ferdigstilling av bygg. Dette for at byggene skal kunne inngå i et velfungerende departementsfelleskap med en lang tidshorison. 25-årsoppgraderingen omfatter i hovedsak utskifting av tekniske installasjoner innendørs, mens 50-årsoppgraderingen inkluderer mer omfattende oppgraderinger også av vinduer og fasader. Oppgraderingene bringer bygget opp til utgangsnivået pluss ytterligere oppgraderinger som det vurderes regningsssvarende å inkludere.
4. Kostnadene i konseptene beregnes i absolutte størrelser og fratrekkes kostnader i nullalternativet i en sammenstilling avslutningsvis.
5. Prisnivå er per første kvartal 2013. Alle kostnader er neddiskonterte fra fremtidige nominelle verdier til år 0 i analysen (år 2014).
6. Realprisvekst er ikke inkludert i analyseperioden (heller ikke fra år 2013 til 2014).
7. Alle kostnader er uten merverdiavgift (MVA).
8. Det beregnes en skattekostnad av investeringskostnader og andre kontantstrømmer via offentlige budsjetter på 20 % av netto finansieringsbehov. Finansieringsbehovet er netto virkning på offentlige budsjetter, som beregnes som summen av lønnskostnader (inkludert skatt og arbeidsgiveravgift) og innsatsvarer (eksklusiv merverdiavgift). Det skal regnes netto skattevirkning der det tas hensyn til betalte skatter, avgifter og overføringer som følge av prosjektet. Det betyr for eksempel at selv om det benyttes arbeidslønn inkludert skatt og arbeidsgiveravgift som kalkulasjonspris i beregningene, vil skatte- og avgiftsbidraget fra denne arbeidskraften bli tatt hensyn til når netto offentlig finansieringsbehov beregnes.
9. Usystematisk risiko/usikkerhet: Alle prissatte parametere knyttet til kapitalflyt skal defineres som stokastiske variabler med spredning rundt sannsynlig verdi. Kalkulasjonsrenten betraktes som en deterministisk størrelse.
10. For dette prosjektet er systematisk risiko gjenspeilet i kalkulasjonsrenten svært lav, tilnærmet lik null. Prosjektet er ikke følsomt for økonomiske konjunkturer eller makroøkonomiske forhold. En kalkulasjonsrente på 2,5 prosent (første 40 år, deretter 2 prosent) er en risikofri rente, basert på de siste anbefalingene fra Hagen-utvalget (NOU 2012:16). Det har vært vanlig å anvende en kalkulasjonsrente mellom 4 og 6 prosent for statlige prosjekter. Til dette prosjektet er det valgt en kalkulasjonsrente uten risikopåslag fordi systematisk risiko blir vurdert svært lav. Vi har likevel

gjennomført en følsomhetsanalyse med høyere kalkulasjonsrente for å se om dette kan påvirke konseptvalget.

11. Korrelasjoner er hensyntatt ved bruk av usikkerhetsdrivere som dekker hele og/eller deler av kostnadsbildet.
12. Simuleringer til usikkerhetsanalyse er gjennomført som Monte Carlo-simuleringer med 10 000 iterasjoner. Det er benyttet verktøyet Oracle Crystal Ball.

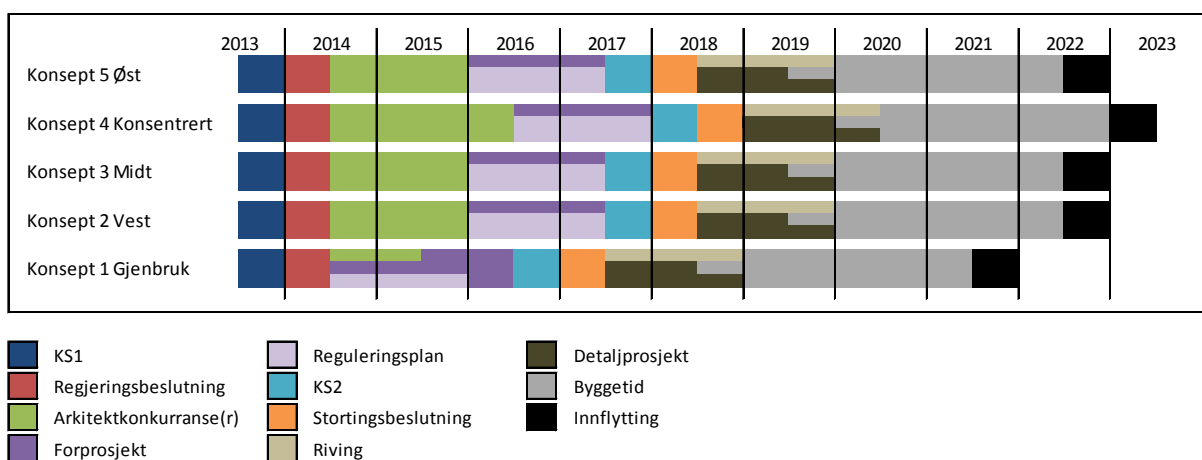
Vedlegg 2 for referansedokument “Forutsetninger for alternativ- og usikkerhetsanalyse” [9] for detaljerte forutsetninger per kostnadspost og analysesteg, samt periodiseringer og relevante referanser.

6.4.2 Tomteverdier

Verdier av tomter som inngår i alle konseptene inkludert nullalternativet og nullplussalternativet ved analyseperiodens start og slutt, sees bort fra da dette ikke differensierer mellom alternativene. For tomter og tomter med eksisterende bygninger som anskaffes i løpet av analyseperioden inkluderes anskaffelseskostnaden for både tomt og bygning. Bygningene forutsettes revet eller ikke å inneha verdi ved analyseperiodens slutt. Tomteverdien settes til samme verdi som ved anskaffelsestidspunktet.

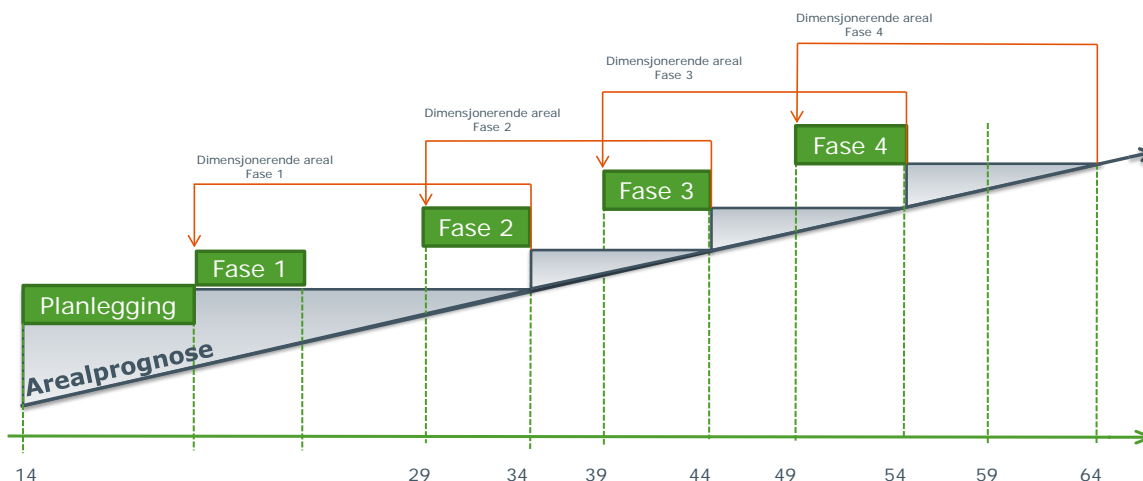
6.4.3 Framdriftsplan

Nedenfor er vist en tentativ tidsplan fram til ferdigstillelse og innflytting av tiltakets første byggetrinn, dvs. fase 1:



Figur 17 Tentativ tidsplan for prosjektgjennomføring

Tidsplanen for fase 1 er nærmere beskrevet og forklart i kapittel 7.3. Med denne tidsplanen som utgangspunkt er det utarbeidet følgende skjematiske framdriftsplan for tiltakets ulike faser med tilhørende investeringer fram til analyseperiodens slutt i 2064:



Figur 18 Tentativ fremdriftsplan for hele analyseperioden frem til 2064. Oppstart og avslutning av fase 1 varierer noe mellom konseptene og er derfor unnlatt å indikere med start- og oppstartsår.

Som figuren viser skal fase 1 dekke arealbehovet fram til 2034. I 2029 er det planlagt oppstart av fase 2, som skal ferdigstilles til 2034 og dekke arealbehovet fram til 2044. Tilsvarende for fase 3 med ferdigstilling i 2044 og fase 4 med ferdigstilling i 2054. Fase 4 vil dermed dekke arealbehovet ut analyseperioden til 2064.

Framdriftsplanen er utgangspunktet for strukturen i analysemodellen som beregner de prissatte konsekvensene.

6.5 Samfunnsøkonomisk analyse – Steg 1 Grad av samlokalisering

6.5.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å vurdere hvilke departementer og hvor mange ansatte som skal samlokaliseres i nytt regjeringskvartal.

Det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse (prissatte og ikke-prissatte virkninger) for å finne ut om samling av departementene er samfunnsøkonomisk lønnsomt, eller om man kommer bedre ut med en mer spredt løsning som i dag. Den valgte løsningen vil inngå som en del av konseptene i den videre analysen.

Det er vedtatt at hovedtyngden av departementene skal være lokalisert i regjeringskvartalet, uttrykt som minst 3 000 ansatte (2012). Analysen går dermed ut på å finne hvor mange av de resterende departementene utenom Forsvarsdepartementet som eventuelt også skal lokaliseres i det nye regjeringskvartalet. Når allerede “hovedtyngden” er lokalisert i regjeringskvartalet, må det i alle alternativer reises nybygg for at flere departementer skal kunne tilflytte. Dette er derfor en forutsetning i analysen.

Det er ikke gjort noen analyse av mulige nybygg med annen lokalisering enn i regjeringskvartalet. En slik analyse er av utreder tolket som å ligge utenfor mandatet.

Nedenfor er det gjort en kostnads-virkningsanalyse av nybygg i regjeringskvartalet og leie utenfor regjeringskvartalet med både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Avslutningsvis er det gjort en analyse av problemstillinger knyttet til sikkerhetsnivå.

6.5.2 Kostnads-virkningsanalyse

Metode og gjennomføringsmodell

Fra lokaliseringsteori vet vi at eiendomspriser viser en synkende tendens ut fra et bysentrum, helt til man når attraktive byer eller forsteder i utkantene, der prisene kan flate ut eller stige igjen.

I Oslo er kontorlokaler av relativt høy kvalitet og er den type bygningsmasse departementene i all hovedsak etterspør. Disse har synkende priser som følge av økt avstand fra sentrum og noe sterkere prisfall mot øst enn mot vest i byen. Prisene i regjeringskvartalet er lik eller noe høyere enn i Kvadraturen og høyere enn i Nydalen. Mange virksomheter har en relativt sterk preferanse for sentral beliggenhet.

Det er rimelig å forutsette at preferanser for samhandling og andre sider ved alternative lokasjoner er noenlunde likt fordelt mellom departementene. Noen departementer kan ha visse karakteristika som eksempelvis mer omfattende og tidskritiske transportbehov og/eller sterkere behov for samarbeid med andre departementer, men i det store og det hele kan vi betrakte verdsettingen av areal og sentral beliggenhet som lik. Departementer som blir liggende utenfor regjeringskvartalet, vil dermed kunne oppleve mangel på samlokalisering som en ulempe.

Det gjøres her en sammenligning av kostnader og virkninger fram til 2064 for lokalisering utenfor regjeringskvartalet med tilsvarende kapasitet i nybygg i regjeringskvartalet. Det er lagt til grunn en videreføring av dagens modell med leie av lokaler i de samme geografiske områdene som departementene utenfor regjeringskvartalet befinner seg i dag.

Det er gjennomført tre separate analyser:

- De tre departementene som ligger i Kvadraturen har tilnærmet like rammebetingelser. Her er benyttet det mest konkurransedyktige alternativet (lavest kostnader) opp mot et nybygg i regjeringskvartalet som kan huse tilsvarende antall ansatte. En enkel analyse viser at Miljøverndepartementet bør benyttes som representant for de tre departementene i Kvadraturen da de har lavest årlig kostnad per ansatt. Dessuten angir mandatet at Miljøverndepartementet skal vurderes særskilt. Hvis konklusjonen for Miljøverndepartementet, som har det mest konkurransedyktige nullalternativet, skulle være samlokalisering i et fremtidig regjeringskvartal, vil tilsvarende konklusjon gjelde for de andre to departementene. Hvis derimot analysen konkluderer med fortsatt lokalisering på utsiden av regjeringskvartalet, må det også gjennomføres en særskilt analyse for de to andre departementene. Statsministerens kontor, som har tilsvarende beliggenhet, tas med i denne vurderingen.
- Utenriksdepartementet er vurdert spesielt på grunn av at departementet skiller fra de andre departementene i Kvadraturen med både beliggenhet og størrelse. Dessuten angir mandatet at Utenriksdepartementet skal vurderes særskilt.
- Justisdepartementet er vurdert særskilt på grunn av sin beliggenhet utenfor Oslo sentrum.

Vurderingsgrunnlag

I analysen er følgende prissatte konsekvenser inkludert:

- Investering i nybygg: Her beregnes kostnaden med å huse samme antall personer i et nybygg i regjeringskvartalet. Fram til nybygg blir tatt i bruk, belastes husleie ved nåværende lokasjon.
- Husleie: Eksisterende husleie for de respektive departementer er lagt til grunn. Det er gjort en egen vurdering for hva markedsleie for denne type lokaler burde være på aktuelle adresser. Det viser seg at husleienivået for inngåtte kontrakter ligger innenfor de marginer som må påregnes.
- Investering i sikkerhetsoppgraderinger: Kostnader ved sikkerhetstiltak inkludert grensesnitt mot andre bygg.

- Investering i utomhus- og infrastruktur er det i nybyggsalternativet anslått en total kostnad basert på estimert total kostnad per konsept.
- Kjøp, salg og frigjøring av eiendommer: I nybyggsalternativene må tomt erverves i enkelte konseptalternativer. Arne Garborgs Plass er eiendommen med nok kapasitet som forutsettes ervervet i flest konsept (alle unntatt Konsept 2 Vest), og benyttes derfor som eksempel på ervervet eiendom for å dekke behovet for nybyggsalternativene. Ved vurdering av leie av UD mot nybygg med tilsvarende kapasitet, forutsettes avhending av Victoria Terrasse i nybyggsalternativet.
- Investering i utstyr og inventar er for nybyggsalternativene basert på antall kontorarbeidsplasser i respektive departement.
- Flyttekostnader er utelatt da det forutsettes at behov for flytting vil være aktuelt både i nybyggsalternativene og leiealternativene i et 50-års perspektiv.
- Bygningmessig forvaltning, drift og vedlikehold (FDV): Her inngår kostnadene ved løpende forvaltning, drift og vedlikehold av bygg i statens eie, dvs. nybygg. I leiealternativene er FDV inkludert i husleien.
- Periodisk oppgradering: Ved hvert 25. år, ref. kapittel 6.4.1 anbefales det at byggene får en oppgradering opp til gjeldende standard på oppgraderingstidspunktet og så nært det er regningssvarende og praktisk å gå opp mot gjeldende standard.
- Restverdier: For statlig eide eiendommer, dvs. tomt og bygg, beregnes restverdi ved analyseperiodens slutt.
- Arealeffektivitet: Det er tatt hensyn til forskjeller i arealeffektiviteten mellom nybygg og eksisterende bygg.

Reisekostnader: Det er gjort en overordnet vurdering av endring i reisetid og dermed reisekostnader ved en eventuell flytting til et fremtidig regjeringskvartal for departementene samlet. Dette er nærmere behandlet nedenfor i et eget avsnitt.

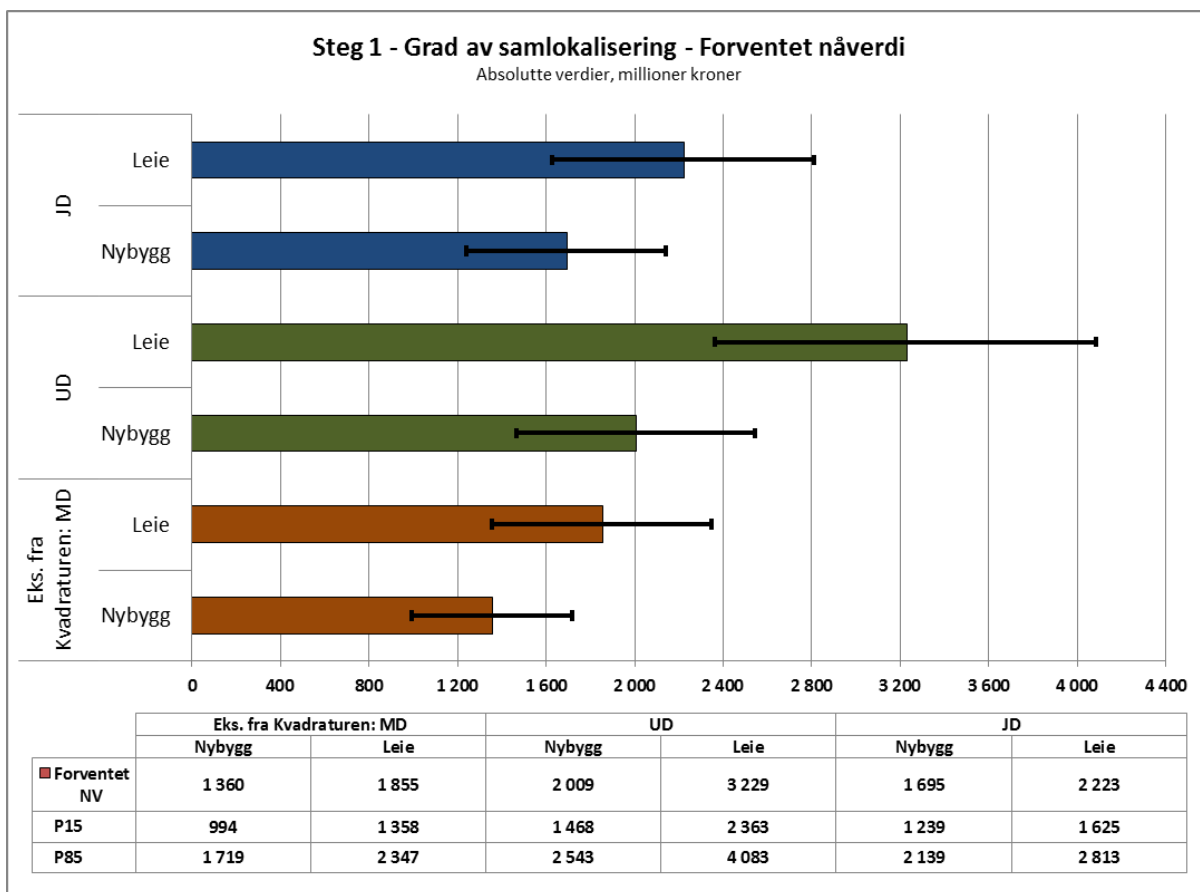
Ikke-prissatte effekter: Det er avslutningsvis gjort en vurdering av ikke-prissatte konsekvenser med vekt på de krav som er egnet til å vurdere en eventuell samlokalisering.

Prissatte konsekvenser – nybygg i regjeringskvartalet kontra fortsatt leie

Med utgangspunkt i de prissatte konsekvensene beskrevet overfor er det gjort en beregning av netto nåverdi for kostnadene fram til 2064 for de ulike alternativer. Det er benyttet de generelle forutsetningene som gjelder for KVVU-en, ref. kapittel 6.3.3.

De fargede stolpene i figuren nedenfor viser forventet kostnad ved nybygg i regjeringskvartalet sammenlignet med fortsatt leie utenfor, begge alternativer med samme kapasitet i form av antall ansatte.

De svarte linjene representerer usikkerheten i kostnadene med et konfidensintervall på 70 % (konfidensnivå fra 15 % til 85 %).



Figur 19 Nåverdi for kostnader ved nybygg i regjeringskvartalet og fortsatt leie utenfor

Figuren viser gjennom en netto nåverdiregning at det kostnadmessig er regningssvarende å reise nybygg for alle departementene i regjeringskvartalet sammenlignet med å fortsette leieforhold utenfor regjeringskvartalet. Forskjellene er relativt like for alle alternativer, dog med størst økonomisk fordel for departementene i Kvadraturen, her representert med Miljøverndepartementet.

Prissatte konsekvenser – reisekostnader for departementene samlet

Utredet har gjennomført en kartlegging av endring i reisetid og dermed reisekostnader hos alle departementene som ligger utenfor regjeringskvartalet som følge av en eventuell flytting til regjeringskvartalet.

De tre departementene i Kvadraturen har relativt likt reisemønster. Statsministerens kontor har et noe eget reisemønster og reisemåte.

Utenriksdepartementet har langt flere utenlandsreiser enn de andre. For øvrig er reisemønsteret ganske likt de andre departementene i Kvadraturen.

Justisdepartementet har et noe annet reisemønster, både på grunn av beliggenhet og at flesteparten av møtene avholdes i sentrum. Justisdepartementet har den største belastning med hensyn til medgått reisetid.

Kartleggingen ga følgende konsekvenser:

- Justisdepartementet bruker ca. 10 årsverk i økt reisetid per år som følge av flyttingen fra regjeringskvartalet til Nydalen, inkludert økt reisetid for besøkende. Prosentvis utgjør det ca. 3 % av arbeidsstyrken. Departementets ansatte bruker også ca. 13 årsverk i økt reisetid til og fra jobb som følge av dagens lokalisering.

- For de tre departementene i Kvadraturen (MD og KD og NHD), samt Statsministerens kontor er samlet redusert reisetid ved en flytting til regjeringskvartalet på ca. 15 årsverk. Tilreisende og reiser til/fra jobb for ansatte er vurdert indifferent i forhold til en beliggenhet i regjeringskvartalet og Kvadraturen.
- Utenriksdepartementet har mye reising til/fra utlandet som i mindre grad blir berørt. De har en noe mer gunstig beliggenhet i dag for reise til Gardermoen som blir delvis kompensert av flere togavganger fra Oslo Sentralbanestasjon (6 Flytog- og 3 NSB-avganger per time fra Oslo S. mot henholdsvis 3 og 2 fra Nationaltheatret stasjon). Dessuten skjer de langt fleste reisene (anslått til ca. 70 %) direkte til og fra den ansattes bosted. Ved en flytting til regjeringskvartalet vil Utenriksdepartementet få en reduksjon i reisetid på ca. 6 årsverk per år.
- For Statsministerens kontors biltjeneste har det blitt anskaffet 6 ekstra biler med tilhørende bemanning da arbeidsmengden har økt betydelig siden 22/7 grunnet flere oppdrag og lengre avstander per oppdrag. Dette gir potensiale for besparelser av drifts- og lønnskostnader.

Totalt er effekten av en samlokalisering i et fremtidig regjeringskvartal for alle departementene utenom Forsvarsdepartementet estimert til ca. 24 MNOK per år. Denne samlede reduksjon av reisekostnad ved samlokalisering kommer i tillegg til de prissatte konsekvensene som er vist i foregående kapittel per departement. Det underbygger konklusjonen om at det er samfunnsøkonomisk regningssvarende å reise nybygg for alle departementene i regjeringskvartalet sammenlignet med et fortsatt leieforhold utenfor regjeringskvartalet.

Ikke-prissatte konsekvenser

Vurderingen av de ikke-prissatte konsekvenser tar utgangspunkt i de viktige kravene fra kravkapittelet, ref. kapittel 4.3.

Oppfyllelse av kravene vurderes etter samme metode som beskrevet i kapittel 5.4.2.

Bevaring av bygninger og kunst er ikke inkludert i de ikke-prissatte konsekvensene, da bevaring er gjort som en egen vurdering i modellens steg 3.

De gjenstående kravene ansees som egnet i forhold til nullalternativet for å vurdere konkret eventuell flytting av et departement til regjeringskvartalet.

Gjennom intervjuer, mottatt materiell og møter er de ikke-prissatte konsekvensene vurdert for de nåværende lokaliseringer utenfor regjeringskvartalet opp i mot en flytting til et nybygg i regjeringskvartalet. Overordnet viser det seg at de forskjellige lokasjonene utenfor regjeringskvartalet har tilnærmet samme profil i sin vurdering opp mot nybygg. Som en forenkling er det derfor i tabellen nedenfor satt opp en oversikt som viser et gjennomsnitt for departementene utenfor regjeringskvartalet. Nybygg er i tabellen vurdert opp mot fortsatt leie utenfor regjeringskvartalet.

Det er gjort en kvalitativ vurdering i forhold til nullalternativet ved en eventuell flytting av et departement til et nybygg i regjeringskvartalet. Det innebærer en isolert vurdering av et enkelt nybygg utover hovedtyngden opp mot leie utenfor regjeringskvartalet. Score kan derfor ikke direkte sammenlignes med score for de ulike konseptene. Score for nybygg vil kunne variere litt mellom de ulike konseptene, men overordnet gir de en nokså lik profil, derfor er en gjennomsnittsbetraktning benyttet i tabellen nedenfor.

Ikke-prissatte konsekvenser	Vurdering	Null-pluss	Nybygg i regjeringskvartalet
V1: Effektivitet og samhandling	<p>Det enkelte departement har stor kontaktflate mot andre departementer og andre virksomheter i form av møter, samarbeid, felles gjøremål etc. Det er i dag 19 departementale enheter (inkl. SMK og DSS) hvor det daglig er betydelig kontakt og samhandling. Dette er en utvikling som sannsynlig vil være tiltakende da det er registrert en økende grad av fellesaktiviteter, prosjekter på tvers, interdepartementale arbeidsgrupper, møtevirksomhet etc. Departementene må følgelig antas å ha et betydelig behov for kontakt og samhandling, som trolig kan øke over tid. Et samlet regjeringskvartal vil være et vesentlig bidrag til å styrke slik samhandling.</p> <p>Departementene har en stor kontaktflate mot omverdenen og et stort antall tilreisende hver dag. Tilreisende kommer fra Oslo-området, men også i stor grad fra hele landet og fra utlandet. En sentrumsnær og kjent beliggenhet med god nærhet til kollektivtrafikk som tog, buss, trikk, T-bane og parkeringsmuligheter vil være en styrke ved et samlet regjeringskvartal.</p> <p>Utredning har gjennomført møter med alle departementene utenfor regjeringskvartalet. De vurderer det som positivt hvis de i framtiden kunne jobbe i et departementsfellesskap istedenfor som et "isolert" departement.</p>	0	++++
V2: Sikkerhetsløsning (egnet for praktisk gjennomføring)	<p>Nullalternativet og nullplussalternativet tilfredsstillende ikke de absolutte kravene til sikkerhet. Begge de to alternativene har utfordringer med hensyn til kompleksitet, oversiktighet, ressursinnsats etc. I nullplussalternativet økes sikkerhetsnivå noe. I Nybygg legges det til rette for å holde et høyt sikkerhetsnivå. Flere konsepter for fremtidig løsning i regjeringskvartalet har en langt bedre løsning enn null- og nullplussalternativet.</p>	+	+++
V3: Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling	<p>I nybygg legges det til rette for fleksibilitet i forhold til å håndtere endringer i departementsstrukturen og oppgavefordeling. I null- og nullplussalternativet er det klare utfordringer.</p>	0	+++
V4: Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet	<p>For Norge som nasjon vil et representativt regjeringskvartal med et bredt spekter av departementer kunne bidra til å styrke omdømmet både nasjonalt og internasjonalt.</p> <p>Et felles regjeringskvartal i sentrum gir nærhet til byen og dens pulserende liv. Det innebærer at mange mennesker vil kunne oppsøke regjeringskvartalet. For at denne effekten skal være positiv, er det viktig at et fremtidig regjeringskvartal blir en del av det bymessige miljøet på en slik måte at det samspiller og ikke avviser.</p> <p>Med spredt beliggenhet rundt om i byen er det utfordringer med hensyn til kollektiv og annen trafikal tilgjengelighet samt grad av åpenhet og tilgjengelighet som fremmer variert bruk for gående, syklist etc. samt tilgjengelighet for vare- og tjenesteleveranser. Nullpluss vil forverre situasjonen i forhold til null på grunn av sikkerhetstiltak som stenging av Kirkegata og trolig noen mindre synlige utvendige tiltak. Flere konsepter for fremtidig løsning i regjeringskvartalet har en langt bedre løsning enn null- og nullplussalternativet.</p>	-	+++

Tabell 30 Ikke-prissatte konsekvenser ved en samlokalisering utover hovedtyngden av departementene sammenlignet med nullalternativet.

Som tabellen viser er det gjennomgående stor positiv score for en flytting til nybygg i regjeringskvartalet. Det er ganske entydig at en lokalisering i et moderne fremtidig regjeringskvartal vil ha positive ikke-prissatte konsekvenser. Utredning mener at de ikke-prissatte konsekvenser differensierer konseptene svært tydelig i forhold til viktige krav.

En flytting til regjeringkvartalet er derfor klart underbygget av de ikke-prissatte konsekvensene [9].

6.5.3 Sikkerhetsnivå

Sikkerhet er en stor utfordring ved dagens lokalisering.

De absolutte kravene til sikkerhet som legges fram i KVU-en, er utreder sitt forslag da det ikke finnes formelle vedtatte krav for hva som er et nødvendig sikkerhetsnivå, ref. kapittel 2.4.6 der det er redegjort for arbeidet med å kartlegge hva som kan være et adekvat sikkerhetsnivå. Utreder har i det følgende drøftet konseptene opp mot de formulerte absolutte kravene.

Selv med store investeringer på rundt en mrd. NOK (nullplussalternativet) kommer ikke sikkerheten opp på et nivå som tilfredsstillende de absolutte kravene, som f.eks.:

- Det skal være minimum 20 meter fra almen kjøretøytrafikk til regjeringsbygg
- Ingen fysisk kontakt mellom regjeringsbygg (kontrollert område) og private bygg (ukontrollert område).

I en overgangsperiode kan trolig unntak aksepteres, men som en permanent løsning er det ikke akseptabelt. Utreder legger til grunn at de absolutte kravene innen rimelig tid må oppfylles.

Gitt de krav til sikkerhet som fremmes i KVU-en, vil lokaliseringen i dag, utenfor regjeringkvartalet, etter utreder sin vurdering være uakseptabel som en permanent løsning. Selv med store investeringer som det er tatt høyde for i nullplussalternativet, vil ikke de absolutte kravene innfris. Hvis de absolutte kravene skal innfris, kreves nye og omfattende investeringer og store negative konsekvenser for bymiljø, representativitet og tilgjengelighet. Viktige gater med hensyn til kommunikasjon som Kongens gate, Kirkegata, Prinsens gate og Tollbugata må stenges.

Samlet sett vil hensynet til sikkerhet og de bymessige virkningene av nødvendige sikkerhetstiltak underbygge en samlokalisering av departementene i regjeringkvartalet.

6.5.4 Oppsummering Steg 1 Grad av samlokalisering

Analysen i steg 1 gir følgende resultat:

Analyse	Resultat
Nettonåverdi beregning	Det er kostnadmessig gunstig å reise nybygg for alle departementene i regjeringkvartalet sammenlignet med å videreføre leieforhold utenfor regjeringkvartalet.
Ikke-prissatte konsekvenser	Underbygger klart en flytting av departementene til regjeringkvartalet.
Sikkerhetsnivå	Eksisterende lokasjoner utenfor regjeringkvartalet er etter utreder sin vurdering uakseptable som en permanent løsning. Sikkerhetshensyn og deres bymessige konsekvenser taler for at departementene bør samlokaliseres.

Tabell 31 Oppsummering av analysene i steg 1 grad av samlokalisering

Alle analysene peker entydig i samme retning og underbygger en flytting av alle departementene til regjeringskvartalet. Forsvarsdepartementet er i henhold til mandatet holdt utenfor analysen.

Utredning anbefaler derfor en samlokalisering i regjeringskvartalet av alle departementene inkludert Statsministerens kontor og Departementenes servicesenter.

6.6 Samfunnsøkonomisk analyse – Steg 2 Arbeidsformer

6.6.1 Innledning

Arbeidsformer har i KVVU-en vært beskrevet og drøftet tidligere bl.a. i behovsanalysen kapittel 2.5.2. Tidligere ble de fleste kontorbygg innredet med cellekontorer, men i løpet av de siste tiårene har det skjedd en utvikling i retning av mer arealeffektive bygg hvor ansatte arbeider i kontorlandskap. Selve oppgavene som den enkelte utfører, er nå mer interaktive og krever ofte kompetanse og innsikt utover hva en selv besitter. Kontakt med og nærhet til kollegaer verdsettes ofte derfor høyere enn før.

Stadig flere baserer seg på elektroniske dokumenter og arkiv fremfor papirbaserte versjoner. Funksjonalitet i elektroniske dokumenter som innleggelse av kommentarer, understrekning, fargelegging, søkemuligheter etc., gjør dette valget naturlig for yngre og datakyndige ansatte som er vant til elektroniske arbeidsformer gjennom smarttelefoner, lesebrett og PC-er. Fjerning av store bokhyller og "private arkiv" vil også frigjøre plass.

Arbeidsformene må forventes å endre seg også i tiden som kommer. Det kan bli høyere fleksibilitet der ansatte jobber mer hjemmefra, oftere er i prosjektorienterte i team, jobber på flere geografiske steder etc. Videre vil den teknologiske utvikling kunne påvirke arbeidsformene i betydelig grad.

Arbeidsformer påvirker i stor grad hvilket arealbehov man får for et gitt antall ansatte. Det er derfor viktig å vurdere denne faktoren særskilt slik at arbeidsformer i nytt regjeringskvartal blir hensiktsmessige og så nært det som virksomheten er mest tjent med i et helhetlig perspektiv. Senere ombygninger og endringer er dyre og skaper praktiske problemer i forbindelse med gjennomføring.

6.6.2 Fleksibilitet

Som det fremgår innledningsvis er arbeidsformer under utvikling og ingen kan med sikkerhet beskrive hvordan fremtiden vil se ut. Det må derfor påregnes at store endringer vil kunne skje i det 50-årsperspektivet som gjelder for denne analysen.

Det er til dels store forskjeller på hva yngre og eldre mener om arbeidsformer. De yngre er i overveiende grad tilhengere av åpne landskap hvor kontakt og interaktivitet er lagt til rette for. Dette indikerer en forskyvning over tid i retning av åpent landskap.

Det kan derfor konkluderes med at det bør legges til grunn høy grad av fleksibilitet i løsningene for å kunne tilpasse seg mulige fremtidige endringer. Det gjelder både for første fase som skal dekke behovet fram til 2034 og de påfølgende fasene.

Økende antall virksomheter som har åpent kontorlandskap, har ikke faste plasser, dvs. plassene er ledig etter "første mann til mølla"-prinsippet.

Mange virksomheter med åpen løsning har en generell underdekning av plasser i forhold til antall ansatte fordi alle ansatte ikke er på kontorplassen samtidig. Ansatte er på møter, reise, ferie, har hjemmekontor etc. Ofte ligger underdekningen på mellom 10 % og 25 %.

Prinsippene om ikke faste plasser og underdekning kan også vurderes innført ved cellekontorer. Dette beskrevet i kapittel 6.6.4.

6.6.3 Referanser

Før hendelsen 22/7 hadde alle ansatte i departementene egne cellekontorer. Blant departementene som måtte flytte ut av regjeringkvartalet, har noen valgt å innrede lokalene helt eller delvis som kontorlandskap. I Nærings- og handelsdepartementet sitter alle med unntak av statsrådseksjonen i åpent landskap. Kunnskapsdepartementet har også valgt å benytte seg av kontorlandskap for de fleste ansatte. Begge departementer uttrykker at de er fornøyde med de nye arbeidsformene. I august 2013 flytter Miljøverndepartementet til Kongens gate 20 hvor det er innredet for åpent landskap, og kun ett til to cellekontorer for øverste departementsledelse. Så langt er det delte meninger om arbeidsformer blant ansatte i Miljøverndepartementet, men med en tendens mot at stadig flere er positive til åpen løsning.

Arbeidsplasser i departementer som holder til i permanente lokaler i regjeringkvartalet og hos Utenriksdepartementet, er i hovedsak basert på cellekontorløsninger. De ansatte uttrykker å trives med det. Særlig R5 blir pekt på som et bra og effektivt sted å arbeide.

Utredet har også vært på referansebesøk hos noen utvalgte virksomheter og bygninger i Oslo-området som Telenor, Advokatene BA-HR og DNB, der utforming av kontorløsninger og arbeidsformer var hovedtema. Telenor har lang erfaring med åpent landskap som er blitt en del av hverdagen. DNB samlet ansatte i Oslo-regionen fra 18 lokasjoner hvor nå alle, inkludert konsernledelsen, alle sitter i åpent landskap. Advokatene BA-HR innredet i utgangpunktet bare for cellekontorer. De har imidlertid åpnet opp for avgrenset bruk av åpent landskap da det var interesse for det blant de ansatte. Interessen for åpent landskap er økende.

Interiørarkitektene i Zinc som hadde oppdraget med å utforme de nye lokalene for Nærings- og handelsdepartementet, sier i et intervju 9. juni 2013 til Aftenposten at av de 12 000 arbeidsplassene de har tegnet de siste tre årene, er under 10 prosent cellekontorer.

Bildet er sammensatt, men trenden er klar i retning av mer bruk av åpent landskap både i offentlig og privat sektor.

6.6.4 Valg av kontorløsning og arbeidsform

For å kunne forme konseptalternativene må en fordeling av arbeidsplasser i åpent landskap og cellekontor legges til grunn. Fleksibilitet må bygges inn i løsningen da endringer i arbeidsformer må påregnes. Endringer i organisasjon og teknologi vil være to pådrivere for nye arbeidsformer.

Utredet mener det er riktig å legge til grunn at nytt regjeringskvartal skal ha en overveiende del av arbeidsplasser i åpent landskap. Med ferdigstillelse ca. 10 år frem i tid, bør det tas høyde for den pågående utviklingen knyttet til kontorløsninger og arbeidsformer.

Imidlertid tror utredet det er hensiktsmessig å ha en viss andel cellekontorer for å kunne tilby det til personer som har jobb med spesielle funksjoner eller der det er spesielle hensyn som tilsier at cellekontor er en god løsning for vedkommende.

Det anbefales en fordeling av arbeidsplasser med 75 % i åpent landskap og 25 % i cellekontorer for den videre planleggingen av fremtidig regjeringskvartal.

Prinsippet om ikke faste plasser og "clean desk" anbefales lagt til grunn for arbeidsplasser i åpent landskap.

I åpent landskap anbefaler innført en underdekning på 10 % av plasser i forhold til antall ansatte.

6.7 Samfunnsøkonomisk analyse – Steg 3 Bevaringsgrad

6.7.1 Formål

Formålet med dette kapitlet er å vurdere om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å bevare de skadde bygningene, og de bygningene som er i bruk i dagens regjeringskvartal. Alternativet er å erstatte disse med nye bygninger. Konsept 1 Gjenbruk og Konsept 4 Konsentrert omfattes ikke av problemstillinger omkring bevaring eller nybygg. Det er kun konseptene 2, 3 og 5 som har slike problemstillinger.

I mulighetsstudien ble R4 og S-blokka valgt erstattet med nybygg, mens Grubbegata 1 ikke er med i noen av konseptene. De tre nevnte bygningene er derfor ikke med i vurderingene nedenfor.

Konsept 2 Vest

I dette konseptet har man valget mellom å bevare en eller flere av bygningene R5, R6, Høyblokka, Y-blokka, T5 og G-blokka eller erstatte disse med nybygg.

Konsept 3 Midt

I dette konseptet har man valget mellom å bevare en eller flere av bygningene R5, Høyblokka, Y-blokka, T5 og G-blokka eller erstatte disse med nybygg.

Konsept 5 Øst

I dette konseptet har man valget mellom å bevare en eller flere av bygningene Høyblokka, Y-blokka, T5 og G-blokka eller erstatte disse med nybygg.

6.7.2 Metode

Det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse (prissatte og ikke-prissatte virkninger) for å finne ut hvilke av de skadde bygninger som bør bevares/ikke bevares. Analysen inkluderer også de eksisterende benyttede bygningene.

Metodisk sammenlignes rehabilitering av de skadde bygningene og ombygging av eksisterende benyttede bygninger med nybygg, gitt tilsvarende kapasitet.

De bygninger som vurderes som de mest samfunnsøkonomiske lønnsomme vil inngå i konseptene der det er mulig [9].

6.7.3 Kostnads-virkningsanalyse

Det gjøres her en sammenligning av kostnader og virkninger fram til 2064 for bevaring av de skadde bygningene og eksisterende benyttede bygninger gitt tilsvarende kapasitet i nybygg.

Det er lagt til grunn full gjenoppbygging av de skadde bygningene Høyblokka og Y-blokka. Etter gjenoppbygging skal disse så langt som mulig ha en funksjonalitet tilsvarende nybygg. Det er tatt hensyn til at disse bygningene ivaretar vernehensynet ved gjenoppbygging.

Det er lagt til grunn at R5, R6 og T5 får en full innvendig rehabilitering 25 år etter at byggene første gang ble ferdigstilt for å omgjøre arealene til anbefalt fordeling av åpent landskap og cellekontor. For G-blokka legges tilsvarende forutsetning til grunn, men uten omgjøring til anbefalt fordeling av åpent landskap/cellekontor. Byggene skal etter oppgradering så langt som mulig ha samme funksjonalitet som et nybygg. For R5 vil første store rehabilitering bli foretatt i 2021, og for R6 vil tilsvarende rehabilitering bli foretatt i 2037.

Vurderingsgrunnlag

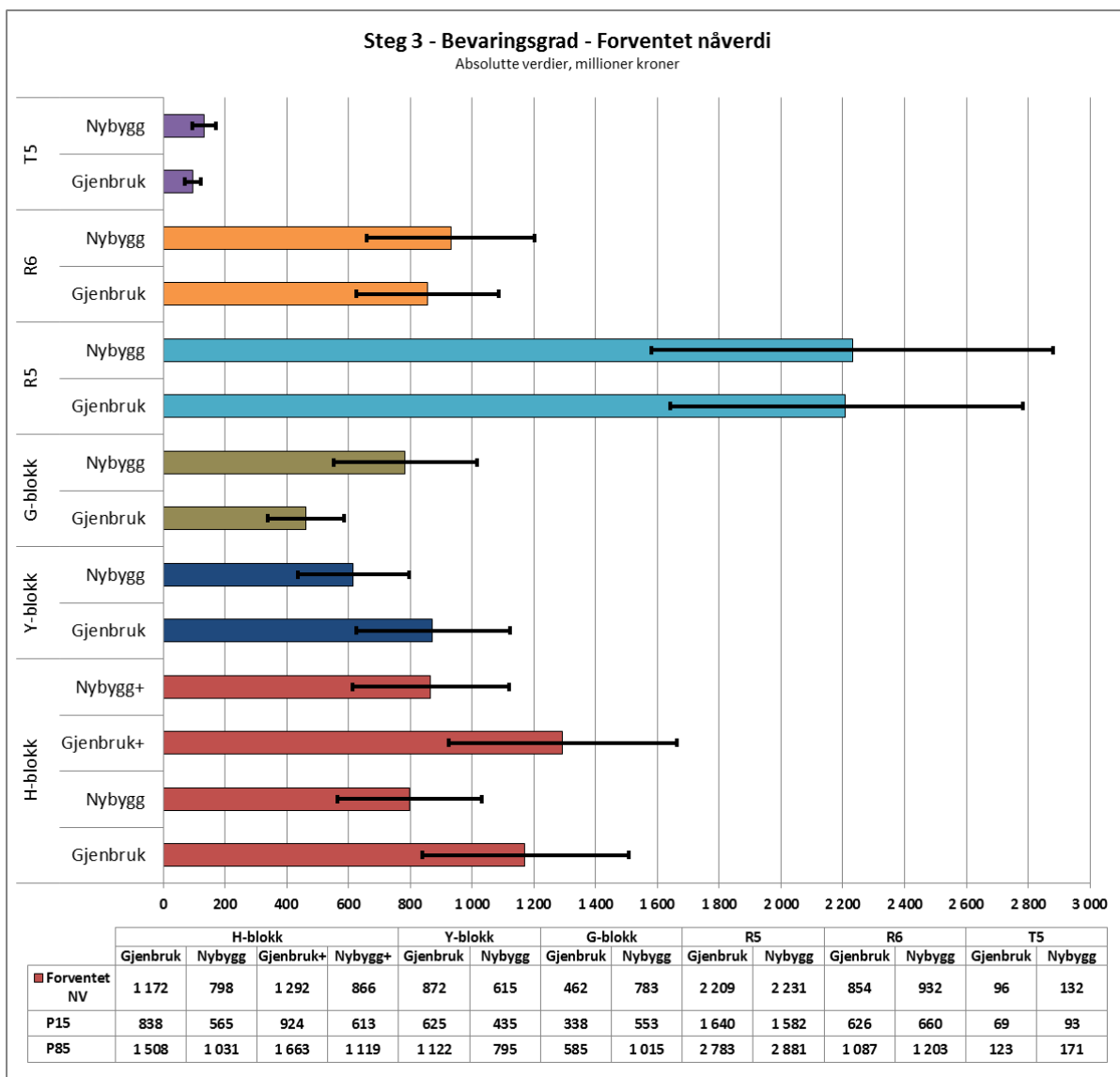
I analysen er følgende prissatte konsekvenser inkludert:

- Investering i nybygg og gjenbruk: Her beregnes kostnaden for etablering av nybygg versus gjenbruk i regjeringskvartalet med forutsetning om lik kapasitet (likt antall arbeidsplasser). Kostnad for behandling av kunst i Høyblokka og Y-blokka (inkl. gavl og vestibyle) er forutsatt inkludert i estimatene for alle relevante alternativer.
- Investeringer i sikkerhetsoppgraderinger er forutsatt inkludert under investeringer i bygg.
- Kjøp, salg og frigjøring av eiendommer: Er ikke inkludert da det i nybyggsalternativene forutsettes at det skal bygges på samme tomt som eksisterende bygg.
- Investering i utstyr og inventar forutsetts som like mellom nybygg- og gjenbruksalternativene og derfor utelates.
- Flyttekostnader forutsatt utelatt da kostnaden er vurdert likt i gjenbruks- og nybyggsalternativene.
- Bygningsmessig forvaltning, drift og vedlikehold (FDV): Her inngår kostnadene ved løpende forvaltning, drift og vedlikehold av bygg – både av fraflyttede bygg frem til bygging, samt for gjenbrukt eller nytt bygg etter ferdigstillelse.
- Periodisk oppgradering: Ved hvert 25. år tilsvarende i Steg 1 Grad av samlokalisering.
- Restverdier: For statlig eide eiendommer, dvs. tomt og bygg, beregnes restverdi ved analyseperiodens slutt.
- Arealeffektivitet: Det er tatt hensyn til forskjeller i arealeffektiviteten mellom nybygg og eksisterende bygg.

Prissatte konsekvenser

De fargede stolpene viser forventet nåverdi av kostnadene for bevaring av skadde og eksisterende bygg sammenlignet med et nybygg med tilsvarende kapasitet.

De svarte linjene viser usikkerheten i nåverdien av kostnadene som spenner fra en 15 % sannsynlighet for at man holder seg innenfor kostnadsrammen, og opp til 85 % sannsynlighet for at man holder seg innenfor kostnadsrammen.



Figur 20 Forventet nåverdi for nybygg og gjenbruk av bygg i regjeringskvartalet

For bygningene som brukes i dag (G-blokka, R5, R6 og T5) viser forventet netto nåverdi av kostnadene at det lønner seg å beholde disse bygningene. Hvis man tar hensyn til usikkerheten i kostnadene kan man imidlertid ikke med sikkerhet konkludere med at det lønner seg å bevare disse byggene.

For de skadde bygningene (Høyblokka¹³ og Y-blokka) viser forventet netto nåverdi av kostnadene at det lønner seg å erstatte dem med nybygg. Inkluderer man usikkerhet i kostnadene kan det heller ikke her med sikkerhet konkluderes med at det lønner seg å erstatte disse byggene med nybygg. Kostnadsforskjellen er imidlertid noe større.

Ikke-prissatte konsekvenser for bevaring versus nybygg

Vurderingen av de ikke-prissatte konsekvenser tar utgangspunkt i de viktige kravene fra kravkappetelet, ref. kapittel 4.3.

¹³ Gjenbruk + versus nybygg + hvor rømningsveier etc. legges på utsiden av bygget ved rehabilitering

Oppfyllelse av kravene vurderes etter samme metode som beskrevet i kapittel 5.4.2. Nybygg er satt som referanse slik at alle vurderinger er gjennomført ved å sammenligne virkningene av bevaring av aktuelt bygg målt opp mot nybygg med tilsvarende kapasitet.

Effektivitet og samhandling

Det vil være marginale forskjeller i virkningene på effektivitet og samhandling når man kun vurderer hvert enkelt bygg som kan bevares opp mot et nybygg. Et nybygg vil kunne utformes slik at dette støtter maksimalt opp om dette kravet. Det er forutsatt at Høyblokka og Y-blokka ved rehabilitering utformes innvendig på tilnærmet tilsvarende måte som man vil gjøre ved nybygg. På samme måte er det forutsatt at byggene R5, R6 og T5 ved første behov for større innvendig oppgradering utformes på tilsvarende måte som nybygg. Det vurderes likevel som lettere å forme et nybygg på en slik måte at bygget støtter maksimalt opp om effektivitet og samhandling. Forskjellene mellom et nybygg og et rehabilitert bygg vurderes imidlertid som små.

G-blokka har stor utvendig og innvendig verneverdi, og det forutsettes at denne blokka ikke endres vesentlig innvendig ved senere oppgraderinger. Denne forutsetningen gjør at G-blokka vurderes som noe svakere på dette kravet enn de andre byggene som er vurdert for bevaring.

Sikkerhet (egnethet for praktisk gjennomføring)

De er forutsatt at alle bygg i regjeringskvartalet vil ivareta de absolutte kravene til sikkerhet. Oppfølgingen av sikkerheten vil være tilnærmet lik selv om aktuelle bygg bevares eller erstattes med nybygg. Det forutsettes at det er noe lettere å innføre egnede sikkerhetsløsninger i nybygg enn i bygg som rehabiliteres eller oppgraderes. Ved bevaring av Y-blokka må det i tillegg gjennomføres sikkerhetstiltak på grunn av beliggenheten over Ring 1. Dette anses som en ulempe, sammenlignet med de andre bygningene

Fleksibilitet i forhold til endringer av struktur og oppgavefordeling

Et nybygg kan utformes slik at det i størst mulig grad er fleksibelt med tanke på fremtidige endringer. Det er forutsatt at Høyblokka og Y-blokka ved rehabilitering utformes innvendig på tilnærmet samme måte som man vil gjøre ved nybygg. På samme måte er det forutsatt at byggene R5, R6 og T5 ved første behov for større innvendig oppgradering utformes på tilsvarende måte som nybygg. Det vurderes likevel som lettere å forme et nybygg på en slik måte at bygget støtter maksimalt opp om fleksibilitet i forhold til endringer av struktur og oppgavefordeling. Forskjellene mellom et nybygg og rehabilitert bygg vurderes imidlertid som små.

G-blokka har stor utvendig og innvendig verneverdi, og det forutsettes at denne blokka ikke endres vesentlig innvendig ved senere oppgraderinger. Denne forutsetningen gjør at G-blokka vurderes om noe svakere på dette kravet enn de andre byggene som er vurdert for bevaring.

Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet

Bevaring av bygg eller erstatning av disse med nybygg påvirker ikke forhold som trafikk, tilgjengelighet for gående og utformingen av byrommet. Bevaring vurderes derfor i utgangspunktet som nøytralt når vi ser på kravene som hører inn under bymiljø og tilgjengelighet. Imidlertid vil et nybygg alltid kunne plasseres eller utformes likt eller bedre enn et eksisterende.

Y-blokka legger beslag på uforholdsmessig mye tomteareal sett opp mot arealutnyttelsen i bygget. Dette påvirker byrommet omkring Y-blokka, og vurderes som negativt.

Bevaring av bygninger og kunst

Riksantikvaren har foreslått at flere regjeringsbygninger bør vernes. Følgende er foreslått vernet i verneklasse 1 (fredning):

- G-blokka, Høyblokka, Y-blokka, Møllergata 19, Grubbegata 1, R5, Keysergate 8 og Lindealléen.

Følgende er foreslått vernet i verneklasse 2 (bevaring):

- S-blokka og regjeringsparken

R4, R6 og T5 er ikke foreslått vernet.

Ut fra foreslått verneklasse for de ulike bygningene kunne man objektivt tolket det slik at bygninger i samme verneklasse anses å ha samme styrke i vernespørsmålet.

G-blokka er den eldste av regjeringsbygningene, og er rehabilitert i henhold til vernehensyn. Denne bygningen vurderes derfor til å ha størst verneverdi.

Høyblokka og store deler av Y-blokka fremstår i dag som sterkt skadet. Verneverdien for disse to bygningene vurderes derfor som noe lavere enn for G-blokka. Verneverdien av Y-blokka vurderes også som noe lavere enn Høyblokka da Høyblokka i større grad kan bevares alene, mens Y-blokka har størst verneverdi hvis den bevares sammen med Høyblokka.¹⁴

R5 er et relativt nytt bygg, og har trolig lavere allmenn interesse enn eksempelvis Høyblokka. Styrken i vernet av R5 vurderes derfor som lavere enn for de ovennevnte bygningene.

Oppsummering ikke-prissatte virkninger bevaringsgrad

Alle de skadde bygningene og eksisterende bygningene er forutsatt rehabilitert eller oppgradert på en måte som tilsvarer funksjonaliteten i et nybygg. Det vil likevel alltid være noen begrensninger ved rehabilitering eller oppgradering sammenlignet med å bygge nytt.

Potensialet for positive virkninger i de tre første kravene (effektivitet og samhandling, sikkerhet, og fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling) vurderes som noe høyere for nybygg enn for bevaring. Forskjellene er imidlertid så små at utreder har valgt å slå sammen de tre første kravene i vurderingene, og generelt gitt bygg som kan bevares marginalt dårligere rangering totalt sett på disse kravene. G-blokkas høye verneverdi gjør at mulighetene for å forme denne i forhold til de tre første kravene er noe mer begrenset. G-blokka oppnår derfor marginalt dårligere rangering enn de andre byggene på disse kravene. Y-blokka oppnår en noe dårligere rangering enn de andre bevaringsaktuelle byggene på sikkerhet og bymiljø, representativitet og tilgjengelighet. Dette skyldes sikkerhetsutfordringene knyttet til Ring 1, og påvirkning av byrommet som følge av beslaglegning av stort tomteareal.

¹⁴ Kilde Statsbygg

Ikke-prissatt virkning	G-blokka	H-blokka	Y-blokka	R5	R6	T5
Effektivitet og samhandling						
Sikkerhet (egnethet for praktisk gjennomføring)	--	-	--	-	-	-
Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling						
Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet	0	0	-	0	0	0
Bevaring av bygninger og kunst	++++	+++	++	+	0	0

Tabell 32 Oppsummering ikke-prissatte effekter steg 3, bevaringsgrad

Oppsummering og konklusjon bevaringsgrad

Bevaring av eksisterende benyttede bygg (G-blokka, R5, R6 og T5)

Forventet nåverdi av kostnadene for disse byggene for henholdsvis bevaring eller nybygg viser at det lønner seg å beholde disse byggene. Hvis man inkluderer all usikkerhet kan det ikke konkluderes med sikkerhet at kostnadene vil bli lavere med bevaring. Reduserte kostnader går imidlertid tydelig i favør bevaring at basert på prissatte virkninger konkluderes det med at byggene bevares.

R5 kommer positivt ut på vern i forhold til nybygg, men vurderes som marginalt dårligere på de tre første kravene enn et nybygg.

Byggene R6 og T5 vurderes som marginalt dårligere på de tre første kravene enn et nybygg, men ellers nøytralt i forhold til andre krav.

G-blokka vurderes til å oppfylle de tre første kravene noe lavere enn byggene R5, R6 og T5. Dette skyldes at G-blokkas høye verneverdi, og dermed lavere muligheter for fremtidige tilpasninger. G-blokka har derimot stor verneverdi, og verneverdien er trolig høyere enn de totale negative effektene på andre områder.

De prissatte virkningene går i favør av bevaring. De negative ikke-prissatte virkningene på bygg som kan bevares vurderes som små. For G-blokka vurderes også hensynet til vern som høyt.

Basert på de prissatte og ikke-prissatte virkningene konkluderes det med at alle dagens benyttede bygg i regjeringskvartalet bevares.

Bevaring av de skadde bygningene (Høyblokka og Y-blokka)

Forventet nåverdi av kostnadene for henholdsvis bevaring eller nybygg for disse byggene viser at det ikke lønner seg å bevare. Hvis man inkluderer all usikkerhet kan det ikke konkluderes med sikkerhet at kostnadene vil bli høyere med bevaring. Bildet er imidlertid tydelig i favør nybygg, så basert på prissatte virkninger konkluderes det med at byggene bør erstattes med nybygg.

I forhold til de ikke-prissatte virkningene vurderes styrken i vernet av Høyblokka som noe mer positivt enn summen av de negative virkningene på de tre første kravene (sammenslått i Tabell 32).

Differansen i kostnader mellom rehabilitering av Høyblokka og tilsvarende nybygg utgjør ca. 400¹⁵ MNOK. Hvis man ser bort fra de negative effektene på de tre første kravene, representerer denne kostnaden hva man må betale ekstra for å videreføre Høyblokka som et verneverdig bygg. Det er vanskelig å sette prisen på hva man er villig til å betale for vern, men prisen man er villig til å betale øker med styrken i vernet.

Det finnes lite praksis fra tilsvarende prosjekter hvor et bygg er foreslått vernet, men samtidig fremstår i samme tilstand som Høyblokka. Det er derfor umulig å gi en eksakt verdi på verneverdien av dette bygget. Verneverdien av Høyblokka vil trolig være høyere hvis den sees i sammenheng med andre verneverdige bygg i regjeringskvartalet. I tillegg ville trolig verneverdien vært høyere hvis bygget fremsto i bedre forfatning. Det finnes også flere som mener at verneverdien av Høyblokka er mindre etter hendelsen 22/7, og derfor vil foretrekke at Høyblokka erstattes med et nybygg.

Ut fra mandatet hvor utreder skal anbefale den mest samfunnsøkonomiske løsningen for et nytt regjeringskvartal er det vanskelig å anbefale bevaring av Høyblokka. Bevaringsverdien av Høyblokka må da overstige ca. 400 MNOK. (nåverdi) sammenlignet med tilsvarende nybygg. I tillegg vil Høyblokka ikke gi like god virkning på de tre første kravene som et tilsvarende nybygg. Utreder kan ikke finne holdepunkter fra praksis i andre prosjekter som tilsier at kostnadene ved bevaring av Høyblokka skal kunne legitimeres.

Basert på vurderingene over konkluderer utreder med at Høyblokka rives og erstattes av ny bebyggelse.

Det er imidlertid fullt mulig å bevare den innvendige og utvendige kunsten i Høyblokka. Det anbefales at vurderinger av vernet knyttet til kunsten i Høyblokka, gjennomføres som en del av forprosjektfasen, jf. kapittel 7.4.

Y-blokka vurderes til å oppfylle de tre første kravene noe lavere enn byggene R5, R6 og T5. Dette skyldes Y-blokkas utfordringer i forhold til sikkerhet. I tillegg beslaglegger Y-blokka et forholdsmessig stort tomteareal sett i forhold til arealutnyttelsen av blokka. Dette reduserer mulighetene for å etablere egnede byrom, samt at det skaper behov for ekstra arealer i de andre byggene hvis blokka beholdes.

Differansen i kostnader mellom rehabilitering av Y-blokka og tilsvarende nybygg utgjør ca. 250 MNOK.

Før 22/7 var deler av Y-blokka en sikkerhetsrisiko på grunn av beliggenheten over Ring 1. Foruten å eliminere sikkerhetsrisikoen ved å bygge et nybygg på deler av tomten, vil arealutnyttelsen øke vesentlig. Samtidig åpner en ny bygning opp for nye byromsløsninger med bedre kvalitet når det gjelder offentlig bruk og tilgjengelighet.

Basert på drøftingene over anbefaler utrederne at Y-blokka rives og erstattes med nybygg.

Sammen med utsmykning i Y-blokkas lobby har gavlen særskilt verneverdi grunnet at kunstverkene er utført av Pablo Picasso og Carl Nesjar. Ved riving av Y-blokka bør videre bruk av kunstverkene vurderes. Det anbefales at vurderinger omkring de integrerte kunstverkene tilknyttet Y-blokka gjennomføres som en del av forprosjektfasen, jf. kapittel 7.4.

Det er gjennomført overordnede beregninger for rehabilitering av Høyblokka og Y-blokka uten at det tas vernemessige hensyn. Kostnadene blir da lavere enn når det tas vernemessige hensyn, men likevel blir kostnadene marginalt lavere enn med nybygg som har tilsvarende kapasitet. Tatt hensyn til usikkerheten i estimatene er kostnadene tilnærmet like ved rehabilitering av Høyblokka og Y-blokka sammenlignet med nybygg hvis det ikke tas

¹⁵ Forutsetter alternativet hvor rømningsveier etc. legges på utsiden av bygget ved rehabilitering

vernemessige hensyn. Basert på andre fordeler man oppnår med nybygg anses en slik løsning som mindre konkurransedyktig. Dette forsterker seg ytterligere ved at det trolig er mindre interessant å gjenreise disse byggene uten at det tas vernemessig hensyn.

6.8 Samfunnsøkonomisk analyse – Steg 4 Samlet vurdering av konseptene

Alle konklusjoner fra Steg 1 til Steg 3 medtas og konkretiseres i konseptene. Dette gir følgende føringer for den videre samfunnsøkonomiske analysen: Alle konklusjoner fra Steg 1 til Steg 3 medtas og konkretiseres i konseptene. Dette gir følgende føringer for den videre samfunnsøkonomiske analysen:

Steg 1 Grad av samlokalisering:

- Samling av alle departementer i regjeringskvartalet ekskl. FD

Steg 2 Arbeidsformer:

- Arealfordeling som tilsvarer 75/25 i favør av åpent landskap med 10 % underdekning

Steg 3 Bevaringsgrad:

- Bevaring av de eksisterende byggene R5, R6 og T5 (inkluderer ulike kombinasjoner av avhending i enkelte konsepter).
- G-blokka bevarer i alle konsepter med unntak av Konsept 4 Konsentrert hvor den er forutsatt revet.
- Høyblokka og Y-blokka erstattes med nybygg i alle konseptene med unntak av Konsept 1 Gjenbruk.

6.8.1 Prissatte virkninger – kostnader og usikkerhet

Gjennomføring av vedlikehold og oppgradering av bygg

Ved gjennomføring av vedlikehold og oppgradering av bygg må lokaler fraflyttes mens arbeidet pågår. I større bygg kan arbeidet søkes tatt trinnvis. Ansatte plasseres i perioden arbeidet pågår i egne avsatte lokaler til dette formålet med plass til 200 personer eller i ledig areal i ferdigstilt nybygg som ikke er tatt i bruk på angjeldende tidspunkt. Null- og nullplussalternativet som ikke har avsatt egne erstatningsplasser, må ut og leie tilsvarende kapasitet. Det tilkommer derfor her en kostnad lik leie for 200 arbeidsplasser fra og med det året de andre konseptene er ferdigstilt i fase 1. Det er her valgt å bruke leiekostnader for kontorbygg i Kvadraturen.

De andre konseptene forutsettes å løse lokalisering av ansatte, mens vedlikehold og oppgradering pågår, på samme måte og behandles derfor likt i analysen. Her etableres det en enhet med plass til 200 ansatte med dette formålet som inngår i kostnadsberegningen.

Vurderingsgrunnlag

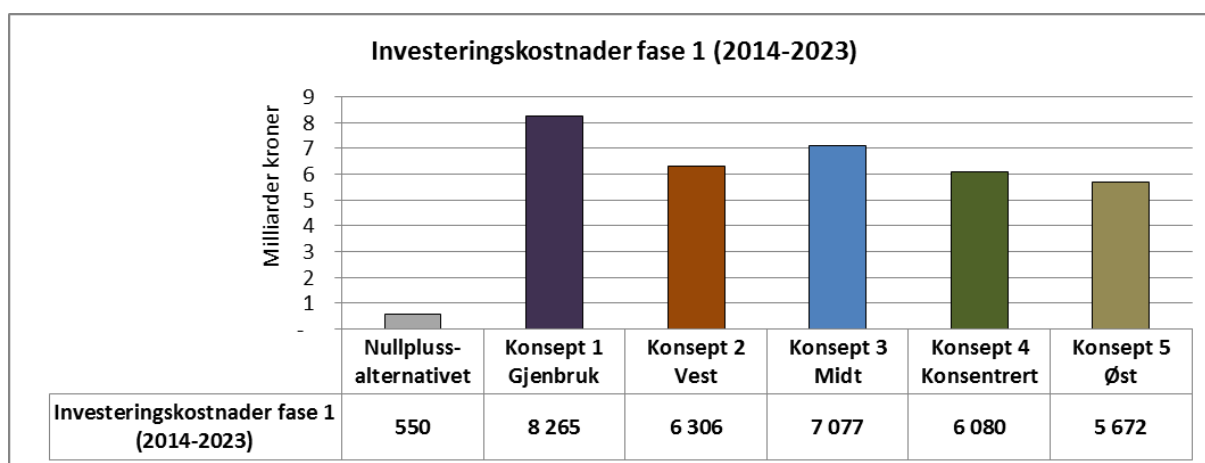
I Steg 4 Samlet vurdering av konseptene er følgende kostnadsposter inkludert. Omfanget og forutsetningene for disse overlapper til en viss grad med beskrivelsene gitt under Steg 1 og Steg 3 over. Se derfor Vedlegg 2 og referansedokumentet "Forutsetninger for alternativ- og usikkerhetsanalyse" [9] for utfyllende beskrivelser av omfang og forutsetninger for hver kostnadspost.

- Investering i nybygg og gjenbruk

- Husleie
- Investering i sikkerhetsoppgraderinger
- Investering i utomhus- og infrastruktur
- Kjøp, salg og frigjøring av eiendommer
- Investering i utstyr og inventar
- Flyttekostnader
- Bygningsmessig forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)
- Periodisk oppgradering
- Restverdier
- Reisekostnader

Prissatte konsekvenser

Figuren nedenfor viser netto nominell forventningsverdi av investeringskostnad (hensyntatt usikkerhet og inkl. kjøp/salg av eiendom) for konseptene i fase 1 (år 2014 til 2023), som skal dekke arealbehovet frem til 2034.



Figur 21 Forventet netto nominell investeringskostnad for konseptene for perioden fase 1 2014-2023. MNOK.

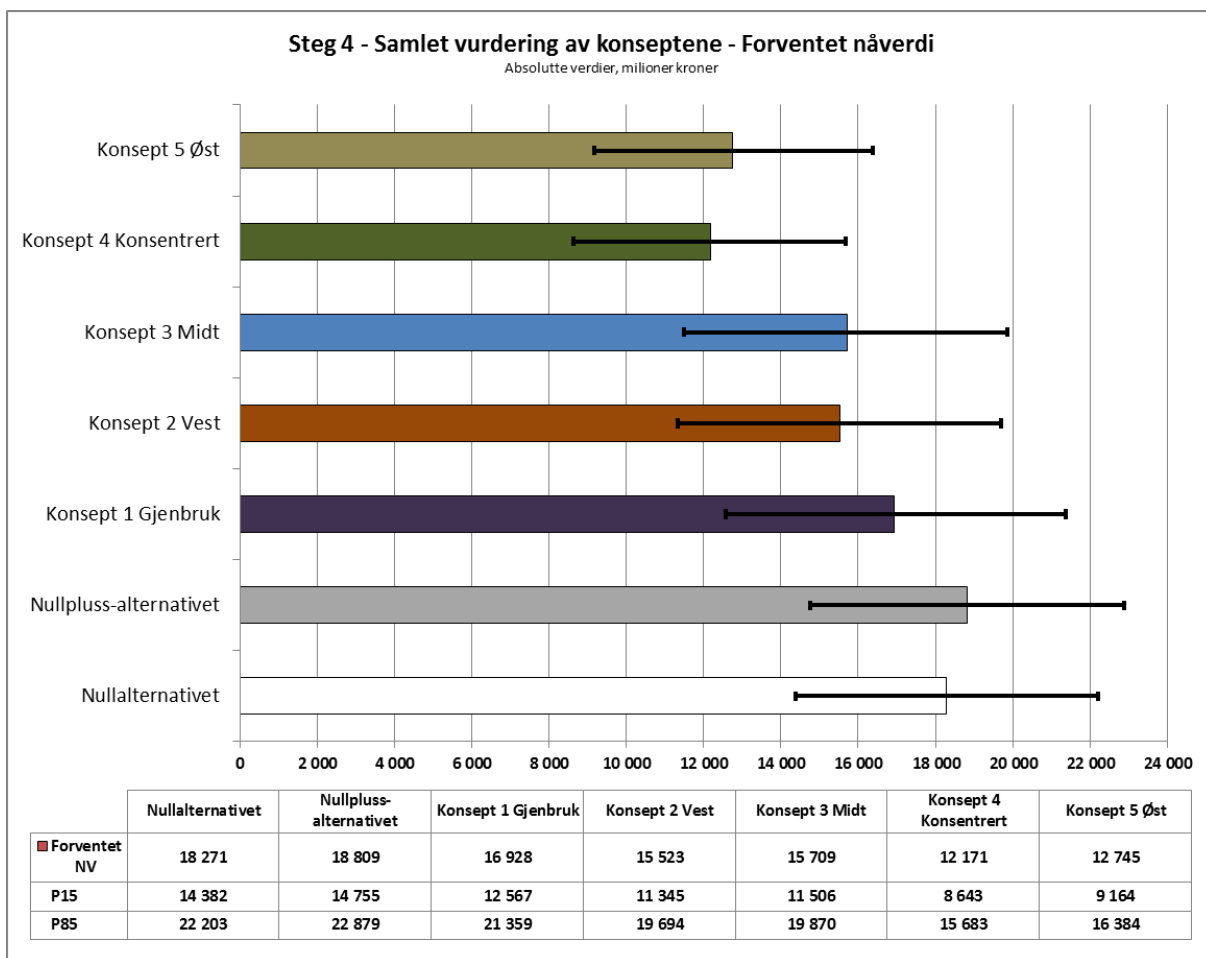
Tabellen nedenfor viser også de samlede forventede nominelle investeringskostnadene.

Konsept	Samlede investeringskostnad	Kjøp/salg eiendom	Netto investeringskostnad
Nullpluss	550		550
Gjenbruk	7 089	1 176	8 265
Vest	6 453	-147	6 306
Midt	7 321	-244	7 077
Konsentrert	9 144	-3 064	6 080
Øst	8 753	-3 080	5 672

Tabell 33 Forventet nominell investeringskostnad og kjøp/salg av eiendom i perioden 2014-2023.

Konseptene Øst og Konsentrert har de laveste investeringskostnadene (forventet nominell).

Figuren nedenfor viser forventet nåverdi av kostnadene for de ulike konseptene fram til 2064 (hele analyseperioden, hensyntatt usikkerhetsdrivere og inkludert salg/kjøp av eiendom). De svarte linjene viser usikkerheten i kostnadene fra et konfidensnivå på 15 % til 85 %.



Figur 22 Forventet nåverdi av kostnadene for konseptene

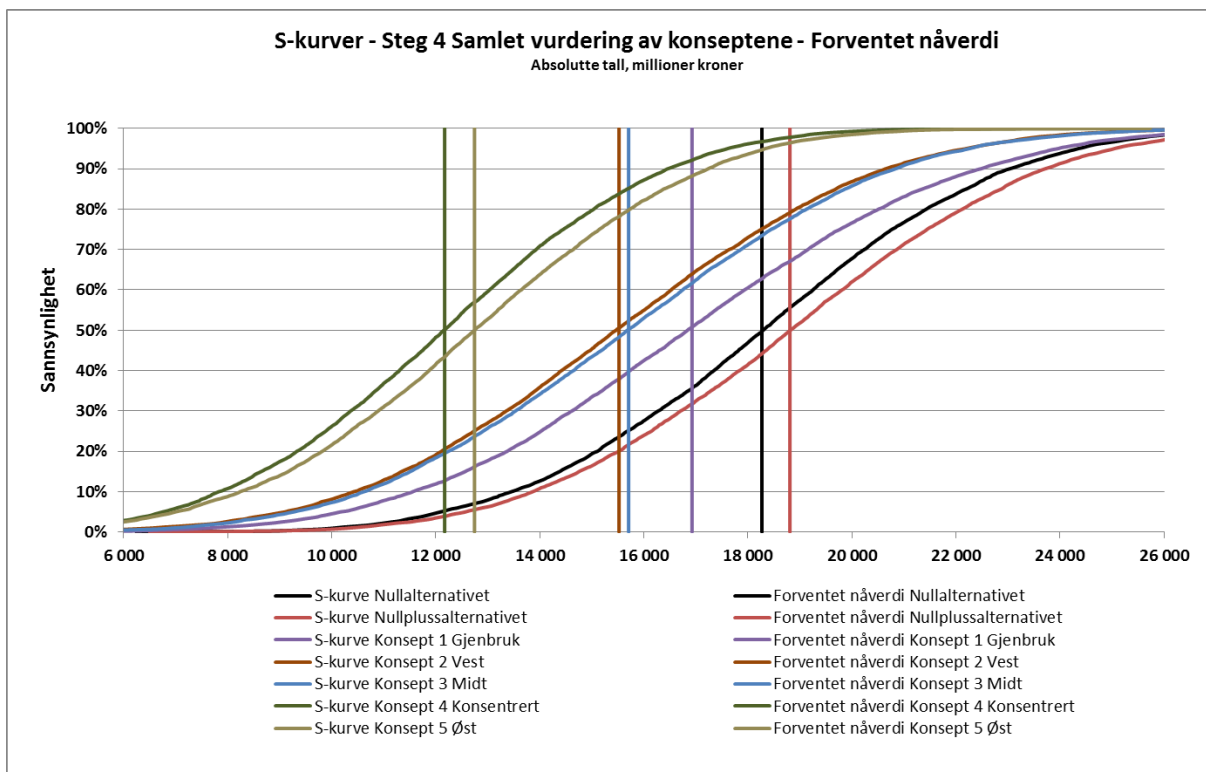
I tabellen er vist forventet nåverdi og standardavvik, hensyntatt usikkerhetsdrivere, per konsept.

Resultater Steg 4 Samlet vurdering av konseptene	Nullalt.	Nullpluss alt.	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Forventet nåverdi	18 271	18 809	16 928	15 523	15 709	12 171	12 745
Relativt standardavvik	20 %	20 %	25 %	25 %	25 %	27 %	27 %

Tabell 34 Forventet nåverdi og relativt standardavvik per konsept.

Basert på forventet nåverdi av kostnadene for konseptene kommer den konsentrerte løsningen i konsept 4 best ut og marginalt bedre enn konsept 5 Øst. Etter konsept 5 rangeres konseptene 2, 3 og 1.

S-kurver

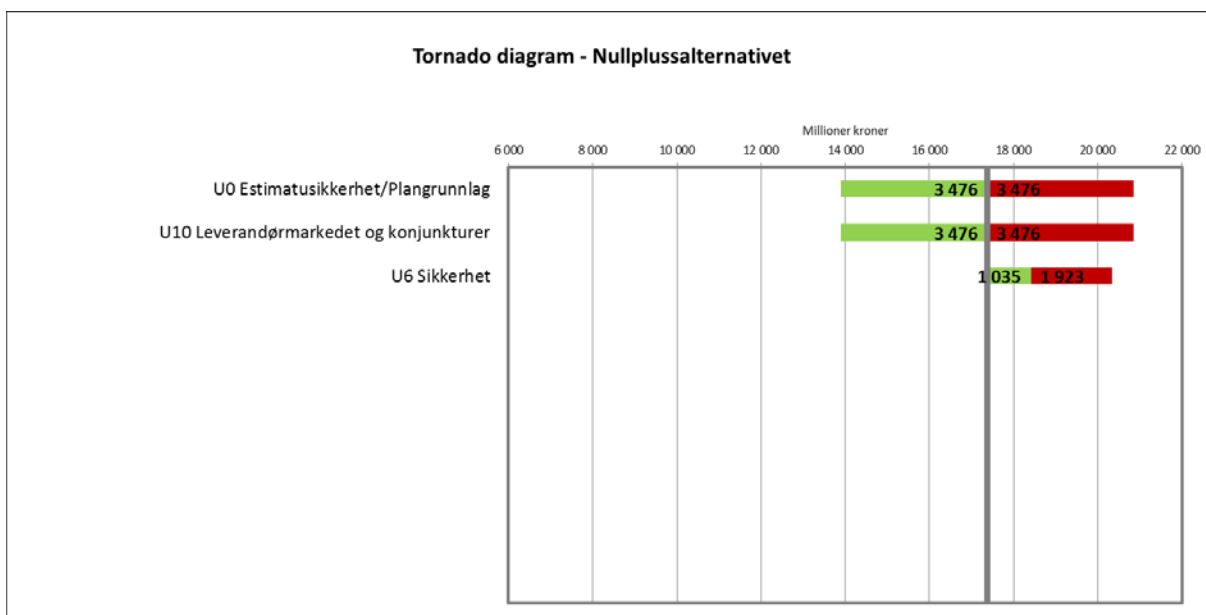


Figur 23 S-kurve forventet nåverdi for konseptene

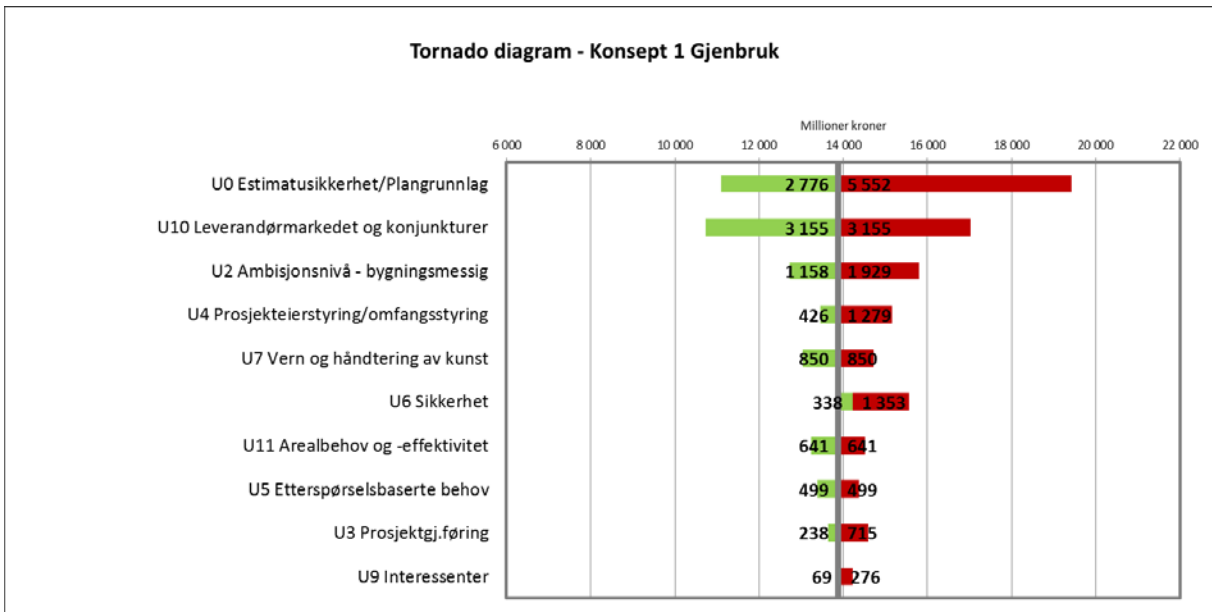
Figur 23 viser usikkerheten i nåverdien av kostnadene til de enkelte konseptene. Usikkerheten i kostnadene vurderes som relativt lik for alle konseptene.

Usikkerhetsvurderinger

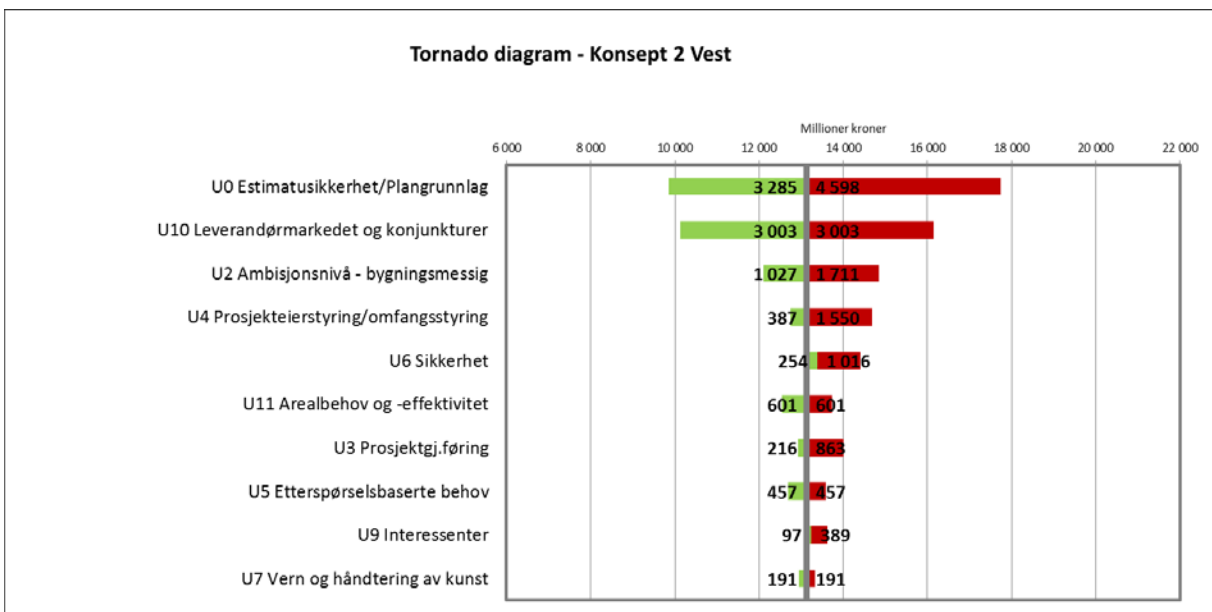
Tornadodiagrammene under gir en rangert visning av de usikkerhetsdriverne som bidrar mest til den totale kostnadsusikkerheten i konseptene.



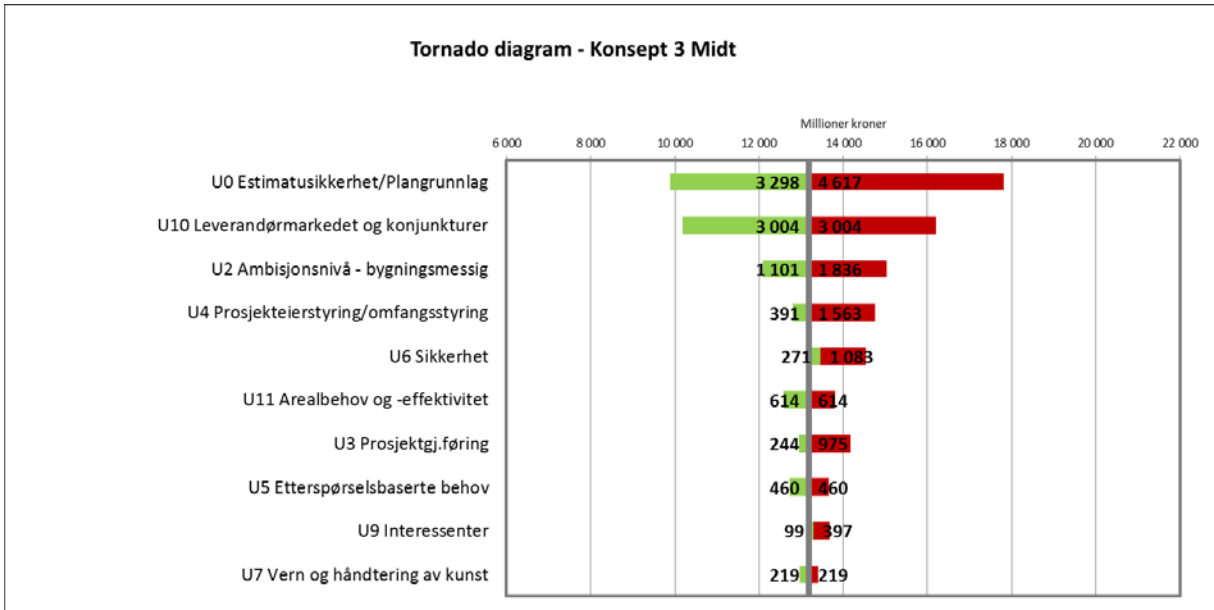
Figur 24 Tornado-diagram Nullplussalternativet



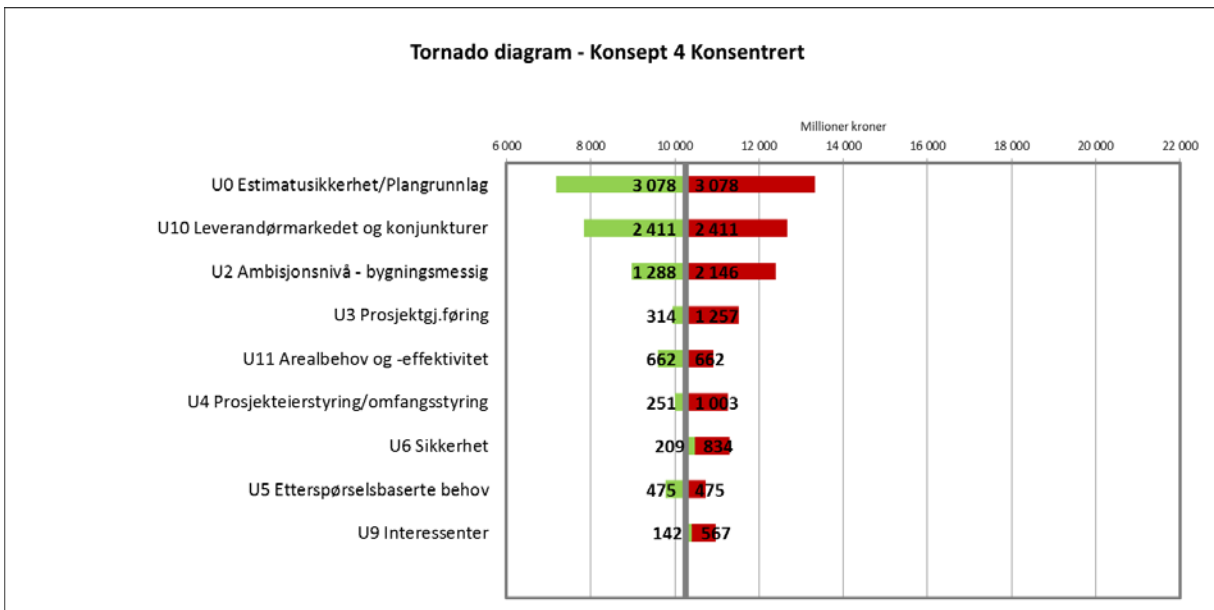
Figur 25 Tornado-diagram konsept 1 Gjenbruk



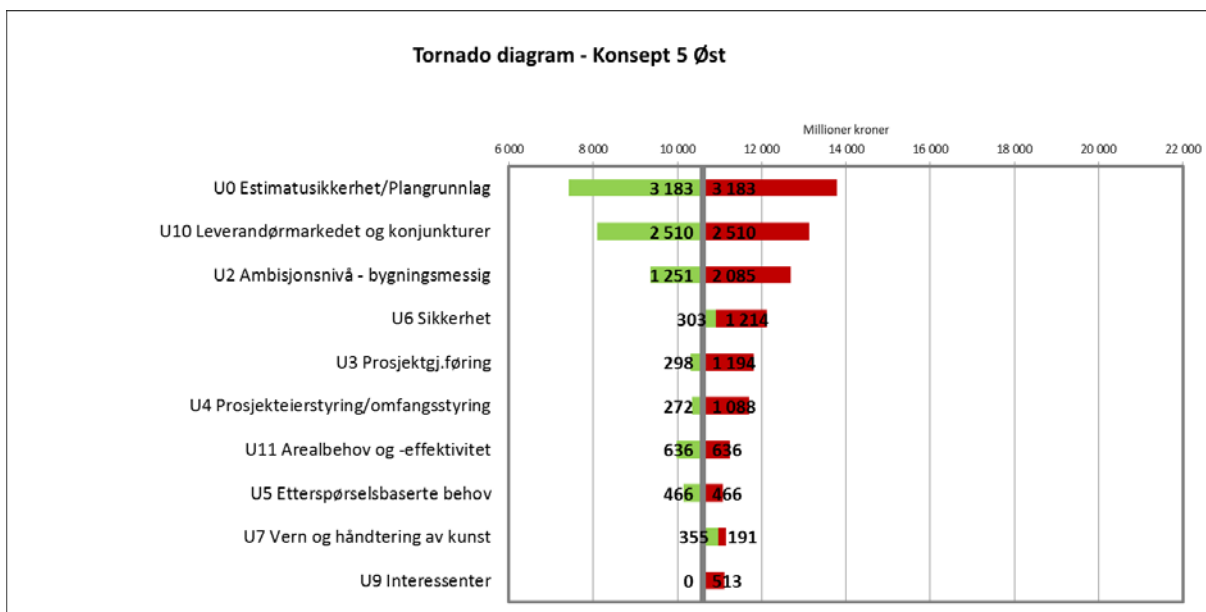
Figur 26 Tornado-diagram konsept 2 Vest



Figur 27 Tornado-diagram konsept 3 Midt



Figur 28 Tornado-diagram konsept 4 Konsentrert



Figur 29 Tornado-diagram konsept 5 Øst

Estimatusikkerhet og plangrunnlag kommer ut høyest for samtlige konsepter og i Nullplussalternativet. Dette er en følge av at gjennomføringen av et bygge- eller rehabiliteringsprosjekt ligger fire til seks år frem i tid. Videre er plangrunnlaget for konseptene på et høyt nivå, og usikkerheten gjenspeiler utfallsrommet for vanskelighetsgraden og kvalitetsnivået.

I alle konseptene kommer usikkerheten i leverandørmarkedet og rundt økonomiske konjunkturer på andre plass. Usikkerheten er vurdert til å være symmetrisk slik at det er like stor positiv side som negativ side. Driveren omfatter usikkerhet rundt kapasitet og kompetanse i leverandørmarkedet, herunder i hvilken grad man må ekskludere leverandører basert på nødvendig sikkerhetsklarering som kan redusere tilgjengelig kapasitet. I tillegg omfattes markedsconjunkturer frem til kontrahering.

Usikkerhet knyttet til det bygningsmessige ambisjonsnivået er rangert som den tredje største usikkerheten. Usikkerhetsdriveren omfatter usikkerheten knyttet til hvilket bygningsmessig ambisjonsnivå som ønskes på byggene, herunder fra nøkterne bygninger til bygninger med høy grad av representativitet. I Nullplussalternativet er den tredje usikkerhetsdriveren knyttet til fremtidige sikkerhetstiltak.

Sammenligning mot nullalternativet

Nedenfor er nåverdi av kostnader for konseptene sammenlignet med nullalternativet:

	Nullpluss- alternativet	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Forventet nåverdi	18 809	16 928	15 523	15 709	12 171	12 745
Nåverdi nullalternativet	18 271	18 271	18 271	18 271	18 271	18 271
Forventet nåverdi relativt til nullalternativet	537	- 1 343	-2 748	-2 562	-6 100	-5 526
Skattekostnad (20 %)	107	-269	-550	-512	-1 220	-1 105
Forventet nåverdi relativt til nullalternativet inklusive skattekostnad	644	-1 612	-3 298	-3 074	-7 320	-6 631

Tabell 35 Nåverdi av kostnader sammenlignet med nullalternativet for de ulike konsepter

Tabellen viser at det er relativt store forskjeller mellom konseptene på de prissatte konsekvensene.

De to beste konseptene, Konsept 4 Konsentrert og konsept 5 Øst, er henholdsvis 7,3 mrd. NOK Og 6,6 mrd. NOK rimeligere enn nullalternativet når skattekostnad er hensyntatt.

6.8.2 Ikke-prissatte konsekvenser – positive og negative effekter

Vurderingen av de ikke-prissatte konsekvenser tar utgangspunkt i de viktige kravene fra kravkapittelet, ref. kapittel 4.3.

Oppfyllelse av kravene vurderes etter samme metode som beskrevet i kapittel 5.4.2. Nullalternativet er satt som referanse slik at alle vurderinger er gjennomført ved å sammenligne virkningene av å beholde nullalternativet målt opp mot aktuelle konsepter.

Nullplussalternativet er det samme som nullalternativet med unntak av kostnader knyttet til nødvendige sikkerhetstiltak som innebærer en noe bedre sikkerhetsløsning.

Effektivitet og samhandling

Dagens lokalisering av departementene innebærer lange avstander mellom mange av departementene. Dette gir utfordringer når det gjelder effektivitet og samhandling. I tillegg gir en spredt løsning behov for flere desentraliserte løsninger som kantiner, resepsjoner etc.

Samlokalisering gjør det daglige arbeidet mer effektivt. Det gjør blant annet at mindre tid går med til reising i forbindelse med møtevirksomhet i departementene. Reising i forbindelse med møtevirksomhet er en prissatt effekt i analysen. Avstanden mellom bygningene i konseptene vil i tillegg påvirke muligheten for effektiv samhandling i det daglige arbeidet. Korte avstander gjør det enkelt å samhandle på tvers av avdelinger og departementer, mens lengre avstander kan medføre at man unngår møtevirksomhet og samhandling hvis dette ikke anses som absolutt nødvendig. Verdien av bedre og mer effektiv samhandling anses som en betydelig ikke-prissatt effekt. At kollegaer i samme departement og på tvers av departementer har mulighet for å treffe hverandre i fellesområder, innebærer at pågående saker kan drøftes og kanskje løses raskere.

Avstandene mellom bygningene i konseptene vil også påvirke muligheten for uttak av stordriftsfordeler. I dag er det resepsjoner i alle bygg, og kantiner i de aller fleste bygg. Spredningen av dagens bygg gjør det også vanskelig å etablere felles møteromsentre. Disse

og andre lignende funksjoner vil kunne reduseres med færre bygg og kortere avstander mellom byggene. Departementenes servicesenter bekrefter også at fellesarealer vil kunne reduseres/økes hvis avstanden mellom byggene reduseres/økes i forhold til dagens situasjon.

Vurdering av konseptene

Gjennom samlokalisering av alle departementene legger konsept 1-5 til rette for større grad av effektivitet og samhandling enn nullalternativet.

Konsept 4 Konsentrert:

- Dette konseptet har minst avstand mellom de ulike bygningene og departementene, og vurderes til å legge best til rette for effektivitet og samhandling mellom avdelinger og departementer. Korte avstander medfører at konseptet også legger det beste grunnlaget for reduksjon i fellestjenester som antall kantiner og resepsjoner.

Konsept 2 Vest, 3 Midt og 5 Øst

- Disse konseptene har tilnærmet samme avstand mellom bygningene, men har en noe mer spredt beliggenhet enn konsept 4. Disse konseptene vurderes derfor til å komme litt svakere ut på effektivitet og samhandling enn konsept 4, men betydelige høyere enn nullalternativet. Noe mer spredt beliggenhet vil gjøre det mer utfordrende å redusere antall fellestjenester som resepsjoner, kantiner møteromsentre, etc., sammenlignet med konsept 4.

Konsept 1 Gjenbruk

- Konseptet har mer spredt beliggende bygninger enn alle andre alternativer, men betydelig mer samlet enn nullalternativet. Konsept 1 vurderes derfor til å ha noe lavere betydning på effektivitet og samhandling enn konseptene 2, 3 og 5. Konsept 1 består også av flere enkeltbygninger, noe gjør det mer utfordrende å redusere antall fellestjenester.

Nullplussalternativet

- Nullplussalternativet vurderes her likt med nullalternativet.

Oppsummering

Tabellen under oppsummerer de ikke-prissatte virkningene for effektivitet og samhandling:

Ikke-prissatt virkning	Nullpluss	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Effektivitet og samhandling	0	++	+++	+++	++++	+++

Tabell 36 Ikke-prissatte virkninger på effektivitet og samhandling

Sikkerhetsløsning (egnet for praktisk gjennomføring)

Beslutningen om å opprettholde et samlet regjeringskvartal er blant annet anbefalt ut fra et sikkerhetsmessig ståsted.

I alle konseptene er alle de absolutte kravene til sikkerhetsløsning innfridd.

Sikkerhetsløsningene vil derimot kreve ulik grad av oppfølging og ressursinnsats i de ulike konseptene. Egnetheten av sikkerhetsløsningene kan også variere mellom nye bygg og rehabiliterte bygg. Forhold som spesielt vurderes er:

- Større områder gir et større kontrollspenn
- Større områder kan gi lengre utrykningstid
- Større områder krever flere vaktposisjoner

- Antall stengte gater vil påvirke behovet for kontrollposter

I utgangspunktet kunne man priset disse konsekvensene, men det er vanskelig å forutsi graden av oppfølging og dermed ressursinnsats. Da ville utreder måtte ta mange forutsetninger uten at disse var forankret i praksis eller konkrete retningslinjer. Konsekvensen av nødvendig oppfølging av sikkerhetsløsningene er derfor vurdert som en ikke-prissatt effekt.

Vurdering av konseptene

Samlokalisering gir mindre kontrollspenn, kortere avstander ved utrykninger og behov for færre vaktposter. Konseptene 1-5 vurderes derfor til å gi positive effekter på egnetheten til sikkerhetsløsningene sammenlignet med nullalternativet. Hvis alle departementene samles i det nye regjeringskvartalet, er det lite som skiller de ulike konseptene. De største forskjellene vil først og fremst være behovet for kontroll og hvor komplekst og ressurskrevende dette er.

Konsept 4 Konsentrert

- Dette konseptet representerer det mest konsentrerte konseptet. Konsept 4 har også færrest stengte gater, og har derfor mindre behov for kontroll enn de andre konseptene. Totalt sett vurderes dette konseptet som meget positivt sammenlignet med nullalternativet.

Konsept 5 Øst

- Dette konseptet har marginalt mer spredt beliggende bygninger og marginalt flere stengte gater enn Konsept 4. Man unngår grensesnitt over Ring 1 som er i Konsept 4. Forskjellen er derfor så liten at utreder ikke har valgt å skille konsept 4 og konsept 5 på dette kravet.

Konseptene 1 Gjenbruk, 2 Vest og 3 Midt

- Disse konseptene har mest spredning mellom bygningene, og Konsept 1 har den største spredningen mellom bygningene. Den største forskjellen mellom disse konseptene, og konsept 4 og 5 er at antall stengte gater øker betydelig. Dette vil medføre at behovet for antall kontrollposter øker vesentlig. Dette medfører at egnetheten til sikkerhetsløsningene vurderes som litt dårligere enn for konsept 4 og 5. Konseptene er dog vesentlig bedre enn nullalternativet.

Nullplussalternativet

- I nullplussalternativet gjøres det investeringer i sikkerhet, noe som bedrer situasjonen i forhold til nullalternativet. Fra sikkerhetsnivået til Nullplussalternativet er det allikevel et betydelig gap sett opp mot både de absolutte kravene som de andre konseptene tilfredsstiller og egnethet for utførelse.

Oppsummering

Tabellen under oppsummerer de ikke-prissatte virkningene for egnetheten av sikkerhetsløsningene.

Ikke prissatt virkning	Nullpluss	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Sikkerhet (egnethet for praktisk gjennomføring)	+	+++	+++	+++	++++	++++

Tabell 37 Ikke-prissatte virkninger på egnetheten av sikkerhetsløsningene

Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling

Antall departementer og oppgavene innenfor departementene har endret seg vesentlig over tid. Noen departementer har forsvunnet, noen departementer har fått endret sine oppgaver

og noen nye departementer har blitt opprettet. Det må påregnes at det i fremtiden også vil skje større endringer i departementsstrukturen.

Med unntak av G-blokka vil alle skadde og benyttede bygninger i regjeringskvartalet bli gjenoppbygget eller oppgradert på en måte som i størst mulig grad tilsvarer et nybygg. Rehabiliterte eller oppgraderte bygg, med unntak av G-blokka, vurderes derfor som relativt nøytralt til marginalt dårligere enn nybygg.

Dagens spredt beliggende bygninger medfører at flere av bygningene huser ett departement. Dette gir lav fleksibilitet ved endringer som når departementene mister/får nye oppgaver, har ulik vekstrate i antall ansatte etc. I noen tilfeller kan dette eksempelvis medføre at eksisterende bygg blir for lite for et departement, mens i andre tilfeller kan det medføre ineffektiv arealbruk for de departementer som mister oppgaver.

Horisontalt areal vurderes også til å være noe mer fleksibelt enn vertikalt areal. Departementer og avdelinger kan fort legge beslag på hele etasjer. Det vil kunne bli situasjoner med horisontal fleksibilitet der man legger beslag på kun en mindre del av en etasje.

Vurdering av konseptene

Samlokalisering av departementene og færre bygninger gir større fleksibilitet ved fremtidige endringer i departementsstrukturen enn nullalternativet.

Konsept 4 Konsentrert

- Dette konseptet representerer den mest konsentrerte løsningen med kun nybygg. Konseptet legger derfor godt til rette for fremtidige endringer i departementsstrukturen. Denne løsningen omfatter imidlertid mange smale og relativt høye blokker (anslagsvis rundt 14 etasjer). Den vertikale fleksibiliteten vurderes som noe begrenset i forhold til om samme areal hadde vært fordelt mer horisontalt. Fleksibiliteten vurderes totalt sett som meget god, og vesentlig bedre enn nullalternativet.

Konsept 5 Øst

- Dette konseptet har noe mer spredt beliggende bygninger, og vurderes på det grunnlaget som marginalt mindre fleksibelt for fremtidige endringer i struktur og oppgavefordeling enn konsept 4. Dette konseptet har imidlertid en mer horisontal fordeling av arealene enn konsept 4, og dette vurderes som mer positivt. I sum vurderes konseptene 4 og 5 til å gi like, og de mest positive effektene på dette kravet.

Konseptene 2 Vest og 3 Midt

- Disse konseptene har en noe mer spredt beliggende bygningsmasse enn konsept 4, og vurderes derfor til å ha noe mindre fleksibilitet ved fremtidige endringer i departementsstrukturen sammenlignet med konseptene 4 og 5.

Konsept 1 Gjenbruk

- Konseptet gir også vesentlige positive effekter på fremtidige endringer i departementsstrukturen sammenlignet med nullalternativet. Dette konseptet har flest enkeltbygninger, de mest spredt beliggende bygningene og vurderes derfor til å ha mindre positive virkninger på dette kravet sammenlignet med konseptene 2-5.

Nullplussalternativet

- Nullplussalternativet vurderes her likt med nullalternativet.

Oppsummering

Tabellen under oppsummerer de ikke-prissatte virkningene på fleksibilitet i forhold til endringer av struktur og oppgavefordeling.

Ikke-prissatt virkning		Nullpluss- alternativet	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling	Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling	0	++	+++	+++	++++	++++

Tabell 38 Ikke-prissatte virkninger på fleksibilitet i forhold til endringer av struktur og oppgavefordeling

Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet

Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet i det fremtidige regjeringskvartalet vil bli påvirket av de ulike konseptene. I forhold til behovsanalysene anses følgende å ha størst betydning for bymiljøet:

- At antall stengte gater reduseres til et minimum. Gatene har ulik verdi, og gater med kollektivtrafikk, og gater som er gjennomfartsårer anses å ha størst verdi.
- Fremkommelighet for vareleveranser
- At det er god tilgjengelighet for gående
- At byggene fremstår som representative
- Muligheten for å etablere representative uteområder

Vurdering av konseptene

Sikkerhetsnivået i nullalternativet er mye lavere enn i de fem konseptene. Konsekvensene på bymiljø, representativitet og tilgjengelighet vil derfor bli vurdert opp mot en referanse som har store sikkerhetsmessige svakheter.

Null- og nullplussalternativet

- For de to alternativene er følgende gater stengt:
 - Akersgata (fra Ring 1 til Høyesteretts plass)
 - Grubbegata (fra Ring 1 og ned mot Grensen)
 - Teatergata
 - Munchs gate
 - Høyesteretts plass
- Dessuten vil Kirkegata bli stengt i Nullplussalternativet.

Konsept 5 Øst

- Dette konseptet gir færre stengte gater enn nullalternativet, men noe flere stengte gater enn konsept 4. I dette konseptet stenges Grubbegata, Høyesteretts plass og Hospitalsgata.
- Sammenlignet med Nullalternativet åpnes Akersgata, Teatergata og Munchs gate, mens Hospitalsgata stenges. Dette anses som en betydelig gevinst. Den største gevinsten kommer ved at Akersgata kan åpnes for kollektivtrafikk. Med få stengte gater vil også tilgjengeligheten for vareleveranser være god.
- Tilgjengeligheten for gående vil ikke endres i forhold til dagens avstengte områder.
- Dette konseptet har store muligheter til å fremstå med høy grad av representativitet for ansatte, besøkende og publikum. Konseptet har en fin spredning av bygningene og gir mulighet for å etablere representative byrom, som reetablering av et større representativt byrom mot Akersgata nord for G-blokka. Lindealléen kan beholdes i dette konseptet. I tillegg

er det mulighet for å etablere et representativt byrom mellom regjeringsbygningene og Deichmanske bibliotek.

Konsept 4 Konsentret

- Dette konseptet representerer mindre stenging av gater enn Nullalternativet, og sammenlignet med konsept 5 stenges ikke Høyesteretts plass. Spesiell stor betydning har åpningen av Akersgata for kollektivtrafikk. Med få stengte gater vil også tilgjengeligheten for vareleveranser være god.
- Tilgjengeligheten for gående vil ikke endres i forhold til dagens avstengte områder.
- Dette konseptet vurderes til å fremstå som vesentlig mindre representativt enn Konsept 5. Konseptet vil gi inntrykk av at man mer kommer inn i et sentrumsområde med høyhus enn i et regjeringskvartal med åpne byrom. Dette konseptet utnytter tomten til nær det maksimale, og gir ikke rom for å etablere større representative utearealer. Mulighetene for etablering av uterom vil først og fremst være i sikkerhetsavstanden mellom de regjeringsbyggene og ut mot Akersgata og Høyesteretts plass. Mangelen på muligheter for å utforme et representativt regjeringskvartal gjør at dette konseptet vurderes som dårligere enn konsept 5. Åpningen av flere gater gjør at konseptet vurderes som bedre enn nullalternativet.

Konsept 3 Midt:

- Sammenlignet med nullalternativet stenges også Hospitalsgata og Hammersborg torg. Dette anses for en negativ effekt sammenlignet med i dag.
- Tilgjengeligheten for gående vil ikke endres i forhold til dagens avstengte områder.
- Dette konseptet vurderes til å gi de samme mulighetene til å utforme et representativt regjeringskvartal med egnede byrom som konsept 5.
- Flere stengte gater enn nullalternativet gjør at dette konseptet vurderes marginalt dårligere enn nullalternativet.

Konsept 2 Vest

- I tillegg til nullalternativet stenges Keysers gate, en lengre del av Munchs gate og Hospitalsgata.
- Stengning av Keysers gate vil ha en betydelig negativ effektiv ved at forbindelsen mellom Akersgata og Pilestredet forsvinner. Stenging av Keysers gate anses også som mer negativ enn stenging av Hospitalsgata og Hammersborg torg i konsept 3. Den negative effekten forsterkes ved at tilgangen til Sentrum parkeringshus reduseres vesentlig ved at to av tre inn/utkjørsler fjernes.
- Tilgjengeligheten for gående vil ikke endres i forhold til dagens avstengte områder.
- Dette konseptet vurderes til å gi de samme mulighetene til å utforme et representativt regjeringskvartal med egnede byrom som konsept 5.
- Flere stengte gater enn konsept 3 gjør at dette konseptet vurderes marginalt dårligere enn konsept 3.

Konsept 1 Gjenbruk

- I tillegg til nullalternativet stenges Keysers gate, en lengre del av Munchs gate, Hospitalsgata og Hammersborg torg. Dette konseptet har de samme negative effekter ved stenging av gater som konsept 2. Men i tillegg stenges Hammersborg torg slik at de negative effektene forsterkes.
- Tilgjengeligheten for gående vil bli noe bedre ved at regjeringsparken gjenåpnes.
- Dette konseptet vurderes til å gi de samme mulighetene til å utforme et representativt regjeringskvartal med egnede byrom som konsept 5.
- Flere stengte gater enn konsept 2 gjør at dette konseptet vurderes marginalt dårligere enn konsept 2.

Tabellen under oppsummerer de ikke-prissatte virkningene for bymiljø, representativitet og tilgjengelighet.

Ikke-prissatt virkning	Nullpluss-alternativet	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet	-	---	--	-	++	++++

Tabell 39 Ikke-prissatte virkninger på bymiljø og tilgjengelighet

6.8.3 Bevaring av bygninger og kunst

Kvaliteten som regjeringsbyggene representerer, som monument, kulturminne og historieforteller ble dokumentert i gjennomgangen av statens kulturhistoriske eiendommer som fant sted for få år tilbake. På grunnlag av verneplanen som da ble utarbeidet, var Riksantikvaren i ferd med å utarbeide forslag til fredning. Etter 22/7 er arbeidet stilt i bero. Verneverdien er imidlertid ikke vesentlig endret.

Styrken i hva som bør vernes kan blant annet leses ut av Riksantikvarens forslag til verneklasse. Følgende er foreslått vernet i verneklasse 1 (fredning):

- G-blokka, Høyblokka, Y-blokka, Møllergata 19, Grubbegata 1, R5, Keysersgate 8 og Lindealléen.

I verneklasse 2 (bevaring) er S-blokka og regjeringsparken foreslått. Ut fra foreslått verneklasse vurderes styrken i vernet som mindre for S-blokka og regjeringsparken enn for de objekter som er foreslått i verneklasse 1.

Når det gjelder symbolverdi vurderer utreder at styrken i vernet av G-blokka er høyest og deretter Høyblokka. Y-blokka antas også har stor styrke i spørsmålet om vern, men noe lavere enn de to overnevnte bygningene. De andre bygningene antas å ha noe lavere styrke i vernespørsmålet sammenlignet med G-blokka, Høyblokka og Y-blokka.

Vurdering av konseptene

Nedenfor er konseptene vurdert opp mot referansen som er dagens situasjon i regjeringkvartalet med blant annet flere sentrale skadde bygg som var foreslått vernet før 22/7. I nullalternativet vil de skadde byggene fortsatt bli stående, og blir ikke ivaretatt med hensyn på bevaring eller vern.

Konsept 1 Gjenbruk

- Dette konseptet rehabiliterer alle de skadde bygningene, og representerer derfor det konseptet med størst ivaretagelse av vern. Dette konseptet er også vesentlig bedre enn nullalternativet hvor de skadde bygninger med høy verneverdi står tomme.

Konseptene 2 Vest, 3 Midt og 5 Øst

- Disse konseptene vurderes like når det gjelder bevaring og vern. I disse konseptene inngår bevaring av alle bygg som benyttes fullt ut i dag, men ikke de skadede bygningene. I de konseptene hvor eksisterende bygninger ikke er en del av konseptet forutsettes de bevart ved bevaring. At ikke de skadde byggene Høyblokka og Y-blokka bevares, vurderes isolert sett som noe svakere enn nullalternativet.
- Det er fullt mulig å bevare den innvendige kunsten i Høyblokka, og kunsten i Y-blokka. Ved å skjære ut kunsten i Høyblokka og benytte den i et nybygg antas kostnadene å være på ca. 2-5 MNOK, og dette er forutsatt inkludert i et nybyggalternativ. Kostnadene for å gjøre det

samme med kunsten knyttet til gavlen og vestibylen i Y-blokka vurderes til å være ca. 2-4 MNOK, og er også forutsatt inkludert i et nybyggsalternativ. Det er ikke foretatt estimering av kostnader for bevaring av den utvendige kunsten på Høyblokka (sandblåsing av naturbetong).

Konsept 4 Konsentrert

- G-blokka er fortsatt revet i dette konseptet. Videre forutsetter dette konseptet bevaring av alle bygg som benyttes i dag (forutsetter at disse byggene avhendes som bevaringsverdige bygg). I tillegg erstattes Høyblokka og Y-blokka med nybygg. Riving av G-blokka vurderes til å ha en betydelig negativ effekt på vern. At ikke de skadde byggene Høyblokka og Y-blokka bevares vurderes isolert sett som noe svakere enn nullalternativet. På samme måte som for konseptene 2,3 og 5 er det er fullt mulig å bevare kunsten knyttet til innvendige og utvendige fasader i Høyblokka og Y-blokka.

Nullplussalternativet

- Her vil de skadde byggene fortsatt bli stående, men de blir ikke ivaretatt med hensyn på bevaring eller vern. Dette er imidlertid isolert sett vurdert som noe bedre enn at de blir revet til fordel for et nybygg. For bymiljø er imidlertid dette en belastning, men denne effekten er vurdert under faktoren bymiljø, representativitet og tilgjengelighet.

Tabellen under oppsummerer de ikke-prissatte virkningene på vern og bygninger og kunst.

Ikke-prissatt virkning	Nullpluss-alternativet	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Bevaring av bygninger og kunst	0	++++	-	-	---	-

Tabell 40 Ikke-prissatte virkninger på vern av bygninger og kunst

Oppsummering ikke-prissatte effekter

Tabellen under oppsummerer de ikke-prissatte virkningen på alle vurderte krav.

Ikke-prissatt virkning	Nullpluss-alternativet	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Effektivitet og samhandling	0	++	+++	+++	++++	+++
Sikkerhet (egnet for praktisk gjennomføring)	+	++	+++	+++	++++	++++
Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling	0	++	+++	+++	++++	++++
Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet	-	---	--	-	++	++++
Bevaring av bygninger og kunst	0	++++	-	-	---	-
Rangering	6	4	3	4	2	1

Tabell 41 Oppsummering av ikke-prissatte konsekvenser

Tabellen viser at konsept 5 Øst kommer best ut foran konsept 4 Konsentrert.

Med unntak av vurderingene knyttet til oppfyllelse av kravet effektivitet og samhandling og hensynet til bevaring og vern er konsept 5 Øst best på alle områder.

Konseptene 2 Vest og 3 Midt er ikke best på noen områder, men bedre enn konsept 1 Gjenbruk på alle områder med unntak av bevaring av bygninger og kunst. Konsept 3 Midt rangeres noe høyere på bymiljø, representativitet og tilgjengelighet enn konsept 2 Vest. Konsept 3 Midt rangeres derfor som nummer 3.

Det er vanskelig å skille mellom konsept 1 Gjenbruk og konsept 2 Vest. Rangeringen vil være avhengig av bevaringsverdien i konsept 1 Gjenbruk sett opp mot at konsept 2 Vest er bedre på alle andre områder. Utreder har valgt å rangere disse to konseptene likt.

Nullplussalternativet, som er det samme som nullalternativet med unntak av at sikkerhetstiltakene er større i nullpluss, rangeres sist.

6.9 Realopsjoner – fleksibilitet i alternativene

Innledning

En realopsjon er en mulighet som innehaver har til å foreta, avstå fra eller utsette en investering knyttet til realverdier. Realverdien er i denne sammenheng investeringer i eiendommer som nybygg, rehabilitering av eksisterende bygg, kjøp av eiendom, kjøp av utstyr etc. Tidspunkt for investering kan være bestemt på forhånd, eller som her, velges av opsjonsinnehaver (beslutningstaker).

Opsjonsverdien, positiv eller negativ, oppstår ved at beslutningstaker på et beslutningspunkt velger å ha flere alternativer åpne for senere å velge ett alternativ eller avgrense beslutningsalternativene. Rasjonaliteten i en slik beslutning er ofte informasjonstilgang over tid som øker sannsynligheten for en optimal/bedre alternativbeslutning på et senere tidspunkt. Informasjonstilgangen kan medføre større presisjon, økt detaljering og/eller mindre usikkerhet knyttet til beslutninger og konsekvenser av disse.

I Finansdepartementets "Veiledning i samfunnsøkonomiske analyser" er det beskrevet fire typer opsjoner som kan være sentrale ved beslutninger under usikkerhet:

- Opsjonen på å vente og se før det investeres
- Opsjonen på å gjennomføre oppfølgingsinvesteringer
- Opsjonen på å avslutte et tiltak
- Opsjonen på å variere produksjonen eller produksjonsmetodene

Utreder legger til grunn følgende kriterier for at det skal foreligge en realopsjon:

- Det må være betydelig risiko for at man velger feil løsning på nåværende tidspunkt.
- Det må være sannsynlig at man får ny informasjon som støtter beslutningsprosessen.
- Det må være handlingsrom når man på ny skal ta beslutning.
- Det må koste noe å komme tilbake til utgangspunktet, det vil si å reversere en investering.

Vurderinger

En viktig realopsjon er gjennom oppfølgingsinvesteringer der man kan endre kapasitetsbehovet i konseptene som følge av ny og oppdatert informasjon. Dette vil favorisere konsepter som har god fleksibilitet når det gjelder å oppjustere eller nedjustere kapasiteten.

For nytt regjeringskvartal er det lite trolig at det er aktuelt å vente på ny informasjon som kan støtte beslutningsprosessen. Det er mange grunner til at man ikke bør utsette dette prosjektet som eksempelvis hensynet til sikkerhet og bymiljøet. Nullalternativet og nullplussalternativet har imidlertid isolert sett en verdi i forhold til opsjonen “vente og se”. Denne effekten er også omtalt under bevaring for de ikke-prissatte konsekvensene. Her under realopsjoner tillegges den derfor ingen vekt.

For opsjonene å avslutte tiltaket og variere produksjonsmetodene er det vanskelig å se signifikante forskjeller mellom konseptene. Her vil naturlig nullalternativet, nullplussalternativet og til dels konsept 1 Gjenbruk ha høyere realopsjonsverdi på å avslutte tiltaket. I konsept 1 Gjenbruk gjøres det minst endringer med dagens bygningsmasse. Imidlertid er det lite sannsynlig at det skulle bli vedtatt å gå tilbake til utgangssituasjonen juni 2013 hvis først arbeidet med å realisere nytt regjeringskvartal har startet.

Alle konseptene inneholder muligheter for å anskaffe nye tomtearealer og bygg ved eventuelt behov. Konsept 4 Konsentrert har størst utfordringer hvis behovet skulle gå utover de angitte vekstscenariene, og man skal holde seg innenfor konseptets tomteareal. Konsept 4 har ellers gode utvidelsesmuligheter, men det betinger kjøp av nye tomter på et tidligere stadium enn i de andre konseptene. Det er Hvis det senere skulle bli behov for nedskalering av konseptene, vil konsept 4 Gjenbruk også ha de største utfordringene. Konsepter med flere og mer spredte bygg kan lettere reduseres i omfang på et senere tidspunkt ved å avhende bygg. Konsept 4 Gjenbruk vurderes derfor til å ha lavere effekt på realopsjoner enn de andre konseptene. Dette gjelder også i forhold til nullalternativet hvor man kan avhende bygninger, eller la være å forlange leiekontraktene hvis behovet for lokaler reduseres.

En annen realopsjonsverdi er den handlingsfrihet man har for utforming av nytt regjeringskvartal. For det fremtidige regjeringskvartalet vil gjenbruk av bygninger skape bindinger som snevrer inn løsningsrommet. Her vil derfor konsept 2 Vest, konsept 3 Midt, konsept 4 Konsentrert og konsept 5 Øst få en opsjonsverdi gjennom å rive Høyblokka og Y-blokka. Dette vil åpne opp for helt nye muligheter til å utforme regjeringskvartalet på.

Samlet vil derfor de tre konseptene 2, 3 og 5 komme best ut på realopsjoner og deretter nullplussalternativet og konsept 1 Gjenbruk. Dårligst ut kommer konsept 4 Konsentrert.

Tabellen under oppsummerer de ikke-prissatte virkningene på realopsjoner sammenlignet med nullalternativet.

Ikke-prissatt virkning	Nullpluss	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Realopsjoner	0	0	+	+	-	+

Tabell 42 Ikke-prissatte virkninger på realopsjoner

6.10 Vurdering av fordelingseffekter

Utredning anser at det er svært begrensede fordelingseffekter ved tiltaket, og ikke noen effekter som er av en slik størrelse og viktighet at de kan påvirke rangeringen mellom konseptene.

Tilgjengelighet for kollektivtrafikk kan til dels karakteriseres som en fordelingseffekt, men denne effekten er ivaretatt gjennom de ikke-prissatte konsekvensene i alternativanalysen.

6.11 Samlet vurdering av konseptene

Nedenfor er vist en samlet oversikt fra den samfunnsøkonomiske analysen av prissatte konsekvenser, ikke-prissatte konsekvenser, realopsjoner og fordelings effekter:

Virkning	Nullpluss	Konsept 1 Gjenbruk	Konsept 2 Vest	Konsept 3 Midt	Konsept 4 Konsentrert	Konsept 5 Øst
Prissatte konsekvenser	4	4	4	3	1	1
Ikke-prissatte konsekvenser	6	4	4	3	2	1
Realopsjoner	0	0	+	+	-	+
Fordelingseffekter	Ikke identifisert relevante effekter					

Tabell 43 Samlet oversikt over resultatene fra den samfunnsøkonomiske analysen

Konklusjon

Utreder anbefaler konsept 5 Øst.

Konsept Øst kommer likt eller best ut på alle kriteriene og er derfor valgt. Konsept 4 Konsentrert kommer ut som det nest beste konseptet.

På de prissatte konsekvensene er konsept 4 Konsentrert og konsept 5 Øst omtrent likeverdige da det kun skiller ca. 140 MNOK i nåverdi. Hovedfaktoren for denne forskjellen er effekten av neddiskontert restverdi for tomter ervervet i konsept 5 Øst, en effekt som innehar meget stor usikkerhet og bør derfor tillegges liten eller ingen vekt. Forskjellen i absolutte tall er så marginal i forhold til totaltallene og samlet usikkerhet i estimatene, at konseptene vurderes likeverdige.

På ikke-prissatte konsekvenser kommer konsept 5 Øst litt bedre ut enn konsept 4 Konsentrert. Det er på effektene "Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet" og "Bevaring av bygninger og kunst" som konsept 5 Øst er best, mens konsept 4 Konsentrert er litt bedre på "Effektivitet og samhandling".

På grunn av større fleksibilitet med hensyn til opp- og nedskalering av bygningsmassen, kommer konsept 5 Øst sammen med de øvrige konseptene bedre ut enn konsept 4 Konsentrert. Samtidig vil konsept 2 Vest, konsept 3 Midt, konsept 4 Konsentrert og konsept 5 Øst få en opsjonsverdi gjennom å rive Høyblokka og Y-blokka som vil åpne opp for helt nye muligheter for å utforme regjeringskvartalet på. Samlet vil derfor de tre konseptene 2, 3 og 5 komme best ut på realopsjoner og konsept 4 Konsentrert dårligst.

Det er ikke identifisert noen fordelings effekter av betydning som er relevante for konseptvalget.

I anbefalt konsept 5 Øst videreføres G-blokka i sin nåværende form med unntak av arealene nærmest Akersgata hvor det forutsettes bruk som ikke krever grunnsikring. Høyblokka og Y-blokka foreslås revet. Utreder har grundig vurdert bevaring av Høyblokka og Y-blokka, men har etter en totalvurdering kommet frem til at det ikke er regningssvarende på et samfunnsøkonomisk grunnlag å bevare byggene. R4 og S-blokka anbefales revet. Bygg som rives erstattes med ny bygningsmasse. R5, R6, T5 og Grubbegata 1 anbefales avhendet.

Nedenfor er det gitt en nærmere begrunnelse for valg av konsept.

Begrunnelse for valg av konsept

I kostnads-virkningsanalysen har utreder søkt å kartlegge de realressursmessige konsekvensene av tiltaket så langt det har latt seg gjøre. De prissatte konsekvensene har vært begrenset til kostnadssiden. På nyttesiden har vi gjort rede for de ikke-prissatte konsekvensene "Effektivitet og samhandling", "Sikkerhet (egnethet for praktisk gjennomføring)", "Fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling", "Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet" og "Bevaring av bygninger og kunst". Disse ikke-prissatte konsekvensene er avledet av viktige krav for å få en god løsning for et framtidig regjeringskvartal, jf. kapittel 4.3.

Tabell 41 oppsummerer de ikke-prissatte konsekvensene, der konsept 5 Øst og konsept 4 Konsentrert blir rangert som høyest og nest høyest, samlet sett, men med lavere score på «Bevaring av bygninger og kunst» enn nullplussalternativet og konsept 1 Gjenbruk. Konseptene 4 Konsentrert og 5 Øst rangeres likeverdig og klart høyest på de prissatte virkningene, dvs. har de laveste kostnadene, jf. Tabell 35.

Merkostnaden ved å gjenbruke Høyblokka i konseptene 2 Vest, 3 Midt og 5 Øst er beregnet å ha en kostnad uttrykt i nåverdi for analyseperioden fram til 2064 på ca. 400 MNOK. Som en illustrasjon er denne forskjellen nesten halvparten av investeringskostnaden for et nybygg med samme kapasitet som Høyblokka. Kostnaden ved å oppnå en bedre score på «Bevaring av bygninger og kunst» er således kjent. Men den samfunnsøkonomiske nytten av å bedre denne scoren er ikke kjent, og spørsmålet er i sin natur kontroversielt. Det er for øvrig verdt å merke seg at selv med bevaring av Høyblokka, kommer konsept 5 Øst vesentlig bedre ut på de prissatte virkningene sammenlignet med konsept 1 Gjenbruk.

Vi står altså ovenfor en situasjon der konseptene 4 Konsentrert og 5 Øst kommer best ut på alle ikke-prissatte virkninger med unntak av bevaring av bygninger og kunst. Her kommer konsept 4 Konsentrert dårligst ut idet G-blokka også rives, mens konsept 5 Øst kommer sidestilt ut med konsept 2 og 3 på dette punktet da G-blokka blir stående, mens Høyblokka og Y-blokka rives.

Konseptene 4 Konsentrert og 5 Øst kommer som nevnt klart best ut på de prissatte virkningene, og vurderes innbyrdes likeverdige på dette området.

Konsept 5 Øst har litt dårligere score for konsekvensen "Effektivitet og samhandling", med "stor positiv effekt" mot "meget stor positiv effekt" for konsept 4 Konsentrert. Konsept 5 Øst scorer imidlertid klart bedre på "Bymiljø, representativitet og tilgjengelighet", og på "Bevaring av bygninger og kunst" fordi G-blokka blir stående. Dette gjør at konsept 5 Øst kommer noe bedre ut enn konsept 4 Konsentrert på de ikke-prissatte konsekvenser.

Som tidligere nevnt kommer konsept 5 Øst og de øvrige konseptene bedre ut enn konsept 4 Konsentrert på realopsjoner.

Samlet anbefales derfor konsept 5 Øst.

Utreder vil i det følgende knytte noen kommentarer til «Bevaring av bygninger og kunst» i forbindelse med anbefalingen. I konsept 5 Øst blir Y-blokka og Høyblokka revet. Kostnaden ved å gjenbruke Høyblokka er som nevnt beregnet til ca. 400 MNOK i nåverdi. Det foreligger ikke informasjon som har gitt utreder holdepunkter for å kunne anslå nyttesiden av et slikt tiltak. En "implisitt betalingsvillighet" for samfunnet kan i noen tilfeller utledes gjennom å studere hva beslutningstakerne har vært villig til å bruke av midler (alternativt hvilken nytte de har vært villig til å avstå) for lignende tiltak. Spørsmålet om vern av bygninger og kunst har så vidt mange dimensjoner i akkurat denne sammenhengen, at det ikke har latt seg gjøre å finne denne type «parallelle» informasjon.

For Y-blokka vil tilsvarende resonnement være gyldig. De prissatte konsekvensene er her ca. 260 MNOK i nåverdi for perioden fram til 2064, som i prosent utgjør nesten halvparten av

investeringskostnadene for et nybygg med tilsvarende kapasitet, dvs. tilsvarende forhold som for Høyblokka.

Utredning vurderer dette momentet til å ligge i skjæringsflaten mellom det informasjonsgrunnlaget som en samfunnsøkonomisk analyse kan tilby, og det som i realiteten hører hjemme i den politiske beslutnings sfære. Utredning ønsker å utdype dette noe. Vi siterer fra Hervik utvalget (NOU 1997:27 Nytt-kostnadsanalyser) der det bl.a. heter:

*«I praksis kan andre hensyn enn betalingsvillighet veie tungt i den samlede vurderingen av en sak. Dette gjelder spesielt tiltakets fordelingsprofil, men også eventuelle virkninger for befolkningens rettigheter og plikter (f.eks. eiendomsrett), etiske spørsmål, **samt andre politisk kontroversielle spørsmål som berøres av saken** (utredningens uthevnings). Som en hovedregel kan en si at beregnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet gir en bedre oppsummering av et tiltaks konsekvenser jo mindre betydningsfulle fordelingsvirkningene er, og jo mindre innslag en har av etisk/politisk prinsipielt vanskelige spørsmål. For at beslutningstakerne skal kunne fatte vedtak som er best mulig begrunnet, er det derfor nødvendig at analytikeren ikke bare oppgir den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltaket, **men i tillegg gir den relevante informasjonen om øvrige forhold...** (utredningens uthevnings)»*

Finansdepartementets veileder for utarbeidelse av KVU/KL dokumenter [12] støtter opp under en slik tilnærming, sitat:

Vekting mellom prissatte og ikke-prissatte konsekvenser bør i størst mulig grad overlates til beslutningstakers verdivurderinger og dennes holdning til risiko.

Utredning mener at de øvrige momentene i utredningen dekker forhold som i all hovedsak er målbare (kvantitativt eller kvalitativt), de omfatter elementer som dypest sett angår produktivitetsvirkninger i samfunnsmessig forstand, og de er lite politisk kontroversielle, relativt sett. Bevaring av bygninger og kunst skiller seg klart ut blant de ikke-prissatte virkningene ved å være et kontroversielt spørsmål med flere sterke interessenter.

Utredning har derfor valgt å gi sin anbefaling basert på de elementene som den samfunnsøkonomiske analysen dekker, innenfor det vi mener har en rimelig grad av samfunnsmessig konsensus. Utredning mener at dette gir et godt grunnlag for å velge konsept for det fremtidige regjeringsskiftet. Dernest har utredning valgt å synliggjøre merkostnaden ved bevaring av bygninger og kunst, men ellers løftet spørsmålet om bevaring av bygninger og kunst over til den politiske arena. Utredning mener at denne synliggjøringen er et eksempel på slik relevant informasjon som er nevnt i sitatet ovenfor.

Hvis beslutningstaker, dvs. regjeringen, skulle endre på KVU-en sin anbefaling med hensyn til bevaring og vern, er det mulig å kunne innpasse både Høyblokka og Y-blokka i konsept 5 Øst selv om det vil få noen konsekvenser med hensyn til utnyttelse som må kompenseres.

6.12 Følsomhetsanalyse

I dette kapittelet blir resultatet fra alternativanalysen drøftet hvis sentrale forutsetninger som ligger til grunn for analysen skulle endre seg. Vi får dermed fram hvor robust analysens konklusjon er overfor slike eventuelle endringer. Det er valgt å se på endringer i det absolutte avstandskravet i forbindelse med sikkerhet, innføring av forventede krav til passivhus, endring av fordelingen mellom åpent landskap og cellekontor og endring av kalkulasjonsrenten.

6.12.1 Endring av sikkerhetskrav om minimumavstand fra allmenn kjøretøytrafikk til regjeringsbygg

Krav om minimum 20 meter endres til 40 meter

Følgende absolutte krav er satt under sikkerhet

Det skal være minimum 20 meter fra allmenn kjøretøytrafikk til regjeringsbygg, avstandskravet økes til 40 meter for de deler av regjeringskvartalet som inneholder spesielt kritiske og trussel utsatte nasjonale funksjoner (infrastruktur).

Hvis dette kravet endres til 40 meter vil dette medføre behov for flere stengte gater, eller avbøtende tiltak som:

- Forsterking av fasader for å oppfylle sikkerhetskravene.
- Forsterking av bygget på innside av fasade.
- Om forsterkning ikke kan gjennomføres, fraflytte de deler av lokalene som er utsatt.
- Etablere virksomhet uten skjermingsbehov i henhold til objektsikkerhetsforskriften i de delene av lokalene som ligger nærmere enn 40 meter fra allmenn kjøretøytrafikk.
- Vakthold med vektere for visitasjon av kjøretøy før de slippes forbi kontrollpunkt og kommer nærmere enn 40 meter fra fasade.

Stenging av flere gater eller innføring av avbøtende tiltak vil først og fremst påvirke oppfyllelsen av kravene til sikkerhet (egnet for praktisk gjennomføring), bymiljø, representativitet og tilgjengelighet.

Alle konseptene vil i større eller mindre grad bli påvirket av skjerpingen av sikkerhetskravet. Det er først og fremst interessant å se hvordan denne endringen påvirker konsept 5 og konsept 4, som er de to konseptene som er rangert høyest.

I konsept 4 er det få stengte gater, og Akersgata vil bli gjenåpnet. Dette konseptet har imidlertid så stor utnyttelse av tomten at det vil bli vanskelig å overholde 40-meter avstand fra bygningene til Akersgata. En skjerping av dette sikkerhetskravet vil derfor medføre at Akersgata stenges, eller at det må gjennomføres tiltak som forsterking av bygget, utvidet vakthold eller at deler av bygget benyttes av virksomhet uten skjermingsbehov.

I konsept 5 er tomteutnyttelsen mindre, og det er mulig å reise byggene i en avstand på 40 meter fra Akersgata. Unntaket er G-blokka hvor deler av blokka vil ha en avstand på mindre enn 40 meter fra Akersgata. Dette vil medføre at det er behov for avbøtende tiltak som at deler av blokka ikke benyttes til skjermingsverdig virksomhet. Totalt sett vil ikke skjerpingen av dette sikkerhetskravet medføre at Akersgata må stenges i konsept 5.

I begge konseptene (og ellers i alle andre konsepter) vil det bli noen mindre utfordringer på østsiden av byggene for å overholde sikkerhetsavstandene mot Møllergata. I dag er det forutsatt at de deler av byggene som er nærmere enn 20 meter fra Møllergata benyttes av virksomhet uten skjermingsbehov. For å holde Møllergata åpen må det i konsept 4 gjøres mindre tilpasninger for å overholde 40 meters kravet til regjeringsbygg. På samme sted gjelder tilsvarende også for konsept 5. For konsept 5 må bygningene i kvartal 10 og delvis i 11 trekkes noe lenger inn. Dette kan kompenseres med å bygge tilsvarende i høyden.

Basert på analysen over vil en skjerping av sikkerhetskravet fra 20 til 40 meter avstand fra regjeringsbygg til allmenn kjøretøytrafikk påvirke konsept 4 mer negativt enn konsept 5. I konsept 4 vil Akersgata måtte stenges hvis man ikke velger å innføre andre avbøtende tiltak. Stenging av Akersgata eller eventuelle andre avbøtende tiltak vil også påvirke bymiljøet negativt.

Møllergata kan i begge konseptene holdes åpen.

Basert på analysen over kan man konkludere med at en skjerping av dette sikkerhetskravet styrker anbefalingen av konsept 5 Øst.

For alle de andre konseptene vil en endring til 40 meter av minimumsavstanden få langt større og negative konsekvenser enn for konsept 4 Konsentrert og konsept 5 Øst.

Krav om minimum 20 meter fjernes

Hvis kravet om avstand fra regjeringsbygg til almen kjøretøytrafikk fjernes helt, vil man få en dårligere sikkerhetsløsning enn i dag. Dette medfører at det ikke vil bli behov for stengte gater, og alle gatene som er stengt i dag gjenåpnes. På samme måte som analysen i forrige avsnitt, vil endringen i dette kravet påvirke oppfyllelsen av kravet til sikkerhet (egnet for praktisk gjennomføring), bymiljø, representativitet og tilgjengelighet.

Det er også her mest interessant å se om denne endringen vil påvirke rangeringen av konsept 4 Konsentrert og konsept 5 Øst. Konsept 5 har to flere stengte gater enn konsept 4. Hvis alle stengte gater gjenåpnes, vil dermed konsept 5 bli litt mer positivt påvirket enn konsept 4.

Basert på analysen over vil konsept 5 komme noe bedre ut enn konsept 4 hvis man lempet på dette sikkerhetskravet. Dette styrker anbefalingen av konsept 5.

Alle de andre konseptene vil få positive effekter som er større enn for konsept 4 og 5 da utgangspunktet var dårligere.

6.12.2 Konsekvenser ved innføring av forventede krav til passivhus

Rapport «Kostnadsoptimalitet Energiregler Tek 10», utført av Multiconsult og SINTEF Byggforsk på oppdrag for Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), har gjort en beregning av tilbakebetalingstid av nødvendige investering for at tiltaket skal gå fra Tek 10- til passivhusstandard. Beregningene utført for kontorbygg viser en tilbakebetalingstid på ca. 10 år. Alle tall benyttet i rapporten er beregnede tall, for eksempel ved energisimuleringer.

Utredet har selv gjort en enkel følsomhetsanalyse av å gå fra Tek 10- til passivhusstandard, gjennom å se på forventede økte investeringskostnader opp mot forventet besparelse i FDV-kostnader i analyseperioden (50 år). I beregningene er det forutsatt for nybygg, 4 % påslag på investeringskostnader og 8 % reduksjon i forvaltnings-, drifts-, vedlikeholdskostnader. Tabellen under viser resultater fra beregningene.

Konsept	Forventet NV		Endring i %
	Tek 10 Benyttet i analysen	Passivhus- standard	
Konsept 1 Gjenbruk	16 928	16 970	0,3 %
Konsept 2 Vest	15 523	15 630	0,7 %
Konsept 3 Midt	15 709	15 846	0,9 %
Konsept 4 Konsentrert	12 171	12 239	0,6 %
Konsept 5 Øst	12 745	12 734	-0,1 %

Tabell 44 Resultater fra følsomhetsanalyse knyttet til Tek 10 standard og passivhusstandard

Den forenkla beregningen over viser at det i et 50-års perspektiv trolig er liten forskjell i nåverdi mellom Tek 10 og passivhusstandard. Dette skyldes i hovedsak de relativt høye forventede kostnadene per m². Endringene som fremkommer er innenfor variasjonen i resultater mellom simuleringer med like forutsetninger. Endringene kan derfor ikke tillegges vekt og resultatet er at Tek 10- og passivhusstandard er indifferent i et 50-års perspektiv. De ulike bygningsstandardene endrer ikke på rangeringen av konseptene.

Det anbefales at det i neste fase også bør evalueres om vedtatte tiltak bør bygges etter enda strengere energikrav enn passivhus, sett i et levetidsperspektiv. Anbefalingen gis spesielt sett i lys av at en varslet innskjerping av miljøkrav, som krav til passivhus i 2015, og nesten nullenergi i 2020.

6.12.3 Endring av fordelingen mellom åpent landskap og cellekontor

I KVVU-en er det lagt til grunn en fordeling arbeidsplasser med 75 % i åpent landskap og 25 % i cellekontor samt en underdekning på 10 % på arbeidsplasser i åpent landskap. Disse forutsetningene er basert på en faglig vurdering av utreder om hva som ansees som en god modell i et fremtidig regjeringskvartal. Fordelingen mellom åpent landskap og cellekontor kan godt bli en annen når byggene tas i bruk. Det er i usikkerhetsanalysen ikke tillagt usikkerhet på disse faktorene. Vi har i stedet valgt å gjøre en egen følsomhetsanalyse for hva andre kombinasjoner av fordelingsnøkkelen og nivå på underdekning av arbeidsplasser vil innebære av konsekvenser, gitt at alle andre forhold holdes konstant. Kostnadskonsekvenser og robusthet i rangeringen av alternativer blir belyst i følsomhetsanalysen.

Tabellen nedenfor viser konsekvensene ved ulike kombinasjoner av andel cellekontor, åpent landskap og underdekning.

Konsept	Forventet NV		
	75 % åpent landskap med 10 % underdekning 25 % cellekontor Benyttet i analysen	75 % åpent landskap med 0 % underdekning 25 % cellekontor	0 % åpent landskap med 0 % underdekning 100 % cellekontor
Konsept 1 Gjenbruk	16 928	17 227	17 814
Konsept 2 Vest	15 523	16 065	16 995
Konsept 3 Midt	15 709	16 285	17 415
Konsept 4 Konsentrert	12 171	12 813	14 306
Konsept 5 Øst	12 745	13 286	14 590

Tabell 45 Resultater fra følsomhetsanalyse knyttet til endrede arbeidsformer.

Resultatene viser at rangeringen mellom konseptene ikke endres som følge av endringer i fordelingen mellom åpent landskap og cellekontor, og endring i underdekning.

Endring av diskonteringsrente

I KVVU-en er det brukt en diskonteringsrente på 2,5 % i år 0-40 og 2,0 % i år 41-50 [39] [9]. Utreder har gjennomført følsomhetsanalyser ved å bruke ulike diskonteringsrenter. Tabellen nedenfor viser konsekvensene ved ulike diskonteringsrenter.

Konsept	Forventet NV		
	2,5 % diskonteringsrente (år 0-40) 2,0 % diskonteringsrente (år 41-50) Benyttet i analysen	4 % diskonteringsrente (år 0-40) 3,5 % diskonteringsrente (år 41-50)	6 % diskonteringsrente (år 0-40) 5,5 % diskonteringsrente (år 41-50)
Konsept 1 Gjenbruk	16 928	15 005	13 059
Konsept 2 Vest	15 523	13 603	11 689
Konsept 3 Midt	15 709	13 855	11 884
Konsept 4 Konsentrert	12 171	10 890	9 368
Konsept 5 Øst	12 745	11 376	10 006

Tabell 46 Resultater fra følsomhetsanalyse knyttet til endret diskonteringsrente.

Resultatene viser at rangeringen ikke påvirkes av økning i diskonteringsrenten fra 2,5 % til 6 %.

6.12.4 Endring av forutsetninger for framskriving av antall ansatte

I KVVU-en er det lagt til grunn en framskriving av antall ansatte basert på gjennomsnittet av tre prognoser (ref. kapittel 2.5.2). Utreder har gjennomført en følsomhetsanalyse ved å bruke to alternative framskrivninger med høyere og lavere vekst i antall ansatte i forhold til gjennomsnittet. Lav prognose er basert på prognosen for antall ansatte som fast andel av total sysselsetting, med ytterligere fratrukk av 5 %. Høy prognose er basert på prognosen for økning i antall ansatte med samme trend som i perioden 1990-2012. I tillegg er det lagt til et påslag på 5 %.

Tabellen nedenfor viser konsekvensene ved ulike prognoser for antall ansatte.

Konsept	Forventet NV		
	Gjennomsnittlig prognose Benyttet i analysen	Lav prognose (Som fast andel av total sysselsetting, minus ytterligere 5%)	Høy prognose (Samme trend som i perioden 1990 - 2012, pluss ytterligere 5%)
Konsept 1 Gjenbruk	16 928	15 914	17 634
Konsept 2 Vest	15 523	14 651	16 255
Konsept 3 Midt	15 709	14 835	16 481
Konsept 4 Konsentrert	12 171	11 238	12 858
Konsept 5 Øst	12 745	11 775	13 307

Tabell 47 Resultater fra følsomhetsanalyse knyttet til endring av framskriving av antall ansatte

Resultatene viser at det de tre ulike prognosene ikke påvirker rangeringen av konseptene.

6.12.5 Oppsummering av følsomhetsanalyse

I tabellen nedenfor er resultatene fra følsomhetsanalysen oppsummert:

Forutsetning/område som er analysert	Konklusjon
Endring av sikkerhetskrav om minimumavstand fra almen kjøretøytrafikk til regjeringsbygg	Endringer av minimumsavstanden styrker valget av konsept 5 Øst
Konsekvenser ved innføring av forventede krav til passiv hus	Ingen forskjell i rangeringen av konsepter
Endring av fordelingen mellom åpent landskap og cellekontor	Ingen forskjell i rangeringen av konsepter
Endring av kalkulasjonsrenten	Ingen forskjell i rangeringen av konsepter
Endring av forutsetninger for framskriving av antall ansatte	Ingen forskjell i rangeringen av konsepter

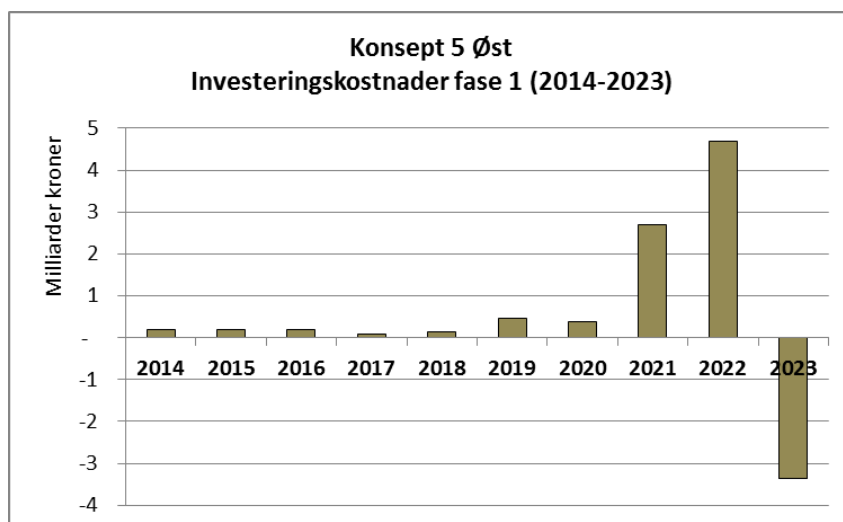
Tabell 48 Oppsummering av følsomhetsanalysen

Følsomhetsanalysen viser at anbefalingen av konsept 5 Øst er robust når det gjelder endringer i forutsetninger.

6.13 Finansieringsplan

Prosjektet vil ha en lang planleggings- og forberedelsesfase. Selve byggestart er for det anbefalte konsept planlagt å skje etter seks år, dvs. i 2019.

Nedenfor er illustrert finansieringsbehovet utover nullalternativet fram til ferdigstillelse av fase 1 (forventningsverdier, prisnivå 1. kvartal 2013).



Figur 30 Investeringsbehov for konsept 5 Øst, relativt til nullalternativet. Forventningsverdier.

Som figuren viser er det er tillagt prosjektkostnader fra og med 2017. I årene 2014-2017 er det medtatt sikkerhetsoppgraderinger av eksisterende bygninger.

De neste fasene forløper slik: Fase 2 starter 2029, fase 3 i 2039 og fase 4 i 2049 får tilsvarende løp og med tilhørende finansieringsbehov.

Totalt er finansieringsbehovet for første fase for anbefalt konsept 5 Øst på ca. 5,7 mrd. NOK. Det understrekes at beløpet kun er differensen i forhold til nullalternativet og enkelte kostnader ikke er medregnet da de er indifferente mellom konseptene og dermed ikke nødvendig å ta med i konseptvalgutredningen.

I forprosjektet blir utarbeidelsen av en detaljert investerings- og finansieringsplan sentrale aktiviteter.

Det forutsettes at prosjektet vil bli finansiert over statsbudsjettet.

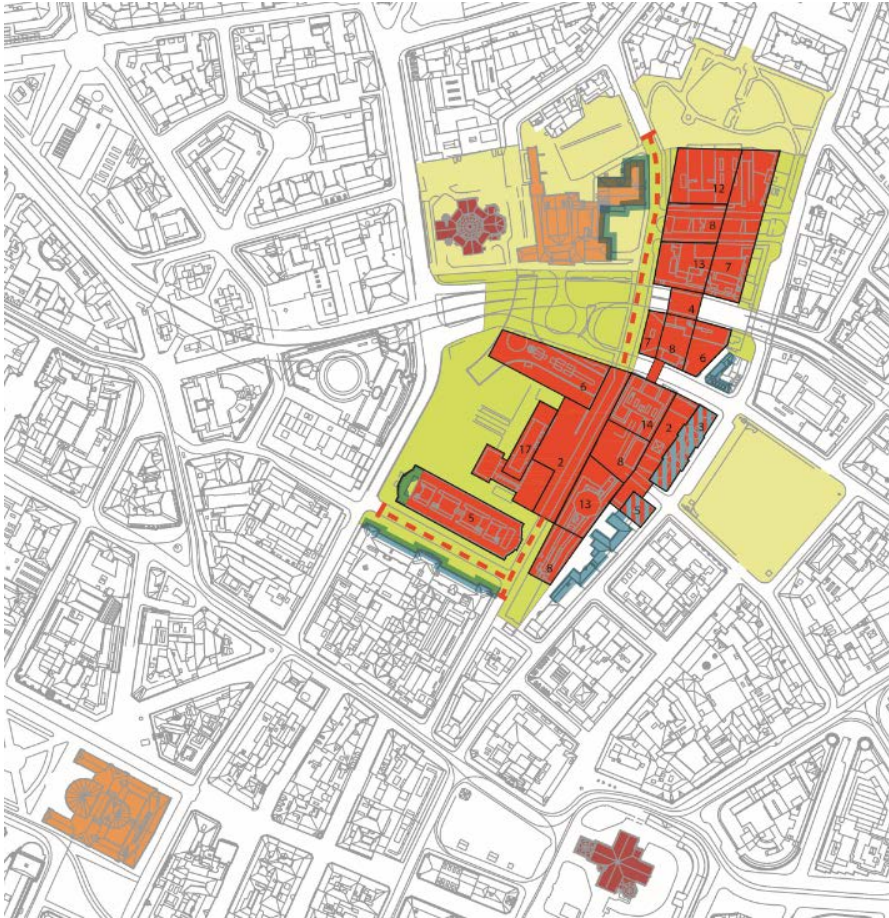
6.14 Beskrivelse av anbefalt konsept

Konsept 5 Øst karakteriseres ved at kvartal 1, 2 og 4 kobles sammen i ett bygningskompleks. Kvartal 10, 11 og 12 erverves og bygges ut med forbindelse til kvartal 2. R5, R6, T5 og G1 avhendes, og S-blokk, R4, Y-blokk og H-blokk foreslås erstattet av nybygg. G-blokka videreføres i sin nåværende form. Stenging av Grubbegata forlenges til Kristparken, og Hospitalsgata stenges til Møllergata. Akersgata og øvrige stengte gater i vest åpnes igjen.

Konseptet muliggjør hovedinngang fra den nye regjeringsparken i tillegg til supplerende innganger tilknyttet nye bygninger i kvartal 10, 11 og 12. Mulig hovedatkomst for VIP kan f.eks. skje via det nye bygningskomplekset i Grubbegata. Annen biladkomst kan skje via Grubbegata (to retninger) eller via forlengelsen av Eva Kolstads gate.

Regjeringsparken opparbeides som en offentlig park fra Akersgata og diagonalt gjennom området til Kristparken. Det nye regjeringskvartalet blir et sammenhengende bygningskompleks som ligger i denne parken.

Hospitalsgata ivaretar forbindelse fra parken via Youngstorget og videre østover gjennom byen. Konseptet har fortetningspotensial innenfor utbyggingsområdet ved transformasjon/nybygg i høyden.



Figur 31 Utbredelse av konsept 5 Øst

Oppsummert gir anbefalt løsning følgende:

- Stort og sammenhengende parkområde fra Høyesterett og nordover
- Bevarer G-blokka, regjeringsparken og Lindalleen
- Akersgata kan åpnes for vanlig trafikk og ferdsel. Møllergata holdes åpen.
- Mulighet for nye løsninger for sentralområdet i nytt regjeringskvartal.
- Et sentralområde som gir høy grad av effektivitet og samhandling
- Mulighet for god sikkerhetsløsning
- Høy fleksibilitet for videre utbygging på øst-flanken
- Kunst og bygningselementer av stor arkitektonisk verdi kan bevares

7 Føringer for forprosjektfasen

I dette kapitlet omtales forhold som utreder vurderer viktig for forprosjektfasen og elementer fra KVVU-en som bør ha få spesiell fokus i det videre arbeidet.

7.1 Suksessfaktorer

Med bakgrunn i beskrevne problemstilling knyttet til realisering av et fremtidig regjeringsskvalitet konkretisert i resultatet fra usikkerhetsanalysen, vil utreder vektlegge følgende suksessfaktorer for at tiltaket skal innfri målsettingene:

- Prosjekteierstyring som ivaretar balansen mellom de tre perspektivene forretning (nytte/kostnad), brukerne og prosjektgjennomføring
- Omfangsoptimalisering som gir god balanse mellom kostnader og nytteeffektene som tilstrekkelig kapasitet, effektivitet/samhandling, sikkerhet, fleksibilitet, bevaring samt bymiljø, representativitet og tilgjengelighet.
- Interessenthåndtering
- Gevinstrealisering
- Gjennomføringsstrategi
- En forutsigbar og forankret finansiering

Prosjekteierstyring vurderes som den viktigste suksessfaktoren. Det vurderes som svært nødvendig at god eierstyring oppnås fra første dag.

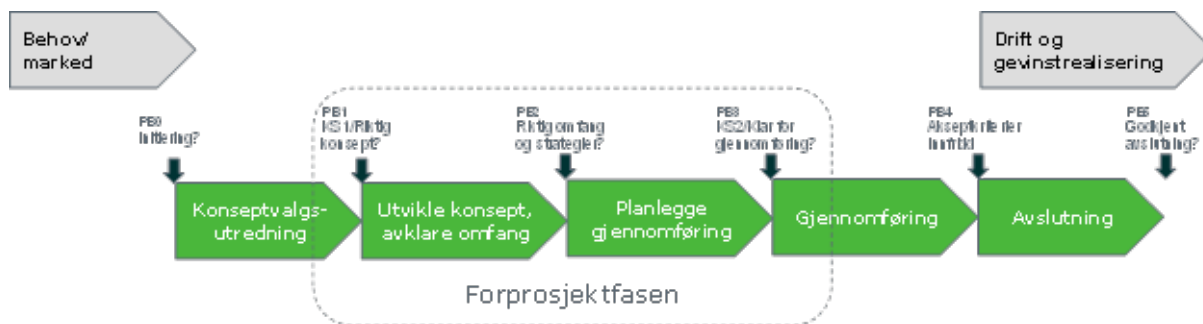
Suksessfaktorene indikerer også hva som er de største usikkerhetene i prosjektet. Eierstyring er derfor viet ekstra oppmerksomhet her i dette kapitlet.

I usikkerhetsanalysen er både estimering av kostnader og leverandørmarkedet store usikkerheter. Estimering skal i sin natur være på et overordnet nivå i en konseptvalgutredning og dermed inneha stor grad av usikkerhet. Gjennom forprosjektfasen der løsningen og omfanget vil bli konkretisert og danne utgangspunkt for en detaljert estimering, vil denne usikkerheten bli redusert. Leverandørmarkedet er delvis en ekstern faktor, men ved å utarbeide av en god gjennomførings- og kontraktstrategi i forprosjektfasen vil også denne usikkerheten kunne reduseres.

7.2 Gjennomføringsstrategi

Anbefalt prosjektutviklingsprosess

Utreder anbefaler en videre beslutningsprosess med faser og beslutningspunkter som vist i figuren nedenfor. Prosessen er tilpasset Finansdepartementets kvalitetssikringsregime med KS1 og KS2 (kvalitetssikring fase 1 og 2).



Figur 32 Forslag til prosjektutviklingsprosess med faser og beslutningspunkter.

Det anbefales en todeling av forprosjektfasen; 1) “Utvikling av konsept, avklare omfang” og 2) “Planlegge gjennomføring”. Formålet med oppdelingen er å sikre optimalisert prosjektomfang før man iverksetter den detaljerte planleggingen av prosjektet.

Prosjekteiers ansvar opp mot de to neste beslutningspunktene i forprosjektfasen, kan oppsummeres som følger:

Beslutningspunkt	Aktivitet og kriterium
Beslutningspunkt 2 (PB2) Godkjenne prosjektomfang	Godkjenne: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Overordnede rammer og måleparametre for prosjektet (omfang, kvalitet, tid, kostnader, risiko). ▪ Gevinstrealiseringsplaner. ▪ Måleparametre og rammer for neste fase. ▪ Gjennomføringsstrategi, overordnet kontraktstrategi og evt. bestilling av langtidsløst leveranser. Verifisere: <ul style="list-style-type: none"> ▪ At det har vært gjennomført en god prosess for optimalisering av omfanget basert på tekniske og økonomiske vurderinger, samt at usikkerhet er tilfredsstillende ivarettatt. ▪ At prosjektets usikkerhetsbilde er oppdatert og at forutsetningene som lå til grunn for beslutning ved PB1/KS1 fremdeles er gyldige. ▪ At eierstyrte prosjektgjennomganger er gjennomført og fulgt opp. ▪ At behov for tildeling av fullmakter for gjennomføring av neste fase av prosjektet fremlegges for beslutningstager (eksempelvis fullmakt for å starte forespørselsprosess).
Beslutningspunkt 3 (BP3) Godkjenne prosjektoppstart (jf. krav til KS2)	Godkjenne: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Styringsunderlag (omfang, kvalitet, tid, kostnader, risiko). ▪ Regime for styring av reserver og avsetninger. Verifisere: <ul style="list-style-type: none"> ▪ At prosjektets usikkerhetsbilde er oppdatert og at forutsetningene som lå til grunn for beslutning ved PB2 fremdeles er gyldige. ▪ At alle strategier, prosjektplaner, systemer, organisering og ressurser er på plass til gjennomføring. ▪ At prosjektet er modent til gjennomføring. ▪ At de eierstyrte prosjektgjennomgangene er gjennomført og fulgt opp.

Tabell 49 Anbefalt beslutningsprosess

Styrking av prosjekteierstyringen

Problemstillingen fordrer en sterk styring av prosjektet fra bevilgende myndighet. Dette kreves for å kunne ivareta samfunnsperspektivet på en god måte. Det anbefales at Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, ved en eventuell videreføring av prosjektet, tar et langt større ansvar i prosjekteierstyringen enn hva som er vanlig.

Helt konkret anbefaler utreder at det opprettes et prosjektstyre som ledes av en representant fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Departementet bør i tillegg styrke sin oppfølgingskapasitet og -kompetanse, for å sikre en reell styring av prosjektet fra departementets side. Vedkommende må inneha nødvendig ledelseserfaring og storprosjekterfaring.

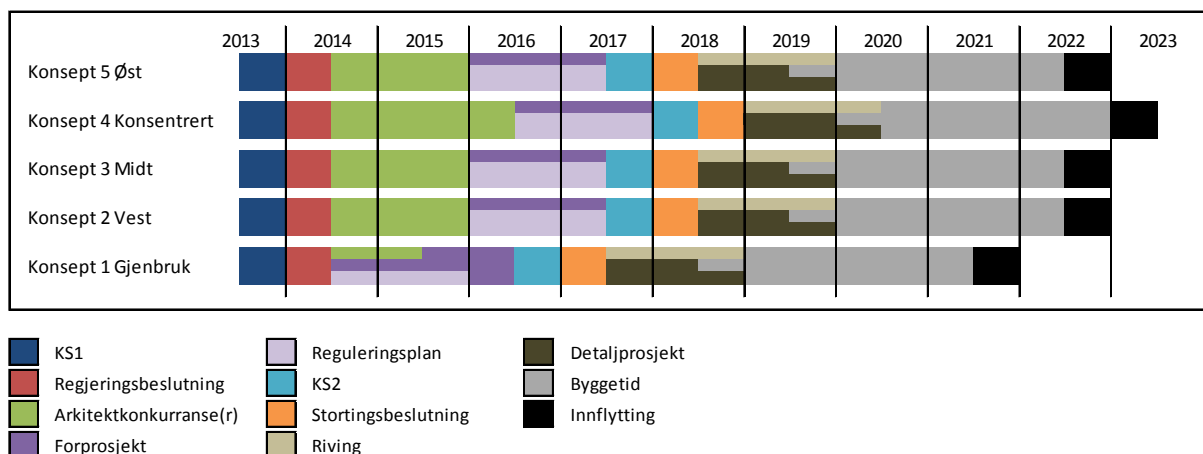
Ansvarsforholdene mellom prosjekteier (ved prosjektstyret) og prosjektleder bør være tydelige. Man bør ikke ha flere "organisasjonslag" mellom prosjektstyret og prosjektleder som bidrar til uklare ansvarsforhold. Styreleder bør ha visse, definerte fullmakter for å sikre god oppfølging mellom styremøtene.

Prosjektstyrets oppgaver bør blant annet være:

- Utpeke, vurdere og støtte prosjektleder.
- Sikre forankring hos berørte departement og virksomheter.
- Sikre god omfangsoptimalisering og endringsstyring.
- Utarbeide, prioritere og følge opp prosjektmål.
- Godkjenne prosjektstrategier.
- Sikre ressurstilgang for prosjektet.
- Utøve strategisk kontroll og iverksette eierstyrte revisjoner/analyser.
- Disponere prosjektets overordnede reserver.
- Utarbeide og følge opp gevinstrealiseringsplaner.
- Tett oppfølging av framtidig utbygger(e).
- Sikre balansen mellom perspektivene forretning (nytte/kostnad), brukerne og prosjektgjennomføring

7.3 Tidsplan

Under følger en tentativ tidsplan for prosjektet:



Figur 33 Tentativ tidsplan for prosjektgjennomføring

I forhold til prinsippskissen i Figur 32 som viser prosjektutviklingsprosessen, kommer PB2 Riktig omfang og strategi før arkitektkonkurranse og regulering. PB3 klar for gjennomføring kommer etter avsluttet KS2 og vedtak i Stortinget om realisering gjennom bevilgning av midler over statsbudsjettet. PB4 Akseptkriterier innfrielse kommer etter at byggeperioden er avsluttet. PB5 Godkjenning og avslutning kommer etter en kontraktsfestet driftsperiode. Det bør også vurderes lagt inn et beslutningspunkt under detaljprosjekt som sikrer riktig omfang, kvalitet, kostnad, tid og risiko før signering av kontrakter.

Nedenfor er de enkelte tidsperiodene i tentative tidsplanen kort forklart:

Tidsperiode	Beskrivelse
KS1	<p>KS1 utføres høsten 2013 på grunnlag av KVU for nytt regjeringskvartalet som leveres juni samme år og forventes av oppdragsgiver Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet og være avsluttet innen utgangen av 2013. Ekstern kvalitetssikrer skal under KS1 gjennomføre:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gjennomgang og vurdering av kapitlene/dokumentene behovsanalyse, strategi/mål, overordnede krav, mulighetsstudie, alternativanalyse og føringer for forprosjektfasen ▪ Gjennomføring av en selvstendig alternativanalyse i henhold til Finansdepartementets "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser" (FIN 2005), samt usikkerhetsanalyse av kontantstrøm ▪ Anbefaling om konseptvalg ▪ Vurderinger og anbefalinger for forprosjektfasen
Beslutning i regjeringen	På grunnlag av KS1-rapporten forventes saken å bli behandlet i regjeringen i løpet av første halvår 2014.
Arkitekt-konkurranse	<p>På grunnlag av konseptvalget kan det utarbeides et grunnlag for å utlyse plan- og designkonkurranse for hele kvartalet. Grunnlaget inneholder føringer for utvikling av kvartalet og overordnet program. Programmet utarbeides i samarbeid med brukerne. Konkurransen må ha tydelige føringer for å sikre riktig ambisjons- og kostnadsnivå.</p> <p>Avhengig av valg av konsept for regjeringskvartalet kan andre konkurranseformer brukes som grunnlag for valg av arkitekt. For alternativ 1, gjenbruk, kan det utføres konkurranse for nybyggene hver for seg.</p> <p>For alternativ 2-5 anbefales konkurranse i to trinn hvor noen forslag går videre til en detaljering av konseptene.</p> <p>Arkitektkonkurransen danner grunnlag for kontrahering av arkitekt.</p> <p>Dersom man ikke velger å avholde arkitektkonkurranse, brukes perioden til utarbeidelse av et detaljert rom- og funksjonsprogram i samarbeid med brukerne. Velges denne modellen kan reguleringsplanarbeid starte opp parallelt.</p>
Rom- og funksjonsprogram	Et grundig utarbeidet rom- og funksjonsprogram er en forutsetning for et godt resultat. Dette bør skje i nært samarbeid med brukerne, og kan utvikles uavhengig av både arkitektkonkurranse og reguleringsprosess.
Reguleringsplan, skisse-/forprosjekt og entreprisegrunnlag	<p>På bakgrunn av valgt prosjektkonsept kan reguleringsplan og forprosjekt startes. Disse vil gå parallelt. Vedtak regulering kan foreligge før KS2, men kan også pågå frem til Stortingets beslutning.</p> <p>I skisseprosjektfasen utarbeides et detaljert rom- og funksjonsprogram basert på programmet i konkurransefasen. Skisse- og forprosjektfasen involverer brukerne frem til godkjent forprosjekt. Forprosjekt danner grunnlag for utarbeidelse av entreprisegrunnlag. Hovedentreprise eller generalentreprise er lagt til grunn i fremdriftsplanen.</p> <p>For konsept 1 Gjenbruk kan skisse- og forprosjekt på eksisterende bygninger starte uavhengig av reguleringsplan og eventuell arkitektkonkurranse.</p>
KS2	<p>På bakgrunn av styringsdokumentasjonen fra forprosjektet kan KS2 starte. Kvalitetssikringen skal gi Oppdragsgiver en uavhengig analyse hvor kontrollhensynet er dominerende, av prosjektet før det legges frem for Stortinget. Dels skal det være en etterkontroll av om grunnlaget for å fremme forslag for Stortinget om godkjenning av prosjektet med kostnadsramme er tilstrekkelig hvor vurdering av risiko er sentralt. Analysen skal også peke fremover ved å kartlegge de styringsmessige utfordringer i de gjenstående faser av prosjektet. Analysen skal understøtte beslutningsunderlaget for den endelige investeringsbeslutningen. Resultatene skal også kunne brukes som kontrollgrunnlag for Oppdragsgiver.</p>
Beslutning i Stortinget	Ved en positiv KS2 behandling kan prosjektet innarbeides i kommende års statsbudsjett. Her er det usikkerhet i forhold til timingen opp mot budsjettprosessen og om tiltaket eventuelt kan fremmes som en egen stortingsproposisjon. Tidsmessig kan det her bli en venteperiode fram til en stortingsbeslutning.
Riving	Planlegging av riving og egen entrepris for dette kan starte umiddelbart etter Stortingets beslutning. Grunnlag for riveentreprisen kan legges tidligere i fremdriftsplanen dersom Stortinget behandler og beslutter dette.

Tidsperiode	Beskrivelse
Detaljprosjektering	Detaljprosjektering er beregnet utført som ett samlet prosjekt for hele den planlagte utbyggingen i fase 1. Dersom entreprisene for bygging deles opp i enheter, kan byggearbeid starte før detaljprosjektering er helt ferdig. Det er beregnet ett år med parallell prosjektering og bygging. Dersom all prosjektering skal være ferdig før byggestart, forlenges gjennomføringstiden tilsvarende.
Byggetid	Byggetiden er beregnet som ett samlet prosjekt for hele den planlagte utbyggingen i fase 1.
Innflytting	Utbygging av fase 1 vil for alle konseptene kunne deles opp i byggetrinn som består av enkeltbygg eller kvartal. Så snart et byggetrinn er ferdigstilt, kan innflytting starte i dette trinnet. Det er i tillegg forutsatt et halvt år til innflytting etter at alle byggearbeider er avsluttet.

Tabell 50 Forklaring av tidsperioder i tentativ tidsplan

7.4 Elementer som videreføres fra KVV til Sentralt styringsdokument

Generelt anbefales at viktige elementer fra konseptvalgutredningen blir videreført og bearbeidet videre i forprosjektet. Det er derfor ikke tatt inn gjentakelser av innholdet tidligere i konseptvalgutredningen, men fokusert på punkter som ikke har vært sentrale i forstudien, men som bør tillegges mer vekt og fokus i kommende forprosjekt.

Implementeringsprosjekt

Tiltaket er i dag ikke definert som et «implementeringsprosjekt» hvor også selve innflyttingen, igangkjøringen og uttak av gevinster inkluderes. Utreder anbefaler at prosjektet foruten selve realiseringen av den bygningsmessige løsningen også inkluderer den første driftsperioden for å sikre gevinstrealiseringen.

I et slikt perspektiv må det fastsettes ensartede og helhetlig rammer og planer for delfasene innflytting, igangkjøring og første driftsperiode. Opplæring, veiledning, oppfølging bør vektlegges.

Et viktig fokusområde blir her å sikre gevinstrealisering.

Minnested etter 22/7

Regjeringen har vedtatt at det skal reises et minneste for 22/7 i regjeringskvartalet.

Utreder vurderer at minneste kan innpasses i alle konseptene omhandlet i konseptvalgutredningen slik at dette ikke blir tatt med som eget krav. I forprosjektfasen blir det viktig å inkludere en løsning for fremtidig minneste og det bør derfor inngå som et krav for denne fasen.

Kunst Y-blokka

Både gavlen og vestibylen på Y-blokka har særskilt verneverdi grunnet kunstverket utført av Pablo Picasso og Carl Nesjar. Ved riving av Y-blokka bør videre bruk av kunstverkene vurderes. Nedenfor er skissert ulike scenarier:

- Destruere kunstverkene etter nærmere retningslinjer.
- Fjerne kunstverkene og sette dem opp igjen et annet sted, alternativt på museum.
- Bevare kunstverkene på stedet som et fremtidig kunstverk i parken, evt. å la kunstverkene inngå i en fremtidig bygning, og være en føring i kommende arkitektkonkurranse.

Ved bevaring av gavlen på stedet er det en mulighet å benytte gavlen som et element i et fremtidig minneste i en fremtidig regjeringspark.

Ovennevnte ideer kan tas med videre i forprosjektfasen

Kunst og bygningselementer av stor arkitektoniske verdi i Høyblokka

Den integrerte kunsten i Høyblokka har stor verneverdi. Som for Y-blokka kan bevaringen av kunstverkene og bygningselementer av stor verneverdi diskuteres videre i forprosjektfasen.

Bruk av skadde bygg fram til start av rehabilitering eller riving

Det vil gå mange år før start gjenbruk/rehabilitering eller riving av de skadde byggene som i dag står ubrukt. Det kan hende at ulike interessenter kan komme på banen med ønske om å ta byggene, helt eller delvis, i bruk til ulike formål i denne perioden. Forvalteren av byggene, Statsbygg, bør også vurdere om staten kan benytte byggene på en eller annen måte.

Det må uansett utarbeides en plan for byggene i denne mellomperioden. Utreder anbefaler at dette inngår i mandatet for forprosjektfasen og behandles som en separat sak med avgjørelse innen et år etter at KS1 er avsluttet.

Passivhus og nesten nullenergi

Det kan forventes at innen nytt regjeringskvartal står ferdig er standard for passivhus (og muligens nesten nullenergi) innført i Norge. Det er derfor naturlig at man i det videre planleggingsarbeidet legger dette inn som en opsjon, som kan utløses hvis lover/forskrifter skulle bli vedtatt.

7.5 Kontraktstrategi

Etablering av nytt regjeringskvartal vil være et av de største byggeprosjektene i Norge. Lokalisering, krav til sikkerhet og oppmerksomhet vil dessuten bety at dette må regnes som et komplekst prosjekt. Kombinasjonen av stor størrelse og høy kompleksitet tilsier at det er særdeles viktig med en god og gjennomtenkt kontrakts- og markedsstrategi.

7.6 Styringsmessig fleksibilitet – forenklinger og reduksjoner

Utreder anbefaler en modell der tiltaket splittes opp i faser med sekvensiell og trinnvis innføring. Strategien er utformet for å redusere risiko og øke den styringsmessige fleksibiliteten. Første fase skal dekke behovet fram til 2034 med påfølgende tre faser som hver har en tidshorisont på ti år.

Realisering av nytt regjeringskvartal har et stort omfang og er svært komplekst da mange interessenter og faktorer påvirker prosjektet. Risikoen bør derfor søkes redusert gjennom en kontinuerlig søken etter og gjennomføring av tiltak som forenkler og eventuelt kan redusere prosjektet.

7.7 Gevinstrealiseringsplan

Utreder er av den oppfatning at det må gjøres vesentlige grep for å kunne ta ut det nyttepotensial som realisering av et nytt regjeringskvartal gir. Dette må ikke bli et "passivt og tradisjonelt" prosjekt der lokaler realiseres og tas i bruk uten noen form for helhetlig satsing på å ta ut gevinstpotensialet. Til neste beslutningspunkt (BP2) bør det utarbeides en gevinstrealiseringsplan med blant annet følgende innhold:

- Tydelig mål, strategi for departemental virksomhet på lengre sikt. Det anbefales her at man i større grad går "ut av boksen", setter ambisiøse mål og blir tydeligere på satsinger.
- Definere måleindikatorer for effektmål som gir mulighet for oppfølging.
- Involvering og forankring av effektmål og realisering av gevinster.
- Plan for å øke det interne samarbeidet mellom departementer og Departementenes servicesenter for økt innovasjon, koordinering, samhandling og uttak av stordriftsfordeler.
- Mål og plan for kostnadsstyring for å gi en reduserte kostnader.

Med gevinst menes i denne sammenhengen gevinster i et samfunnsmessig perspektiv knyttet til de effektmålene som er satt for programmet, både de økonomiske og de kvalitative effektene. Gevinstpotensialet ligger hovedsakelig internt i departementene og Departementenes servicesenter, dels i andre offentlige etater/virksomheter med grensesnitt til departementene og dels på eksterne private brukere/interessenter. KVVU-en med samfunnsøkonomiske analyse og kommende KS1-rapport bør være et utgangspunkt for å utarbeide en mer detaljert gevinstplan.

I gevinstrealiseringsarbeidet anbefales å bruke mest mulig objektive måleparametere og felles forutsetninger som benytter tilgjengelige og aksepterte kilder. Målinger gjøres på forskjellige tidspunkt (før, under og etter realisering) for å gi en objektiv vurdering av tiltakets effekt.

Det anbefales at det i forprosjektet legges til grunn Finansdepartementet sine krav og forventninger til dokumentasjon og detaljering av nytte og kostnadsvirkninger, ref. veiledere fra Finansdepartementet.

Vedlegg 1. Mandat

MANDAT FOR KONSEPTVALGSUTREDNING FOR FREMTIDIG REGJERINGSKVARTAL

fastsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 15. oktober 2012

Bakgrunn

Bombeangrepet 22/7 gjorde store deler av bygningene i regjeringskvartalet ubrukelige. De fire mest ødelagte bygningene er H-blokka, Y-blokka, S-blokka og R4.

Regjeringen skal treffe beslutning om konseptuell løsning for et fremtidig regjeringskvartal. Utredningsgrunnlaget for beslutningen om konseptuell løsning er en konseptvalgutredning. Konseptvalgutredningen skal deretter kvalitetssikres eksternt gjennom KS1 i henhold til Finansdepartementets rammeavtale av 4. mars 2011.

Om oppdraget

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. KVU-en skal utarbeides som en totalleveranse i overensstemmelse med Finansdepartementets ordning for kvalitetssikring av store statlige investeringer. Utredningen skal gjennomføres i tråd med forutsetninger og kapittelstruktur for KS1 som følger av Finansdepartementets rammeavtale av 4. mars 2011 om kvalitetssikring av konseptvalg, samt kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektalternativ.

Oppdragsgiver har satt opp følgende avgrensninger for arbeidet:

- Det skal gjennomføres en ordinær og selvstendig interessentkartlegging som ledd i behovsanalysen.
- Det forutsettes en bred kartlegging av mulighetsrommet, hvor alternativer med og uten riving av eksisterende bygningsmasse inngår.
- Det skal utredes en konsentrert løsning, hvor hovedtyngden av departementene lokaliseres i det nåværende regjeringskvartalet med tilgrensende områder. Reguleringsarbeidet for prosjektet skal gjennomføres ved bruk av statlig reguleringsplan.
- Plassering av Forsvarsdepartementet holdes utenom konseptvalgutredningen.
- En mulig fremtidig plassering av Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet i regjeringskvartalet skal inngå i konseptvalgutredningen.
- Om lag 2 000 ansatte er innplassert i midlertidige lokaler på flere steder i Oslo. Pr. september 2012 er Statsministerens kontor, Arbeidsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Departementenes servicesenter innplassert i lokaler utenfor regjeringskvartalet. Miljøverndepartementet skal i 2013 flytte til alternative lokaler utenfor regjeringskvartalet. Oppdragsgiver skal fremskaffe oversikt over antall ansatte og vurdere fremtidig behov for kontorplasser i departementene og DSS til bruk i behovsanalysen.

- Utredningen skal omfatte departementenes og DSS' behov for lokaler på realistisk innflytningstidspunkt, samt påregnelig vekst etter innflytting. For øvrig må det legges til grunn at departementene skal være lokalisert i området i mange tiår fremover.
- Arealløsningen skal legge til rette for fleksibel utnyttelse av lokalene når det gjelder eventuelle endringer i departementsstrukturen, og endrede arbeidsformer. Det skal også tas hensyn til at det allerede finnes en rekke administrative fellesløsninger, og at det kan bli etablert flere slike ordninger.
- Som ledd i kartleggingen som skal inngå i behovsanalysen kan Konsulenten ta direkte kontakt med ulike departementer. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet avklarer dette med de aktuelle departementene på forhånd.
- Nødvendig sikkerhetsnivå og sikkerhetsmessige forhold skal innarbeides i konseptvalgutredningen. Trafikale forhold, som eventuell stenging av gater og forholdet til kollektivtrafikktraseer, skal i den sammenheng vurderes. Det er etablert en ekspertgruppe som nå vurderer krav til sikring av departementenes midlertidige lokaler. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet formidler kontakt mellom ekspertgruppen og Konsulenten.
- Det forutsettes at nye og/eller gjenbrukte bygg oppfyller relevante miljøkrav.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet oppretter en referansegruppe som skal delta i drøftinger og gi innspill til utrederne. Referansegruppen har ikke mandat til å beslutte hva KVVU-en skal omfatte eller hvilke tilrådninger som gis i utredningen.
- Regjeringen har invitert til debatt om regjeringskvartalets fremtid. Det ble opprettet en blogg som var åpen til 1. april 2012. Bloggen er gjort tilgjengelig for Konsulenten og benyttes som et innspill i interessentkartleggingen, men skal ikke legge noen føringer for leverandørens selvstendige vurdering.
- Behovsanalysen forutsettes ferdigstilt ved årsskiftet 2012-2013.
- Konseptvalgutredningen forutsettes ferdigstilt i løpet av juni 2013.

Statsbygg vil kunne bidra til konsulentens arbeid med oppdraget i form av faktaopplysninger, dokumentasjon, utredninger og kartlegging av relevante problemstillinger.

Vedlegg 2. Referansedokumenter

Tabellene nedenfor gir en oversikt over elektroniske vedlegg og andre referansedokumenter knyttet til utredningen.

Elektroniske vedlegg:

Elektroniske vedlegg er tilgjengelig på Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementets hjemmesider.

Ref. nr. / Tittel	Utgiver	Dato/ Versjon
[1] Referansestudier	Metier, OPAK & LPO	2013
[2] Dagens tilstand. Historisk utvikling	Metier, OPAK & LPO	2012
[3] Dagens tilstand. Bygninger og departementer (unntatt offentlighet)	Metier, OPAK & LPO	2013
[4] Nærliggende områder	Metier, OPAK & LPO	2012
[5] Eksisterende bygningers potensial for arbeidsplasser (unntatt offentlighet)	Metier, Opak & LPO	2013
[6] Bymessige behov	Metier, OPAK & LPO	2012
[7] Bygningsvern og kunst	Metier, OPAK & LPO	2012
[8] Mulighetsstudie, grovsiling av konsepter	Metier, Opak & LPO	2013
[9] Forutsetninger for alternativ- og usikkerhetsanalyse	Metier, Opak & LPO	2013
Miljø i KVV fremtidig regjeringskvartal	Metier, Opak & LPO	2013
Overordnet vurdering av eiendomsverdier i området ved regjeringskvartalet	Metier, Opak & LPO	2013
Overordnet vurdering av eiendomsverdier for seks eiendommer i Oslo sentrum og Nydalen	Metier, Opak & LPO	2013

Tabell 51 Elektroniske vedlegg

Andre referansedokumenter:

Ref. nr. / Tittel	Utgiver	Dato/ Versjon
[10] Finansdepartementets rammeavtale om ekstern kvalitetssikring av statlige investeringer	Finansdepartementet	04. 03.2011

Ref. nr. / Tittel	Utgiver	Dato/ Versjon
[11] Finansdepartementets Veileder nr. 3 Felles begrepsapparat for KS 1	Finansdepartementet	11.03.2008 Ver. 1.0
[12] Finansdepartementets Veileder nr. 9 - Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter	Finansdepartementet	28.04.2010 Ver. 1.1
[13] Finansdepartementets Veileder nr. 10 - Målstruktur og målformulering	Finansdepartementet	28.04.2010 Ver. 1.1
[14] Finansdepartementets Veileder nr. 11 - Konseptvalg og detaljeringsgrad	Finansdepartementet	24.05.2010 Ver. 1.0
[15] Universell utforming for alle bygninger	Statsbygg/Opticonsult	2006
[16] Beskrivelse av verneforslagene for regjeringskvartalet og Victoria terrasse	FAD/Statsbygg	2012
[17] Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og byggningsloven)	Miljøverndepartementet	2008
[18] Meld. St. 28 (2011-2012) "Gode bygg for eit betre samfunn"	Kommunal- og regionaldepartementet	2011
[19] Lov om kulturminner (kulturminneloven)	Miljøverndepartementet	1978
[20] Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)	Forsvarsdepartementet	1998
[21] Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet	Justis og beredskapsdepartementet	2011
[22] Høyhus i Oslo	Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune	2003
[23] Kommunedelplan for byutvikling og bevaring	Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune	2009
[24] FOR 2010-10-22 nr 1362: Forskrift om objektsikkerhet	Forsvarsdepartementet	2010
[25] Arbeid med statlige verneplaner	Riksantikvaren	2005
[26] Forvaltning av statens kulturhistoriske eiendommer	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	2006
[27] Gul liste	Byantikvaren	2012
[28] Kunsten i regjeringskvartalet - rehabiliteringsprosjekt etter 22/7 Rapport fra redningsarbeidet	Kunst i offentlig rom (KORO)	2011
[29] Liste over skulpturer i offentlige rom	Kulturetaten; Kunst i Oslo (KIO)	
[30] Gatebruksplanen for Oslo sentrum	Oslo Bystyre	2011
[31] Plan for hovedsykkelveinettet i Oslo	Statens vegvesen, Samferdselsetaten og Plan- og bygningsetaten	1998
[32] Sykkelstrategi for Oslo	Samferdselsetaten	2006

Ref. nr. / Tittel	Utgiver	Dato/ Versjon
[33] Prosjektet Levende Oslo	Oslo kommune	2005-d.d
[34] Estetisk plan for sentrum – Designhåndbok Oslo Sentrum	Samferdselsetaten	2005
[35] Kommunedelplan for torg og møteplasser	Plan- og bygningsetaten	2009
[36] Belysningsplan for Oslo sentrum	Plan- og bygningsetaten	2009
[37] Arealbehov DSS (xl)	DSS	2012
[38] Framtidens Arbejdsplasser i Staten	Signal arkitekter aps (Danmark)	2011
[39] NoU 2012: 16 Samfunnsøkonomiske analyser	Finansdepartementet	2012

Tabell 52 Andre referansedokumenter

Tabellen nedenfor er en oversikt over andre grunnlagsdokumenter til utredningen (uten referansenummer).

Tittel m/link	Utgiver	Dato/ Versjon
SSB Boligkostnadsindeks http://www.ssb.no/bkibol	SSB	Mai 2013
SSB statistikk energiforbruk 2013 http://www.ssb.no/energi-og-industri/statistikker/elkraftpris/kvartal/2013-05-24?fane=tabell&sort=nummer&tabell=114771	SSB	Mai 2013
Kostnadsoptimalitet energiregler i Tek 10 http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Rapporter/Rapporter2013/Multiconsult_Sintef_Kostnadsoptimalitet_Energiregler.pdf	Direktoratet for byggkvalitet	2013
Handlingsplan for miljø og klima 2012 – 2015 http://www.miljo.oslo.kommune.no/getfile.php/Milj%C3%B8portalen%20(PMJ)/Internett%20(PMJ)/Dokumenter/handlingsplan%20vedtatt%2012.04.12.pdf	Oslo kommune	12.04.2012
Statsbyggs energirapport 2012 http://www.statsbygg.no/FilSystem/files/miljo/miljopublikasjoner/StatsbyggEnergirapport2012.pdf	Statsbygg	2012

Klimagassregnskap.no http://www.klimagassregnskap.no	Statsbygg/Civitas	2012
Holte Byggsafe – FDV-nøkkelen http://www.holte.no/fdv_perm.aspx	Holte	2012
Norsk Prisbok http://www.norskprisbok.no/Login.aspx?ReturnUrl=%2f	Norconsult/ AS Bygganalyse	2012
Holte byggsafe – Kalkulasjonsnøkkelen http://www.holte.no/kalkulasjonsnøkkel.aspx	Holte	2011
Klimagassberegninger for vernede boligbygg vs. nye lavenergiboliger http://www.riksantikvaren.no/filestore/KlimagassutslippogNedreBaklandet_endelig.pdf	Civitas	Rev. 2011
Bygningsenergidirektivet / Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2010/31/EU av 19. mai 2010 om energieffektivitet av bygninger	EØS/EFTA	2010
FOR 2010-03-26 nr 489: Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) http://www.lovdata.no/cgi-wif/ldles?doc=/sf/sf/sf-20100326-0489.html	Kommunal- og regionaldepartementet	2010
Statsbyggs energirapport 2010 http://www.statsbygg.no/FileSystem/files/miljo/miljopublikasjoner/Energirapport2010.pdf	Statsbygg	2010
Handlingsplan - Norge universelt utformet 2025 http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/tema/likestilling-og-diskriminering/funksjonsnedsettelse/norge-universelt-utformet-2025.html?id=561345	Barne- og likestillingsdepartementet	14.05.2009
Miljøvurdering av nytt hovedkontor for Sparebank 1 SMN http://ostfoldforskning.no/publikasjon/miljovurdering%20av%20nytt%20hovedkontor%20for%20sparebank%201%20smn.%20sammenligning%20av%20to%20alternative%20løsninger.-589.aspx	Østfoldforskning AS	Mai 2008
Rundskriv, 29.12.1999 Nr.: T-5/99 B, Tilgjengelighet for alle http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/1999/t-599-b-tilgjengelighet-for-alle-.html?id=108439	Miljøverndepartementet	29.12.1999
St meld nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001	Sosial- og helsedepartementet	09.10.1998

http://www.regjeringen.no/nn/dep/ad/dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/19981999/stmeld-nr-8-1998-99-.html?id=430886		
St meld nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og regionalpolitikk http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/stmeld/19961997/stmeld-nr-29-1996-97.html?id=273130	Landbruks- og matdepartementet	1996-97
Markedsleiestatistikk 4. kvartal 2012 http://www.boligbygg.oslo.kommune.no/leieprisstatistikk/2012/	Oslo kommune Boligbygg KF	4. kvartal 2013
MMarkedsrapport 1. halvår 2013 Markedsrapport 1. halvår 2013 https://www.dnb.no/portalfont/nedlast/no/bedrift/naeringseiendom/markedsrapport-1h-2013.pdf?popup=true	DNB Næringsmegling AS	1.halvår 2013
Markedsrapport februar 2013 http://www.union.no/wp-content/uploads/Markedsrapport-Vinter-2013_Web.pdf	Union Gruppen	Vinter 2013
OPAKs prisstigningsrapport for Oslo området http://www.opak.no/images/Tidligere rapporter/prisstigning_2012_11-fsd.pdf http://www.opak.no/images/Tidligere rapporter/prisstigning_2012_12-fsd.pdf	OPAK AS	Vinter 2012

Vedlegg 3. Forkortelser og definisjoner

Forkortelse	Forklaring
AD	Arbeidsdepartementet
BRA	Bruksareal, beregnes etter Norsk Standard, NS 3940
BTA	Bruttoareal, beregnes etter Norsk Standard, NS 3940
DiBK	Direktoratet for byggkvalitet
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
DSS	Departementenes servicesenter
EMC	Elektromagnetisk kompatibilitet
EMP	Elektromagnetisk puls
FAD	Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet
FD	Forsvarsdepartementet
FDV	Forvaltning, drift og vedlikehold
FDVU	Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling
FTA	Fellestjenesteavdeling (i DSS)
HMKG	Hans Majestet Kongens Garde
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
IFA	Informasjonsforvaltningstjenesten (i DSS)
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KD	Kunnskapsdepartementet
KIO	Kunst i Oslo
KOA	Andel konstruksjonsarealer
KORO	Kunst i offentlige rom
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
KS1	Kvalitetssikring fase 1
KS2	Kvalitetssikring fase 2

Forkortelse	Forklaring
KSE	Regjeringens krisestøtteenhet
KTA	Kontortjenesten, kontorarbeidsplasser (i DSS)
KVU	Konseptvalgutredning
MD	Miljøverndepartementet
Meld. St.	Melding til Stortinget
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NOU	Norges offentlige utredninger
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
OPD	Oslo Politidistrikt
PF (BTA)	Personfaktor, bruttoareal/person
PF (FUA)	Personfaktor, funksjonsareal/person
POD	Politidirektoratet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
SAV	Sikkerhetstjenesteavdelingen (i DSS)
SHD	Sosial- og helsedepartementet (delt i Helsedepartementet og Sosialdepartementet 2002, nå Helse- og omsorgsdepartementet - HOD)
SKE	Statens kulturhistoriske eiendommer
SMARTE	Spesifiserte, målbare, aksepterte, realistiske, tidssatte og enkle
SMK	Statsministerens kontor
TEA	Andel tekniske arealer
TEK 10	Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)
UD	Utenriksdepartementet

Tabell 53 Forklaringer av forkortelser

Begrep	Definisjon
Bruksareal (BRA)	Bruksareal i en bygning er areal innenfor omsluttende vegger.
Bruttoareal for en bygning (BTA)	Summen av bruttoareal for alle plan eller etasjer. Bruksareal omfatter nettoareal og areal av innvendige vegger og sjakter.
Elektromagnetisk kompatibilitet (EMC)	Elektriske apparater og utstyrs evne til å funksjonere tilfredsstillende i sitt elektromagnetiske miljø, uten å påføre annet elektrisk utstyr i dette miljøet uakseptable forstyrrelser. (Kilde: Store Norske Leksikon)
Elektromagnetisk puls (EMP)	En kortvarig intensiv elektromagnetisk utladning som i noen tilfeller kan forårsake skader på elektroniske komponenter. Man skiller vanligvis mellom elektromagnetiske pulser forårsaket av kjernefysiske våpen (NEMP) eller konvensjonelle våpen, og elektromagnetiske pulser forårsaket av naturskapte fenomener som for eksempel lynutladninger (LEMP). (Kilde: Wikipedia).
TEK 10	Forskrift om tekniske krav til byggverk. Forskriften skal sikre at tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet, universell utforming og slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi. Forkortelse
Funksjonsareal (FUA)	Funksjonsareal (FUA) er den delen av nettoarealet (NTA) som svarer til formål og bruk.
Konstruksjonsareal (KA)	Konstruksjonsareal er arealet i gulvnivå av alle vegger, søyler, sjakter og lignende.

Vedlegg 4. Møter avholdt med interessenter

Interessent	Dato	Tema
Brann- og redningsetaten, Oslo kommune	10.12.2012	Tilgjengelighet og beliggenhet i Oslo sentrum
Byantikvar	09.10.2012	Bygningsvern og forvaltning
Bymiljøetaten, Oslo kommune	10.10.2012	Forhold knyttet til gatebruk, sykkelveinettet, torg, møteplasser og grøntstruktur
Departementenes servicesenter	26.02.2012 23.10.2012 06.11.2012 19.11.2012 29.11.2012 13.03.2013	Behov for infrastruktur; herunder parkering, tilfluktsrom, datarom, kulverter etc. Spesielle behov for DSS Strategi for fellestjenester Oversikt og lokalisering av fellestjenester Samarbeid med andre departementer, og eventuelt enheter utenfor departementet Behov for logistikk
Direktoratet for Byggkvalitet (DiBK)	31.08.2012	Dagens lovverk og forventede endringer av lov og forskrifter
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)	26.10.2012	Fellesløsninger Samarbeid Fleksibilitet
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	07.12.2012 08.04.2013	Forhold knyttet til prosjektet Levende Oslo, ledet av Eiendoms- og byfornyelsesetaten Planer for Oslo Hovedbrannstasjon
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	04.01.2013	Etterbruk av Deichmanske hovedbiblioteket
Entra Eiendom	07.12.2012	Tilstand, leieforhold og fremtidige planer egne eiendommer, blant annet Akersgate 51 (tidligere Aftenposten) og Akersgate 46-48
Finansdepartementet	15.11.2012	Arealbehov Utvikling i antall ansatte de siste 10-20 år Synspunkter på fremtidige arbeidsmåter Behov for sikkerhet Behovs for fellestjenester Normative behov
Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet	25.10.2012 30.10.2012	Arealbehov Utvikling i antall ansatte de siste 10-20 år Synspunkter på fremtidige arbeidsmåter Behov for sikkerhet Behovs for fellestjenester Normative behov Tilstand eksisterende bygninger regjeringskvartalet Kostnader for oppgradering av sikkerheten i 0, og 0+ alternativene.

Interessent	Dato	Tema
	15.06.2013	
Forsvarsbygg, Statsbygg og DSS	6.11.2012	Sikkerhet
Fortidsminneforeningen	16.10.2012	Bygningsvern
Høyesterett	30.11.2012	Erfaringer og framtidige behov nærliggende regjeringskvartalet
Justis- og beredskapsdepartementet	08.11.2012	Arealbehov Utvikling i antall ansatte de siste 10-20 år Synspunkter på framtidige arbeidsmåter Behov for sikkerhet Behovs for fellestjenester Normative behov
KLP Eiendom	12.12.2012	Tilstand, leieforhold og framtidige planer egne eiendommer, blant annet Akersgate 55 (VG-bygget) og Akersgate 64-68 (AD)
Kunst i offentlige rom (KORO)	12.10.2012 09.04.2013	Forvaltning av kunst innkjøpt av staten Konkurranse om minnested for 22. juli
Kulturdepartementet	29.10.2012	Arealbehov Utvikling i antall ansatte de siste 10-20 år Synspunkter på framtidige arbeidsmåter Behov for sikkerhet Behovs for fellestjenester Normative behov
Kunnskapsdepartementet	19.10.2012	Arealbehov Utvikling i antall ansatte de siste 10-20 år Synspunkter på framtidige arbeidsmåter Behov for sikkerhet Behovs for fellestjenester Normative behov Synspunkter på ny arbeidssituasjon etter flytting
Miljøverndepartementet	04.12.2012	MDs rolle som vedtaksmyndighet og gjennomfører av statlig regulering.
Nærings- og handelsdepartementet	30.10.2012	Arealbehov Utvikling i antall ansatte de siste 10-20 år Synspunkter på framtidige arbeidsmåter Behov for sikkerhet Behovs for fellestjenester Normative behov Synspunkter på ny arbeidssituasjon etter flytting
Næringsdrivende (lokalt)	12.01.2013	Erfaringer og behov knyttet til beliggenheten ved og i regjeringskvartalet.

Interessent	Dato	Tema
OBOS	02.05.2013	Tilstand, leieforhold og fremtidige planer for egne eiendommer: Møllergata 39, og Hammersborg Torg 1-3.
Olav Thon Eiendom	23.11.2012	Tilstand, leieforhold og fremtidige planer for egne eiendommer, blant annet R6-kvartalet
Omsorgsbygg, Oslo kommune	10.12.2012	Tilstand og framtidige planer Deichmann og Oslo Hovedbrannstasjon
Onarheim Eiendom	02.05.2013	Tilstand, leieforhold og fremtidige planer for egen eiendom: Møllergata 37.
Oslo kommunes kunstsamlinger, Kulturetaten	19.10.2012	Forvaltning av kunst innkjøpt av Oslo kommune
Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune	12.11.2012	Kommunale planer og føringer
Politidirektoratet	21.11.2012	Strategiske premisser for sikkerhet
Politidirektoratet, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet og Politiets sikkerhetstjeneste	05.11.2012	Strategiske premisser for sikkerhet
Regjeringens krisestøtte enhet, KSE	8.11.2012	Representert i møte med Justis- og beredskapsdepartementet
Riksantikvaren	09.10.2012	Bygningsvern og forvaltning
Ruter	08.10.2012	Forhold knyttet til kollektivtrafikk, spesielt for busslinjer som tidligere gikk i Akersgata, derav busslinje 37
Statens vegvesen	08.10.2012	Forhold knyttet til ring 1
Statsbygg	26.09.2012 16.11.2012 27.02.2013 11.06.2013 15.06.2013	Overordnet møte Midlertidig lokalisering departementer Arealer og kunst Portefølge og gjennomføringsvurderinger. Kostnader for oppgradering av sikkerheten i 0, og 0+ alternativene.
Statsministerens kontor	24.10.2012	Spesielle behov for SMK Spesielle behov for sikkerhet Synspunkter på ny arbeidssituasjon etter flytting Synspunkter på fremtidig plassering (symbolverdi)
Støttegruppen 22.juli	19.10.2012	Rivning/bevaring av regjeringskvartalet Minnesmerke Biltrafikk gjennom området/sikkerhet

Interessent	Dato	Tema
Utenriksdepartementet	16.10.2012	Arealbehov Utvikling i antall ansatte de siste 10-20 år Synspunkter på fremtidige arbeidsmåter Behov for sikkerhet Behovs for fellestjenester Normative behov Synspunkter på dagens lokalisering utenfor regjeringskvartalet

Vedlegg 5. Notat om flytting av Ring 1

Notat

Oppdragsgiver: Metier
Oppdrag: Regjeringskvartalet

Sted: Trondheim,

Dato: 2013-06-14

Fra	Til	Info	Firma	v/	E-post
x			Faveo	Anders Beitnes	anders.beitnes@faveoprojektledelse.no
	x		Metier	Svein Olaussen	svein.olausen@metier.no
	x		Metier	Magne Lilleland-Olsen	magne.lilleland-olsen@metier.no
	x		Sweco	Kyrre Gran	Kyrre.Gran@sweco.no
		x	Faveo	Arnt Okstad	Arnt.okstad@faveoprojektledelse.no
		x	Faveo	Tore Ljunggren	Tore.ljuggren@faveoprojektledelse.no

Muligheter og kostnader for flytting av Ring 1

Bakgrunn og hensikt

Metier har bedt undertegnede om å bidra med vurderinger omkring kostnad og gjennomførbarhet av en endret tunnelføring for trafikk på Ring 1 i Oslo. For en tidsmessig nybygging og utvikling av regjeringsbygningene utgjør dagens trase for Ring 1 en utfordring. Notatet gir en kort oppsummering av temaer som ble berørt ved telefonmøte 24.5.2013.

Funksjonskrav

Det foreligger ikke noen entydig spesifisering på kapasitet eller andre funksjoner for dette oppdraget. Ut fra allmenn kjennskap til området og kjente planer, går vi ut fra at Ring 1 i fremtiden skal ha hovedfunksjoner som kollektivåre og fordeleråre for biltransport. Trafikktallene kan dreie seg om 20 000 ÅDT med relativt høy andel kollektivkjøretøyer som skal ha god fremkommelighet. Det er ikke lagt opp til kapasitetsøkning i de foreliggende planene.

Dersom Ring 1 skal senkes til et lavere nivå, må en se for seg at kollektivtrafikken også går under jord og at det blir en lang tunnel i stedet for to som i dag. Dette må bli en 4-felts tunnel med to adskilte løp av sikkerhetsmessige grunner.

Vi antar at dersom det skal være aktuelt å bygge ny tunnel, eventuelt senke eksisterende Hammersborgtunnel, så må en se på om dette åpner for nye muligheter og merverdi.

Alternativer

Alternativ 1

Ved å etablere et lokk over partiet mellom Hammersborgtunnelen og Vaterlandstunnelen kan det skapes større fleksibilitet i nordøstlig retning. Dette tiltaket vil imidlertid medføre stort omfang av arbeider på eksisterende tunneler. Ny tunnel vil få en lengde som utløser krav om separat tunnellop per kjøreretning for å tilfredsstille krav til rømning. Tiltaket vil medføre stenging av Ring 1 over en lengre periode.

Alternativ 2

En skissert mulighet er å senke traseen for Hammersborgtunnelen mellom St. Olavsgate og Vaterlandstunnelen. Denne løsningen anbefales ikke, da anlegget vil blokkere trafikken i dette løpet i minst 2 år og det blir en meget stor utfordring å utvide Vaterlandstunnelen til to løp og forskriftsmessig høyde (den har høydebegrensning i dag).

Alternativ 3

Et annet alternativ har vært skissert i form av å flytte Ring 1 ut til Hausmannsgate og med tunnel i en bue under Hammersborg og kobling til dagens trase i vest ved Tullinløkka. Det er sikkert gjennomførbart, men virker i utgangspunktet unødvendig langt samtidig som en mister en viktig fordelingsfunksjon og kollektivstasjoner mot indre bykjerne.

Alternativ 4

Vi foreslår at det legges til grunn et alternativ som vil innebære en dypere tunnel ca. rett fram fra Pilestredet til Vaterland, ca 850 m. Den vil måtte kjøpe seg veg gjennom parkeringsanleggene under Tinghuset (Sentrum P-hus) og komme opp gjennom kjelleren i kvartalet mellom Stenersgaten og Storgaten, for å kobles til omtrent samme munning som Vaterlandstunnelen har i Lybekkergata i dag, bare bredere. Denne tunnelen vil måtte ha kollektivfelt og underjordiske holdeplasser (en eller flere). En stor del av traseen kan sannsynligvis bygges i berg, selv om det her er utfordrende forhold (alunskifer og sårbar bygningsmasse). En betydelig merverdi vil kunne skapes ved at det kan anlegges en rundkjøring i berg (ca under Finansdepartementet) og derved muliggjøre et sekundært eller kryssende vegnett. F.eks. en underjordisk akse mellom Prinsensgt/Stortingsgata (hvis det er mulig å krysse over T-banen) og Ullevålsveien/nordre Hammersborg. Dette kan bli starten på et betydelig effektivisert både kollektiv- og næringstransport-system, i tillegg til at flere parkeringsanlegg kan nås fra samme vegsystem uten å belaste gatene på overflaten.

Kostnader

En kostnadsvurdering på foreliggende grunnlag, er kun å betrakte som en indikasjon på et mulig kostnadsnivå og ikke som et kostnadsestimert. Det mangler både høydegrunnlag, informasjon om foreliggende underjordsanlegg og kunnskap om grunnforhold langs traseen. Indikasjonen på mulig kostnadsnivå er gjort ut fra erfaringer som burde dekke det meste av kjente teknikker og utfordringer.

Alternativ 4 kan sannsynligvis deles i fire delstrekninger med hver sine utfordringer:

a): gjennom parkeringsanleggene: kostnader må dekke frikjøp av parkeringsplasser og nybygging av ramper o.l. som blir okkupert. Antar 150 m a 1,5 MNOK/m.

b) gjennom utfordrende bergforhold, ca 250 m i to løp a 0,5 MNOK/m/løp

c): i åpne byggegroper ved Youngstorget og i Stenersgt. Tils. ca 150 m a 2,5 MNOK/m inkl. tekniske anlegg

d): under/gjennom kjellere i eksisterende bykvarter med omfundamentering, grunnvannsbeskyttelse og forsiktig avbygging, til sammen 300 m a kr 2 MNOK/m

Så kommer en del kostnader til prosjektering, rigg, trafiksikring, ledningsomlegginger og avbøtende tiltak, kanskje omkring 150 Mill.

Oppsummert blir kostnadsoverslaget som følger:

Kostnadsestimat vegtunnel uten kryss:	1,6 MRD NOK
Forberedelse for kryss under bakken:	0,1 MRD NOK
Bussholdeplass med nedgang og sluser:	0,2 MRD NOK

Det understrekes at dette er svært usikre estimater. En bør ikke benytte dem til annet enn å fastslå at det er mulig, men blir meget dyrt, å endre på traseen for Ring 1, og at en slik investering kan benyttes som starten på et trafikkanlegg med enda større nytte.

Referanser:

Kart og flyfoto fra Gule sider

Konseptvurdering av Ring 1 for perioden 2010 – 2019; Rapport SVV/Oslopakke 2

Underskrift:



Anders Beitnes

Senior rådgiver/ingeniørgeolog

Vedlegg 6. Anslag på antall ansatte i regjeringkvartalet 2020-2060



DET KONGELIGE FORNYINGS-, ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Anslag på antall ansatte i regjeringkvartalet 2020-2060

Ifølge mandatet for konseptvalgsutredningen for fremtidig regjeringkvartal skal oppdragsgiver (FAD) ”fremskaffe oversikt over antall ansatte og vurdere fremtidig behov for kontorplasser i departementene og Departementenes servicesenter (DSS) til bruk i behovsanalysen.” Disse tallene omfatter, jf. mandatet for konseptvalgsutredningen, ansatte i alle departementene unntatt Forsvarsdepartementet (FD), og inkluderer DSS-ansatte i Oslo med behov for egne kontorarbeidsplasser.

Som kilder har vi brukt Statens sentrale tjenestemannsregister (SST) per 1. oktober 2012, og rapportering fra DSS pr. 31. desember 2012 når det gjelder antallet DSS-ansatte med behov for egne kontorarbeidsplasser. Ifølge disse tallene var det i 2012 4618 ansatte i de aktuelle departementene, Statsministerens kontor og DSS (DSS-ansatte med egne kontorarbeidsplasser) . I tillegg kommer 83 politiske stillinger i departementene (unntatt FD) (pr. 1. februar 2013, tallet kan variere).

Etter departementets vurdering er det viktig å få et godt anslag på antall ansatte når nytt regjeringkvartal står ferdig, dvs. en gang i perioden 2020-2030. Basert på fremskrivningene i dette notatet anbefaler vi at byggene dimensjoneres for 4800-6000 ansatte i perioden 2020-2030.

Konsulentene som gjennomfører konseptvalgsutredningen har bedt om anslag på antall ansatte i departementene for årene 2020, 2030, 2040, 2050 og 2060. I samsvar med ønsket fra konsulentene gjør vi også fremskrivninger til 2060. For ordens skyld understrekes at det er betydelig usikkerhet knyttet til slike enkle, langsiktige fremskrivninger. Vi tar fremskrivningene først og fremst med i notatet for å illustrere hva de ulike metodene for fremskrivning gir som resultat.

Metoder for fremskriving av antall ansatte

Det er mange teorier for hvorfor offentlig sektor vokser etter hvert som økonomien vokser. Ifølge Garrett and Rhine faller teoriene for størrelsen til og betydningen av offentlig sektor i to kategorier. I den første kategorien (”citizen-over-state theories”) er det innbyggernes

1 Garrett, Thomas A. and Russell, M. Rhine: On the Size and Growth of Government, Federal Reserve Bank of St.

Louis Review, January/February 2006.

etterspørsel etter offentlige tjenester som forårsaker veksten. Til denne gruppen hører bl.a. Baumol (1967) som forklarte veksten i offentlig sektor ut fra at offentlige tjenester er et nødvendighetsgode (etterspørselen er uelastisk) og at prisene på offentlige tjenester øker relativt til andre produkter (produktivitetsoøkningen er større i privat sektor). Den andre kategorien ("state-over-citizen theories") legger vekt på at offentlig sektor vokser på grunn av en iboende ineffektivitet i offentlig sektor og incentivene til offentlige byråkrater. Det foreligger ingen helhetlig teori som kan forklare endringer i omfanget av offentlig sektor.

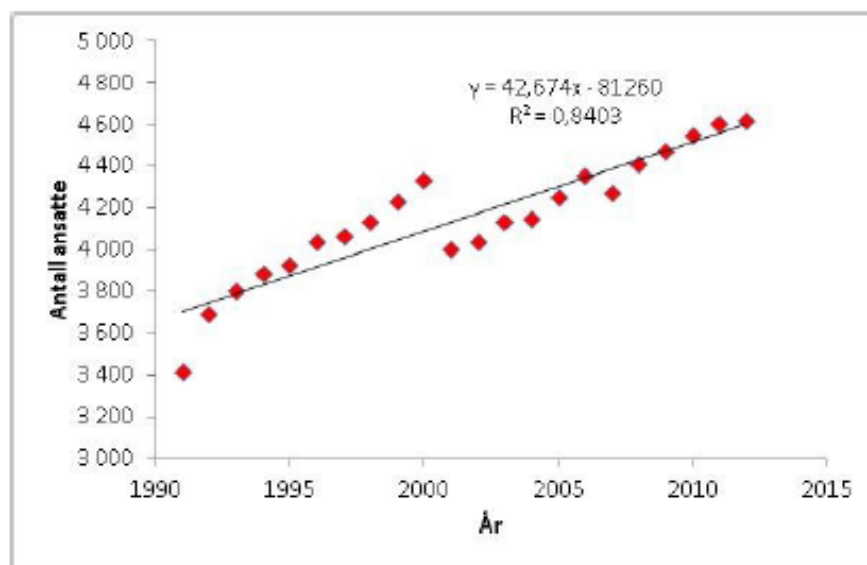
I det følgende har vi tatt utgangspunkt i det vi vet om den historiske utviklingen fram til nå og SSBs prognoser for fremtidig utvikling i sysselsetting og befolkningen. Vi har brukt fire metoder for fremskrivning som grunnlag for å lage estimater (maksimum og minimum) for antall departementsansatte 2020-2060. Metodene er:

- Ekstrapolering av den historiske trenden for departementansatte.
- Departementansatte følger utviklingen i **folkemengdefremskrivningen** fra SSB.
- Departementansatte følger utviklingen i prognose for **offentlig sysselsatte** fra SSB.
- Departementansatte følger utviklingen i prognose for **total sysselsetting** fra SSB.

Ekstrapolering

Teoriene ovenfor sier at offentlig sektor har en tendens til å øke over tid. I figuren nedenfor ser vi at det også er tilfellet for antall departementsansatte.

Figur A: Ansatte i departementene (ekskl. FD og inkl. DSS) 1991-2012



Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister (SST)

Den beregnede trendlinjen kan brukes til å estimere utviklingen i antall departementsansatte. Estimaten gjelder under forutsetning av at den observerte historiske trenden faktisk også kan forklare utviklingen fremover. I tabellen nedenfor er beregningsresultatene gjengitt.

Tabell 1: Utviklingen i antall ansatte 2020-2060 basert på forlengelse av historisk trend

År	Antall ansatte
2020	4941
2030	5368
2040	5795
2050	6222
2060	6648

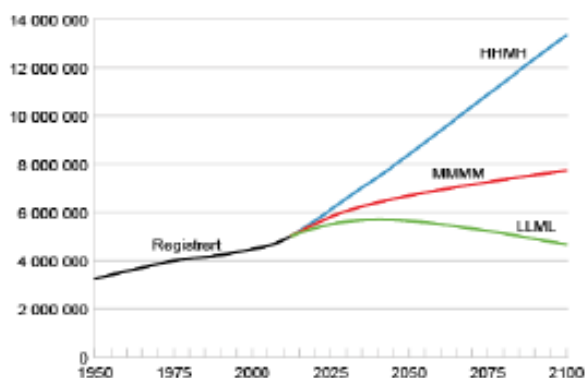
Den gjennomsnittlige årlige økningen i perioden 2012-2060 er ut fra dette på 0,76 %.

Merk at det ser ut til å være et skift i trenden i 2000. Dette skiftet har trolig sammenheng med en del omorganiseringer, blant annet at Politiavdelingen i JD fra 1.1. 2001 ble omorganisert og nedbemannet fra ca. 100 til 30-35 personer i forbindelse med etablering av Politidirektoratet. Videre ble det overført ansatte fra LMD og KD når Statens landbruksforvaltning, Opplysningsvesenets fond og Læringscenteret ble etablert, i samme periode. Både før og etter dette skiftet var trenden brattere. Hvis utskilling av aktiviteter i direktorater ikke kan anses som en del av trenden, dvs. at den var et engangstilfelle, kan det være at vi ovenfor har underestimert antall ansatte i årene fram mot 2050.

Befolkningsmengde

Som omtalt ovenfor er vekst i etterspørselen etter offentlige tjenester en forklaringsfaktor på vekst i offentlig ansatte. Vekst i befolkningen vil gi vekst i etterspørselen etter offentlige tjenester. Figuren nedenfor viser SSBs fremskrivninger for folkemengden i Norge mot 2100 under ulike alternativer.

Figur B: Folkemengde Norge mot 2100 – ulike forutsetninger



Kilde: SSB

HHMH er kombinasjoner av forutsetninger som gir høyest nasjonal vekst, LLML er de som gir lavest nasjonal vekst, mens MMMM er de som gir mellomnivået for befolkningsfremskrivning. Legger vi MMMM til grunn og antar samme veksttakt for departementsansatte som for befolkningen, får vi følgende resultater:

Tabell 2: Antall departementsansatte beregnet ut fra SSBs prognoser for befolkningsutviklingen

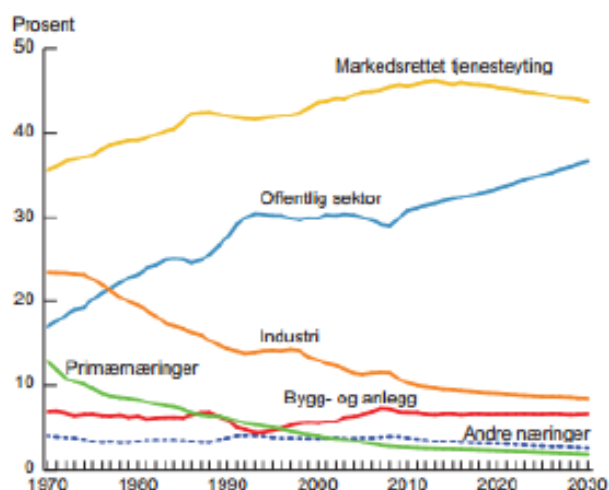
	Befolkning	Endring fra 2012	Departementsansatte
2012	4,99 mill		4618
2020	5,51 mill	10,5%	5104
2030	6,04 mill	21,1%	5592
2040	6,40 mill	28,4%	5928
2050	6,68 mill	34,0%	6188
2060	6,93 mill	39,0%	6417

Den gjennomsnittlige årlige økningen i perioden 2012-2060 er ut fra dette på 0,69 %.

Offentlig sysselsetting

Neste figur viser utviklingen i antall ansatte i offentlig sektor i årene fremover etter SSBs prognoser.

Figur C: Estimert sysselsetting etter sektor, andel av total sysselsetting



Kilde: SSB

Det fremgår at sysselsettingen i offentlig sektor som andel av total sysselsetting har vært relativt konstant på 30 % siden 1991 til i dag. Ifølge SSB vil denne andelen øke i årene fram til den i 2030 er på 37 %. Prognosen viser at antall ansatte i offentlig sektor vil øke fra 830 tusen i 2012 til 920 tusen i 2020 (10,4 %) og 1,08 millioner i 2030 (29,3 %). Antall departementsansatte i forhold til totalt antall ansatte i offentlig sektor har vært relativt konstant i perioden 1991 til 2012. Andelen har variert mellom 0,58 % og 0,64 %. Dersom vi ut fra dette legger til grunn tilsvarende økning for antall ansatte i departementene som for total sysselsetting i offentlig sektor i årene fremover, tilsier dette 5100 ansatte i 2020 og 5969 i 2030. Den årlige gjennomsnittlige veksten er på 1,44 %. Hvis vi videre legger til grunn den samme årlige økningen fram til 2050, tilsier det 6887 ansatte i 2040, 7945 i 2050 og 9167 i 2060.

Total sysselsetting

Det er mulig at den økte sysselsettingsandelen i offentlig sektor i SSBs prognoser har sammenheng med økt behov etter pleie- og omsorgstjenester i forbindelse med "eldrebølgen". Det kan da stilles spørsmål ved om antall departementsansatte vil øke like sterkt som sysselsettingen i offentlig sektor. Prognosene fra SSB sier at total sysselsetting vil øke fra 2,66 mill. i 2012 til 2,76 mill. i 2020 (3,8 %) og 2,94 mill. i 2030 (10,8 %). Hvis antall departementsansatte får en tilsvarende økning, tilsvarer dette 4793 ansatte i 2020 og 5117 ansatte i 2030. Årlig gjennomsnittlig vekst er da på 0,57 %. Legger vi til grunn den samme årlige økningen fram til 2060, tilsier det 5418 ansatte i 2040, 5735 ansatte i 2050 og 6072 ansatte i 2060.

Tabellen nedenfor oppsummerer de ulike anslagene basert på de 4 metodene.

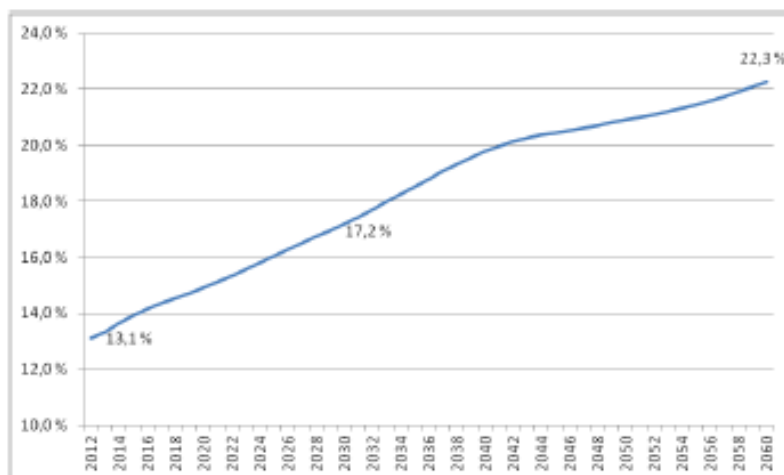
	2012	2020	2030	2040	2050	2060
Samme trend som i perioden 1990 - 2012	4618	4941	5368	5795	6222	6648
Som fast andel av befolkningsvekst (SSB MMMM)	4618	5104	5592	5928	6188	6417
Som fast andel av forventet andel ansatte i offentlig sektor	4618	5100	5969	6887	7945	9167
Som fast andel av total sysselsetting	4618	4793	5117	5418	5735	6072

Ut fra dette kan vi konkludere med følgende intervaller for antall departementsansatte (departementene ekskl. FD og inkl. DSS-ansatte i Oslo med behov for egne kontorarbeidsplasser) i årene framover:

Antall ansatte i 2020:	4800 – 5100
Antall ansatte i 2030:	5100 – 6000
Antall ansatte i 2040:	5400 – 6900
Antall ansatte i 2050:	5700 – 8000
Antall ansatte i 2060:	6000 – 9200

Fremskrivning av antall ansatte i departementene

Dette er et tillegg til notat utarbeidet av FAD i mars 2013.



Vi har sett nærmere på hva tallene for SSBs middelalternativ MMMM sier om veksten i antall personer 67 år eller eldre i forhold til den totale folkemengden ("eldreandelen"). Som det fremgår av figuren ovenfor, vil eldreandelen ifølge SSBs prognose øke fra 13,1 prosent i 2012 via 17,2 prosent i 2030 til 22,3 prosent i 2060.

Ut fra figuren kan det se ut til å være et skifte ca. 2040 til en lavere utviklingstakt i eldreandelen fram mot 2060. I beregningene la vi til grunn at den årlige utviklingstakten i perioden 2012-2030 på 1,44 prosent for sysselsettingen i offentlig sektor også ville finne sted i perioden 2030-2060. Figuren indikerer at det medførte en overestimering.

Den årlige utviklingstakten for eldreandelen 2012 til 2030 var på 1,36 prosent, et tall som stemmer bra med den beregnede årlige utviklingstakten for sysselsettingen i offentlig sektor på 1,44 prosent i samme periode. Den årlige utviklingstakten i eldreandelen for perioden 2030-2060 var på 0,92 prosent.

Hvis vi legger den sistnevnte veksttaket på 0,92 prosent også til grunn for beregning av veksten i departementsansatte i perioden 2030-2060, får vi følgende anslag:

	2012	2020	2030	2040	2050	2060
Som fast andel av forventet antall ansatte i offentlig sektor	4618	5100	5969	6541	7169	7856

Hvor realistiske er disse anslagene for økningen i departementsansatte?

I Meld. St. 29 (2012-2013) Morgendagens omsorg er årsverksbehov fram til 2050 blitt beregnet. Framskrivningen bygger på forutsetninger om noen av de viktigste drivkreftene for etterspørselen etter omsorgstjenester: demografi, sykелighet, omfang av familieomsorg og standard på tjenestene. Videre er følgende forutsetninger er lagt til grunn: Befolkningens størrelse og sammensetning følger middelalternativet i Statistisk sentralbyrås siste framskrivninger fra 2012, alders- og kjønns-spesifikk innsats av timeverk per bruker videreføres på 2010-nivå (konstant standard), alders-spesifikk sykелighet reduseres i takt med økende levealder, slik at perioden som intensiv bruker av omsorgstjenester mot slutten av livet holder seg omtrent uendret i tiårene framover (utsatt sykелighet), og omfanget av familieomsorg holder seg konstant på om lag 100 000 årsverk (uendret familieomsorg).

Framskrivningen i stortingsmeldingen viser at antall årsverk i omsorgssektoren kan øke med nærmere 50 prosent eller om lag 60 000 årsverk fram til 2030 og mer enn fordobles fram til 2050. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig økning per år på 2,28 prosent i perioden 2012- 2030 og 2,05 prosent i perioden 2030-2050. Dette er betydelig høyere vekstrater enn hva som er blitt lagt til grunn ovenfor. Dette er da også naturlig ut fra at det må antas at mange av departementene ikke vil bli påvirket av eldrebølgen.

I tillegg vil vi trekke fram følgende:

- Ny teknologi vil redusere arbeidskraftbehovet i eldre- og omsorgssektoren framover.
- Forutsetningen i stortingsmeldingen om uendret familieomsorg på 100 000 årsverk virker ikke naturlig. Når befolkningen øker vil også antall potensielle omsorgspersoner i familien øke.

Omfanget av departementsansatte er til syvende og sist et politisk valg, og det kan være grunn til å forvente et press for å holde antallet nede.

Konklusjon:

Vi har i dette notatet redusert øverste framskrivningsscenario for antall departementsansatte i 2060 fra 9167 i vårt tidligere notat til 7856. Ny omsorgsteknologi og økt familieomsorg kan redusere behovet ytterligere. Framfor alt er antall departementsansatte et valg som kan styres av politiske myndigheter.



DET KONGELIGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KIRKEDEPARTEMENT

Antall politikere pr. departement pr. 15. april 2013

Det er 84 politiske stillinger i departementene (unntatt Forsvarsdepartementet) pr. 15. april 2013. Ved siden av statsrådene består den politiske ledelsen i departementene av statssekretærer og politiske rådgivere. Antallet statssekretærer og politiske rådgivere i ett og samme departement kan variere over tid.

Antall politikere pr. departement (unntatt FD) pr. 15. april 2013:

Statsministerens kontor (SMK)	12
Arbeidsdepartementet (AD)	4
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)	4
Finansdepartementet (FIN)	6
Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)	3
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD)	4
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	5
Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	5
Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)	6
Kulturdepartementet (KUD)	4
Kunnskapsdepartementet (KD)	4
Landsbruks- og matdepartementet (LMD)	3
Miljøverndepartementet (MD)	5
Nærings- og handelsdepartementet (NHD)	4
Olje- og energidepartementet (OED)	4
Samferdselsdepartementet (SD)	4
Utenriksdepartementet (UD):	
Utenriksminister	4
Utviklingsminister	3