

FØLGEFORSKNING FORPROSJEKT POLITIETS NASJONALE BEREDSKAPSSENTER
BAKGRUNN, SITUASJON AUGUST 2016 OG ARBEIDSPPLAN

Arbeidsnotat nr 1

5. september 2016

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Formål med notatet.....	1
1.2	Prosjektets historie.....	1
1.2.1	Tidslinje.....	1
1.2.2	Utvikling i prosjektets omfang.....	4
1.3	Forprosjekt og følgeforskningsprosjektet.....	6
2	Eksempler for sammenligning av eierstyring.....	7
2.1	Vanlig praksis i byggeprosjekter i staten.....	7
2.1.1	Statsbygg.....	7
2.1.2	Andre statlige aktører.....	12
2.2	Vanlig praksis i byggeprosjekter i privat sektor.....	12
2.3	Beste praksis i komplekse prosjekter med høye krav til fremdrift.....	13
2.4	Statsbyggs utvikling av beredskapssenter på Alna.....	13
2.4.1	Styrende dokumenter og gjennomføring.....	13
2.4.2	Prosjektets mål og suksessfaktorer.....	16
2.4.3	Prosjektets organisering.....	17
2.4.4	Kostnader.....	22
2.4.5	Merknader.....	22
2.5	Justisdepartementets utvikling av beredskapssenter på Taraldrud eller Grønmo.....	23
2.5.1	Utarbeiding av konseptutvalgutredning.....	23
2.5.2	Kvalitetssikring (KS1).....	26
2.5.3	Forprosjektfasen.....	28
2.5.4	Status juli 2016.....	38
2.6	Sammenligning av eierstyring i forprosjekt for Alna og forprosjekt for Taraldrud eller Grønmo.....	38
3	Temaer som skal vurderes.....	41
4	Gjennomføring av følgeforskningsprosjektet i forhold til forprosjektet.....	42
4.1	Problemstillinger knyttet til de ulike etapper for gjennomføringen av forprosjektet.....	42
4.2	Metode og fremdriftsplan.....	44
4.2.1	Teoretisk grunnlag.....	44

4.2.2	Metode	46
4.2.3	Fremdriftsplan.....	47
Vedlegg 1	Mandat	49
Vedlegg 2	Referanseliste	52

1 Innledning

1.1 Formål med notatet

Formålet med dette notatet er å etablere et informasjonsunderlag om historien (kronologien) og innholdet i prosjektet Politiets nasjonale beredskapssenter (PNB) frem til august 2016, og således ha kunnskapsunderlaget for følgeforskningsprosjektet. Notatet inneholder en oversikt over de temaer som følgeforskningsprosjektet skal behandle i følge sitt mandat som følger som vedlegg 1. Til slutt presenteres metode og fremdriftsplan for følgeforskningsprosjektet.

Vedlegg 2 lister opp de de dokumenter som ligger til grunn for dette notatet og disse referansene er oppgitt i teksten.

1.2 Prosjektets historie

1.2.1 Tidslinje

Ideen om et nasjonalt beredskapssenter for politiet går tilbake til 2001. I det følgende er kort omtalt de viktigste hendelser og milepæler i prosjektets historie:

2001

På bakgrunn av en anmodning fra Stortinget, fremmer Justisdepartementet i 2001 St. meld. nr. 51 (2000-2001) Helikopter i politiet. Ved behandlingen av denne meldingen, jf Innst. S. nr. 155 (2001-2002) fattet Stortinget beslutning om at det skulle etableres en politihelikoptertjeneste. Tjenesten skulle være døgnbasert og lokalisert i Oslo-området. Behovet av tomteareal var ca 12 mål. Med dette var ideen om det som skulle utvikles til å bli Politiets nasjonale beredskapssenter lagt.

2008

Statsbygg får i oppdrag å kartlegge alternative tomter (i Oslo) til helikoptertjenesten

2010

15. juni skriver Justisdepartementet til Samferdselsdepartementet med forslag om å etablere politiets helikoptertjeneste på Alna på en tomt disponert for jernbaneformål.

14. desember skriver Oslo politidistrikt til POD om samlokalisering av politiets helikoptertjeneste og beredskapstroppen med totalt brutto areal 12 500 m².

2011

22. juli attentatet

10. november redegjør justisministeren for Stortinget om at et nasjonalt beredskapssenter hvor Beredskapstroppen, Hundetjenesten og Helikoptertjenesten i Oslo politidistrikt samlokaliseres vil styrke politiets beredskap. (ref 31)

21. desember (ref 31) gir JD gir Statsbygg i oppdrag å kartlegge alternative tomter/arealer til et beredskapssenter for politiet innenfor Oslos grenser.

2012

24. januar avholdes møte mellom JD, Statsbygg og POD (ref 48) hvor det avklares at bygningsmessig arealbehov er 18 600 mv brutto. Tilstrekkelig utomhusareal kombinert med sikkerhetskrav til avgangs-/landingsområde for helikopter medfører minimum tomteareal på ca 30 mål.

I april legger Statsbygg frem rapport med vurdering av alternative lokaliseringer for beredskapssenter som konkluderer med at det er mulig å etablere dette i Alnabruområdet (ref 7 og 35)

22 Juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14) foreligger.

Statsminister Stoltenberg informerer Stortinget om at Alna-tomten stilles til disposisjon i forbindelse med etablering av nytt beredskapssenter.

Stortinget bevilget 10 mill. på statsbudsjettet for 2013 for planlegging av nytt beredskapssenter (ref 29).

2013

7. februar sender Justisdepartementet oppdragsbrev til POD (ref 29) om å lede arbeidet med etablering av beredskapssenteret. Nytt beredskapssenter skal være ferdigstilt innen senest fem år, dvs innen senest 1. januar 2018.

15. februar sender POD oppdragsbrev til Statsbygg om å påta seg byggherrerollen for etablering av beredskapssenteret (ref 26). I brevet redegjøres for de viktigste føringer fra JD:

- *Beredskapssenteret skal omfatte: Politiets nasjonale bistandsressurser, helikoptertjenesten, beredskapstroppen og hundetjenesten i Oslo politidistrikt*
- *Det skal ikke gjennomføres en formell konseptutvalgutredning med tilhørende kvalitetssikring (KS1). Det skal allikevel gjennomføres en behovsavklaring, med tilhørende beskrivelse av samfunns mål og effektmål som er nødvendig for å oppfylle kravene som stilles ved en KS2 kvalitetssikring*
- *Det skal gjennomføres en ROS-analyse (risiko og sårbarhetsanalyse)*
- *Det skal gjennomføres en statlig planprosess*
- *Det skal utformes miljømål og miljøkrav*
- *Det skal vurderes å etablere samarbeid med Forsvarsbygg*
- *Prosjektet gis høy prioritet og skal ha rask fremdrift og være ferdig innen 1. januar 2018 med følgende frister:*
 - *1. mai 2013: Overordnet styringsdokument oversendes JD*
 - *1. august 2014: KS2 av forprosjektet, skisse- og forprosjekt*

21. februar informerer Statsbygg POD (ref 48) om at arealbehovet vil være ca 20 000 m2 brutto.

11. mars informerer POD per e-post (ref 48) per e-post JD om at det har vært uklart om arealet på 18 600 m2 er brutto eller netto. Oslo politidistrikt uttrykker art de har vært av den klare oppfatning at arealbehovet var **netto** 18 600 m2. Statsbygg gir klart uttrykk for at det ikke vil være mulig å oppføre et bygg på ca 18 600 m2 netto innenfor JDs frist 1. januar 2018.

I den samme e-post fra POD (ref 48) heter det

Det har så langt ikke vært mulig å lage noen estimater på en kostnadsramme for prosjektet, men i møte med JBD 09.01.2013 ble det nevnt at kr 1 mrd. vil være en smerteterskel.

Gjennom prosjektrådets arbeid med prosjektbeskrivelsen er det avdekket at arealbehovet er høyere enn 18 600 m². Hvor stor arealbehovet er vil ikke være endelig avklart før romprogrammet er godkjent, men første utkast til romprogram fra Oslo politidistrikt har en nettoramme på ca 18 000 m². Det anslås at en slik nettoramme vil gi et bruttoareal på ca 30 000 m². Dette vil i så fall få store konsekvenser for kostnadsrammen og tidsplanen. Med en slik størrelse er innflytting 01.01.2018 og en prislapp på max. Kr 1 mrd. urealistisk ifølge Statsbygg. Oslo politidistrikt vil på den annen side trolig kunne redusere arealet noe, men vi tror ikke at det realistisk å redusere arealet ned til 11-12 000 m² netto, dvs. med 1/3.

Politidirektoratet vil, i samarbeid med Statsbygg og Oslo PD, gjennomføre kutt i romprogrammet, men det er ikke sannsynlig at vi klarer å etablere et beredskapssenter med de funksjonene man ønsker innenfor en netto arealramme på ca 18 600 m²...»

21. mars holdes det Styringsdialogmøte med POD, hvor JD understreker at det skal svært tunge og tungtveiende argumenter til for å avvike på forutsetningene som hittil har ligget til grunn for prosjektet. Konklusjonspunktene var som følger:

- Regjeringens beslutning om planlegging av beredskapssenteret med sikte på ferdigstillelse senest innen 1.1.2018 er basert på bygningsmasse/romprogram på 18 600 kvm brutto, jf. rapport fra Statsbygg av april 2012 Om vurdering av alternative lokaliseringer for nytt beredskapssenter. Det er avgjørende at rom- og funksjonsprogram nå kommer raskt på plass. Anbefalt løsning, med begrunnelse og konsekvenser, må snarest forelegges departementet for endelig beslutning tas.
- Departementet legger til grunn at POD etablerer en robust prosjektorganisasjon som kan følge opp og støtte Statsbygg som byggherre.
- Departementet understreket at POD må ha svært tungtveiende grunner dersom det skal aksepteres en økning i romprogram. Ved eventuell velbegrunnet løsning med mindre økning i areal er det etpremiss at nytt beredskapssenter skal kunne være ferdigstilt innen 1.1.2018, og at løsningen som anbefales skal gi en kostnadseffektiv arealbruk med optimaliserte løsninger.

19. april sender JD revidert oppdragsbrev til POD hvor det presiseres at

planlegging av beredskapssenteret med sikte på ferdigstillelse senest innen 1. januar 2018 er basert på en bygningsmasse på ca 18 600 m² brutto

31. mai legger Statsbygg frem Sentralt styringsdokument for nytt beredskapssenter (ref 34)

I september foreligger forslag til rom- og funksjonsprogram for et beredskapssenter på Alna-tomten.

Stortingsvalg og regjeringsskifte

Stortinget bevilger 60 mill. kroner på 2014 budsjettet for videre prosjektering av nytt beredskapssenter på Alna.

2014

16. januar behandler regjeringen beredskapssenteret og fatter beslutninger (ref 48) som videreføres

27. januar i oppdragsbrev til POD (ref 19) hvor det heter:

- Det skal igangsettes skisseprosjektering for nytt beredskapssenter på Alna basert på byggeprogram på 34 000 m² brutto.
- Parallelt med skisseprosjekteringen (av Alnabru prosjektet) skal det gjennomføres en ordinær konseptutvalgtredning i henhold til kvalitetssikringsregimet for store statlige investeringer, for å vurdere ulike alternativer for å øke politiets nasjonale beredskap.
- Ferdigstilt skisseprosjekt og konseptutvalgtredningen skal foreligge samtidig innen 10. august 2014

Man fikk altså en parallell prosess hvor Statsbygg fullførte skisseprosjektet for Alna og POD startet KVVU-arbeidet for flere alternativer for å øke politiets nasjonale beredskap, nærmere omtalt i avsnitt 2.5.1.

I statsbudsjettet for 2015 blir det bevilget 30 mill. kroner til videre forprosjektering (ref 24).

19. desember forelå skisseprosjektet. Dette ble ikke videreført.

2015

19. mai foreligger endelig KVVU rapport (ref 1) som konkluderte med å anbefale at det bygges et nasjonalt beredskapssenter på rundt 33.000 m² i bruttoareal på Grønmo der Beredskapstroppen, Bombegruppen, Krise- og gisselforhandlertjenesten og Helikoptertjenesten er samlokalisert.

26. august foreligger endelig KS1 rapport.

20. august behandlet regjeringen beredskapssenteret og de viktigste konklusjoner var:

- 1) I forprosjekteringen av nytt beredskapssenter for politiet utredes lokalisering på Grønmo og Taraldrud. For hver av lokasjonene utredes maksimums- og minimumsalternativer. Regjeringen tar stilling til alternativ etter gjennomført KS2.
- 2) Oppdragsbrevet innrettes med sikte på å sikre god omfangsstyring og kostnadsreduksjon. Utformingen av oppdragsbrevet avklares mellom JD, FIN og SMK.
- 3) JD, FIN og KMD gis fullmakt til å avgjøre om den videre prosjekteringen skal gjennomføres av Statsbygg eller om arbeidet skal lyses ut i markedet, og til å avgjøre organiseringen og styringen av arbeidet. JD skal lede styringsgruppen.

2016

I månedsskiftet februar/mars blir Metier AS engasjert for å levere prosjektledelsen for forprosjektering av nasjonalt beredskapssenter for politiet. Avropet ble signert 11. mars (ref 17).

15. juni fastslår Justisdepartementet og Finansdepartementet eiers føringer for Politiets nasjonale beredskapssenter (ref 25).

Matrise 1.1 viser hvordan prosjektet kan beskrives som å bestå av syv faser fra idé-fasens start i 2001 og frem til ferdigstilling av forprosjektet ved utgangen av 2017.

Matrise 1.1 Historie Prosjekt Politiets nasjonale beredskapssenter

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fase 1 Forhistorie: 2001 - 2010								
Fase 2 Alnabru: Tomte avklaring	X	X	X					
Fase 3 Alnabru: Skisseprosjekt				X	X			
Fase 4 KVVU					X	X		
Fase 5 KS 1						X		
Fase 6 Avklaring: Forprosjekt						X	X	
Fase 7 Gjennomføring Forprosjekt							X	X

1.2.2 Utvikling i prosjektets omfang

Matrise 1.2 viser hvordan prosjektets innhold og omfang har utviklet seg fra 2001 til 2016

Matrise 1.2 Prosjektets innhold og omfang

Dato og referanse	Prosjektets innhold	Antall kvadratmeter
2001 St.meld nr 511 (2000-2001) (ref 48)	Politihelikopter tjeneste	Tomteareal 12 000 m2
2010 12 14 Brev fra Oslo politi til POD (ref 48)	Politiets helikoptertjeneste og beredskapstroppen	Totalt arealbehov ekskl hundetjenesten 12 500 m2 brutto Administrasjonsbygg og skytebane 10 000 m2 brutto Treningsfasiliteter 2 500 m2 brutto
2011 12 14 e-post fra POD (ref 31, 48)		Totalt 18 575 m2
2011 12 21 Oppdragsbrev fra JD til SB (ref 31)	Samlokalisering av Beredskapstroppen, Hundetjenesten og Helikoptertjenesten i Oslo politidistrikt.	18 600 m2
2012 12 24 Møte JD, POD og Statsbygg (ref 35, 48)		Minimum 18 600 m2 brutto bygningsareal og 30 mål tomt.
2013 02 21 Styringsdialog møte (ref 48)		20 000 m2 brutto
2013 02 27 Oslo politidistrikt (ref 48)		18 600 m2 netto
2013 03 11 (ref 48)		
- Oslo politidistrikt klargjør at deres forutsetning er at arealbehov 18 600 m2 er NETTO - Statsbygg informerer om at det ikke er mulig å oppføre et bygg på ca 18 600 m2 netto innen angitte frister: 1 mrd kr og innflytting 1.1.2018 - Det anslås at nettoramme på 18 600 m2 vil gi bruttoareal på ca 30 000 m2		
2014 01 27 Oppdragsbrev JD til POD (ref 19)		34 000 m2 brutto
2014 06 11 (ref 39)	POD informerer om at hundetjenesten skal tas ut	
2015 05 19	Beredskapstroppen,	33 000 m2 brutto

KVU rapport (ref 1)	Bombegruppen, Krise- og gisselforhandlertjenesten og Helikoptertjenesten	
2016 03 11 Avrop rammeavtale (ref 17)	Dekke behovet for bedre treningsfasiliteter og nødvendige lokaler for beredskapstroppen, bombegruppen, krise- og gisselforhandlerne og politiets helikoptertjeneste	

I prosjektets historie har det vært oppgitt følgende datoer for ferdigstillelse av beredskapssenteret:

- JD oppdragsbrev 7. februar 2013 til POD (ref 29) Ferdig senest 1. januar 2018
- KVU 19. mai 2015 (ref 1) Medio 2020
- Eiers føringer 15. juni 2016 (ref 13) I løpet av 2020

Det forelå ingen kostnadsramme for beredskapssenter på Alna, men i e-post fra POD 11. mars 2013 ble det nevnt at i et møte med JD 9. januar 2013 (ref 48) ble det nevnt at 1 mrd. Kroner vil være en smerteterskel.

I «Eiers føringer for prosjektet» av 15. juni 2016 (ref 13) heter det

Prosjektleder gis en kostnadsramme på 2,5 mrd. kroner (2015-kroner) inklusiv mva, som skal inkludere brukerutstyr og tomt. SIBO-landsby og innendørs skytebane skal inkluderes i planleggingsrammen, men fremkomme som opsjoner for politisk behandling.

1.3 Forprosjekt og følgeforskningsprosjektet

Forprosjektet gjennomføres innenfor Finansdepartementets rammeavtale om kvalitetssikring hvor det fastslås (ref 17) at

- *Avropet gjelder kvalitetssikring av praktisk forsøk med å sikre kvalitet i forprosjektering av bygg som skal gjennomføres utenom Statsbygg-modellen*
- *Metier skal levere prosjektledelsen for forprosjektering av nasjonalt beredskapssenter for politiet*
- *Forprosjekteringen skal gjennomføres som «design-to-cost», med utgangspunkt i kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1) for politiets nasjonale beredskap. Forprosjekteringen skal fokusere på optimalisering av tiltakets kost-/ nytteforhold, med utgangspunkt i tiltakets livsløpskostnader.*

Forprosjektet skal gjennomføres utenom Statsbyggmodellen. Det er Justisdepartementets og Finansdepartementets ambisjon å demonstrere hvor godt det *kan gjøres* når en benytter en modell basert på teori og beste praksis, og har en sterkt dedikert prosjekteier.

På oppstartseminaret 22 juni 2016 ble det uttrykt som et mål at prosjektet Politiets nasjonale beredskapssenter PNB skal stå som et fyrtårn for statlig planlegging og gjennomføring av et statlig byggeprosjekt.

Concept programmet er engasjert for å dokumentere det som skjer i forprosjektfasen og et eget følgeforskningsprosjekt er etablert for dette. Det er viktig å presisere at formålet med følgeforskningsprosjektet er å dokumentere det som skjer i forprosjektfasen og ikke å evaluere gjennomføringen av forprosjektet.

Forskningen begrenses til å observere utviklingen fra idéfasen fremt til fullstendig forprosjekt hvor påvirkningsmulighetene er størst samtidig som det er i denne fasen at det mangler mest av allment anerkjent systematikk.

Fra Justisdepartementet og Finansdepartementet er det uttrykt at formålet med følgeforskningsprosjektet er at dette skal gi en nytteeffekt for Justisdepartementet og andre prosjekteiere i overordnet styring av byggeprosjekter. Det er uttrykt at den endelige rapport fra følgeforskningsprosjektet skal bli et viktig referansedokument for statlige aktører som skal gjennomføre større byggeprosjekter.

2 Eksempler for sammenligning av eierstyring

Det som skal sammenlignes er hvordan ulike prosjekteiere utøver eierstyring i forprosjektfasen. For dette er valgt ut følgende eksempler som skal legges til grunn:

- A. Vanlig praksis i byggeprosjekter i Staten
 - Statsbygg
 - Andre som for eksempel Forsvarsbygg, Avinor, helseforetak
- B. Vanlig praksis i byggeprosjekter privat sektor
- C. Beste praksis i komplekse prosjekter med høye krav til fremdrift
- D. Statsbyggs utvikling av beredskapssenter på Alna
- E. JDs utvikling av beredskapssenter på Taraldrud eller Grønmo

2.1 Vanlig praksis i byggeprosjekter i staten

2.1.1 Statsbygg

I rapporten *Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter* utarbeidet av konsulentfirmaet Menon¹ på oppdrag fra Statsbygg, blir det foretatt en evaluering/analyse av kostnadsutviklingen i forprosjektfasen fra KS1 til KS2 for fire av Statsbyggs investeringsprosjekter². I Menon-rapporten beskrives Statsbyggs prosjektmodell. I dette avsnitt sammenfattes beskrivelsen av denne prosjektmodellen Menon-rapportens sammendrag og kapittel 2.

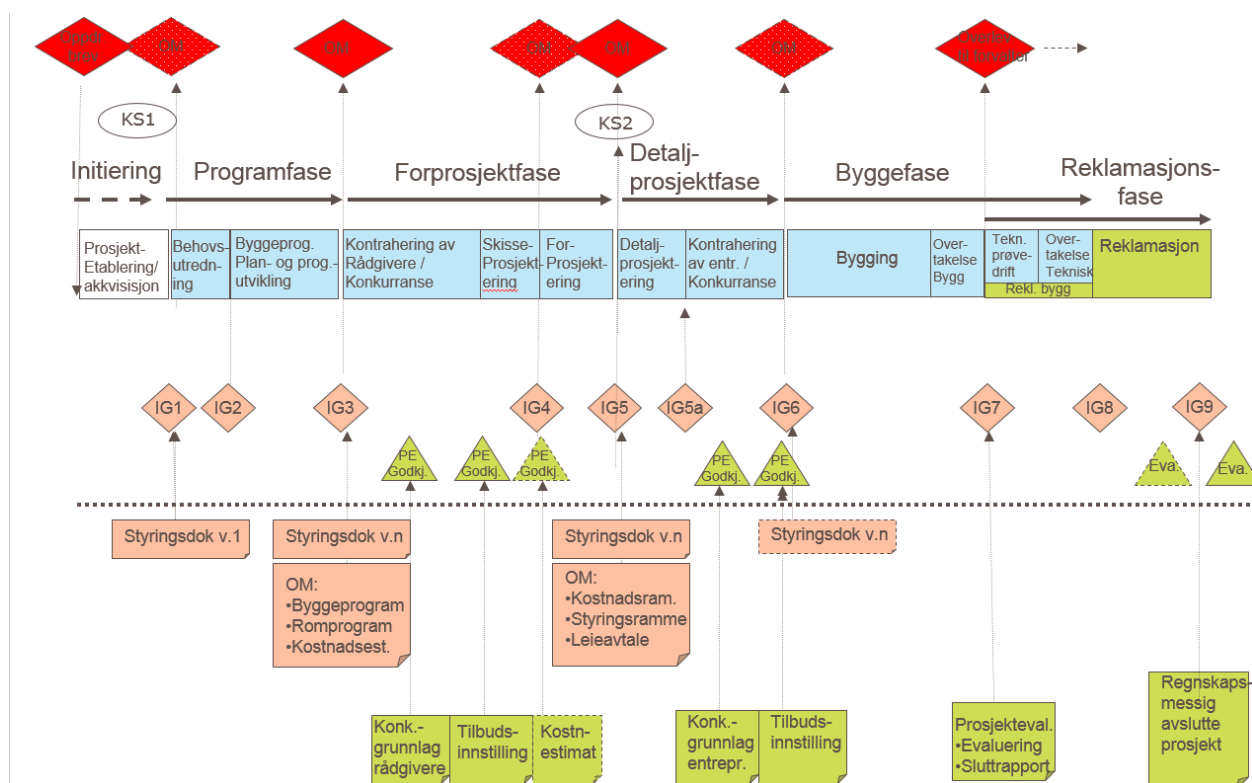
Statsbygg er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og gjennomfører byggeprosjekter på oppdrag fra statlige institusjoner, som regel departementer eller deres underliggende etater. Grunnlaget for oppdraget er oppdragsbrev fra bestillende departement eller etat.

Menonrapporten har følgende figur som viser Statsbyggs prosjektmodell.

Figur 2.1 Illustrasjon av Statsbyggs prosjektmodell. (Kilde: Statsbygg, Menonrapport side 16)

¹ *Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter*, Menon-publikasjon nr. 38/2015

² Campus Ås, Rehabilitering og nybygg for Folkehelseinstituttet, Nytt Nasjonalmuseum og Arkivverkets sentraldepot og Norsk helsearkiv



De viktigste karakteristika ved Statsbyggs prosjektmodell presentert i Menonrapporten kan sammenfattes som følger:

Statsbygg har utviklet en egen prosjektmodell for styring og gjennomføring av prosjekter. Den skal sikre enhetlig og fleksibel gjennomføring av Statsbyggs byggeprosjekter. Prosjektmodellen er inndelt i fem faser i tillegg til initiering: Programfase, Forprosjektfase, Detaljprosjektfase, Byggefase og Reklamasjonsfase. Programfasen og forprosjektfasen foregår mellom de to eksterne kontrollpunktene i Statens prosjektmodell: KS1 og KS2. Underveis i prosessen er det lagt opp til faste punkter for intern godkjenning (IG) og oppdragsmøter med oppdragsgiver.

Opprettelsen av et styringsdokument er en del av prosjektmodellen. Dette er det overordnede dokumentet for prosjektet og skal blant annet inneholde prosjektets mål, rammer og strategier. Styringsdokumentet skal oppdateres ved alle interne godkjenningsskritt og dersom rammebetingelsene endres. Internt fungerer styringsdokumentet som en kontrakt mellom prosjekteier og prosjektleder. Formålet med styringsdokumentet er «å gi en balansert fremstilling av alle vesentlige forhold, og en tydelig årsakssammenheng mellom prosjektets hensikt og mål, suksesskriterier, strategier og de øvrige punktene». Styringsdokumentet struktureres etter følgende kapittel: 1) Overordnede rammer for prosjektet, 2) Prosjektstrategier, 3) Prosjektstyringsbasis.

Prosjektmodellen starter med et oppdragsbrev fra oppdragsgiver. Oppdragsbrevet inneholder overordnede føringer og mål og skal legge rammene for oppdragets omfang, kostnad og varighet.

Når Statsbygg får oppdragsbrev om et byggeprosjekt overtar Byggherreavdelingen i Statsbygg ansvaret. (Se nærmere under om den interne organisering i Statsbygg.

Initieringsfasen er fasen mellom mottatt oppdragsbrev og første oppdragsmøte. Hovedaktiviteten i denne fasen er å opprette et eget prosjekt internt i Statsbygg, gjennomgå føringene i oppdragsbrevet og innhente mer informasjon fra oppdragsgiver og bruker. Det skal også utarbeides en ressursavtale internt og et styringsdokument. Fasen avsluttes med et internt godkjenningsskritt, IG1.

Styringsdokumentet på IG1 tidspunktet inneholder sjelden et estimat på forventet investeringskostnad.

I *Programfasen* skal det gjennomføres en ny behovsutredning og lages et byggeprogram. I denne fasene er det to interne godkjenningpunkt. IG2 og IG3. Før IG2 er hovedaktiviteten utforming av romprogram med funksjonsanalyse, PMU-notat (plan-, miljø- utvikling), alternativvurdering og kontraktstrategi. IG2 er kun til internt bruk og inneholder sjelden estimat på forventet investeringskostnad. Frem til IG3 utarbeides byggeprogrammet i tett samarbeid med bruker. Det blir også satt opp en plan for sikkerhet/helse/arbeidsmiljø/ytre miljø, plan for usikkerhetsstyring og prosesser for tids- og kostnadsledelse. Ved avslutning av fasen skal det i tillegg til byggeprogrammet foreligge et oppdatert styringsdokument og programestimat. Alt dette skal godkjennes av Statsbyggs ledelse før det legges frem i oppdragsmøte.

Forprosjektfasen inneholder tre leveranser: Kontrahering av rådgivere, skisseprosjektering med kostnadsestimat og forprosjekt med kostnadsramme. Brukeren bør i denne fasen delta aktivt i møter og starte prosjekteringen av brukerutstyr. Kostnadsestimatet i skisseprosjektet skal godkjennes av prosjekteier. (Se under om Statsbyggs definisjon av prosjekteier). Det skal også konkurransegrunnlaget og tilbudsinnstillingen til rådgiverne. Mellom avsluttet skisseprosjekt og påbegynt forprosjekt er det et internt godkjenningpunkt, IG4. Som modellen viser er det anbefalt å avholde et oppdragsmøte etter Skisseprosjektet. Her diskuteres det gjerne endringer som skal implementeres i selve forprosjektet. I forprosjektet skal styringsramme og kostnadsramme estimeres. Signert leiekontrakt skal også utarbeides og signeres før fasen avsluttes. Ved fasens slutt skal Statsbyggs ledelse godkjenne kostnadsrammen, styringsrammen og leieavtalen før det presenteres i oppdragsmøte. Styringsdokumentet oppdateres og er en del av det som skal vurderes i KS2.

For alle godkjenningpunkt mellom ulike faser, det vil si IG1, IG3, IG5 og IG6, er Byggherredirektøren/Eiendomsdirektøren og Administrerende direktør ansvarlig ved byggeprosjekter med kostnadsramme på henholdsvis under og over 50 millioner kroner. Ved interne godkjenningpunkter innad i fasene, IG2 og IG4, er det Prosjekteier og Byggherredirektør som er ansvarlig ved prosjekter på henholdsvis under og over 50 millioner kroner.

Organiseringen for et prosjekt internt i Statsbygg er som følger:

Prosjekteier (PE) blir valgt av administrerende direktør. Prosjekteierens viktigste ansvarsområder er rammer og mål fra oppdragsgiver og internt i Statsbygg, skaffe midler til prosjektgjennomføring, utpeke prosjektleder, rapportere til oppdragsgiver og internt i Statsbygg og delta i oppdragsmøter.

Prosjektleder (PL) ivaretar byggherrefunksjonen på vegne av Statsbygg. Han/hun leder planlegging og gjennomføring av prosjektet, skaffe ressurser til prosjektgjennomføring og gir tilbakemelding til prosjektmedarbeidere og linjeledere ved endring av ressursavtalen eller arbeidsoppgaver. Prosjektleder rapporterer til prosjekteier.

Øvrig ansvar og myndighet defineres i styringsdokumentet.

Alle prosjekter skal etablere en ressursgruppe (SGR).

Prosjektråd internt (PRI) skal gjennomføres i alle prosjekter med en prosjektkostnad over 500 millioner kroner (Klasse 3 og 4) og etableres i programfasen eller forprosjektfasen. I disse fasene gjennomføres PMI kvartalsvis eller etter behov.

I detaljeringsfasen og byggefasen gjennomføre de månedlig eller etter behov. Medlemmene bestemmes av Prosjektleder og Byggherredirektør. PRI skal være en støttefunksjon for prosjekteier og prosjektleder for å sikre god prosjektgjennomføring.

Oppdragsmøtene skal ha representanter fra fagdepartement, Brukerinstitusjoner, Prosjekteier og prosjektleder i Statsbygg. Oppdragsmøtet har ikke mandat til å foreta beslutninger men skal brukes til orientering, drøfting og rådgivning av problemstillinger i prosjektet. Oppdragsmøtene gir således et utvidet grunnlag for beslutninger hos oppdragsgiver.

Statsbyggs oppdrag til Menon var å *gjennomføre en evaluering/analyse av kostnadsutviklingen fra KS1 til KS2 for noen av Statsbyggs investeringsprosjekter og kartlegge rotårsakene til kostnadsøkningene*. Menonrapporten identifiserer tre årsaksnivåer: direkte, bakenforliggende og systemiske/organisatoriske.

De **direkte årsakene** til kostnadsutviklingen mellom KS1 og KS2 er direkte knyttet til selve bygget som planlegges, som endring i bruttoareal, arealsammensetning, byggets standard, lokalisering/tomtevalg og generelle byggekostnader.

Bakenforliggende årsakene er delt inn i tre prinsipielt ulike kategorier, og de er alle knyttet til beslutninger/handlinger som kan forklare hvorfor de direkte årsakene til kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 inntreffer: 1) KVVU/KS1 estimatene er for lave i forhold til de forutsetningene en kunne ta på gjeldende tidspunkt, 2) endring i behov og løsninger på en måte som ikke kunne forutses i KVVU/KS1, og 3) begrenset fokus på å holde investeringskostnaden på linje med KVVU/KS1 estimatene.

De **systemiske/organisatoriske årsakene** som kan bidra til å forklare noen av de bakenforliggende årsakene er fire årsaker som kan være gjeldende: 1) Statens prosjektmodell, 2) Statsbyggs prosjektmodell, 3) tidsbruken i prosessen, og 4) organisering av prosessen/insentivstrukturen til de sentrale aktørene. Det er disse systemiske/organisatoriske årsakene til kostnadsøkninger som er de som først og fremst er relevante når man skal vurdere eierstyring i forprosjektfasen for prosjekter gjennomført av Statsbygg. I Menonrapporten er disse sammenfattet som følger (side 5-6):

En sentral forklaring er **hvordan Statens prosjektmodell tolkes**. Det er betydelige forskjeller i kvaliteten på grunnlagsmaterialet som kostnadsestimatene i KS1 er basert på, versus grunnlagsmaterialet som kostnadsestimatene i KS2 er basert på. Det betyr at usikkerheten i estimatene er større ved KS1 enn ved KS2, men dette betyr ikke at KS1-estimatene systematisk skal være betydelig lavere enn KS2. Det kan se ut til at KVVU/KS1-estimatene ikke sikter seg inn på sannsynlig investeringsnivå, men bare på valg mellom konsepter. Dette gjelder for eksempel for Nasjonalmuseet, Campus Ås og Arkivverket.

- En annen sentral forklaring for kostnadsøkningen mellom KS1 og KS2 er at **Statens prosjektmodell ikke krever et styringsmål for kostnader for denne planleggingsprosessen**. Dette påvirker kvaliteten på estimatene i KVVU/KS1 ved at sentrale elementer kan inkluderes i etterkant. Det gir også betydelig rom for endring i både prosjektinterne og prosjekteksterne behov og løsninger underveis i prosessen. I tillegg mangler de sterke incentivene til kostnadsstyring, som en ville hatt med et mer bindende kostnads mål. Bruttoareal som styrende ramme vil bare i begrenset grad bidra til å dempe kostnadsutviklingen for den type funksjonsbygg som vi omtaler her.

- Også **Statsbyggs prosjektmodell** kan bidra til å forklare de bakenforliggende årsakene til kostnadsutviklingen mellom KS1 og KS2. Prosjektmodellen gjør at Statsbygg er helt avhengig av føringer i oppdragsbrev fra bestillende departement for å kunne styre prosessen godt. Den gir ingen føringer for at Statsbygg skal ta hensyn til tidligere dokumenter i saken, med mindre oppdragsgiver ber om det. Den har heller ingen krav om at prosjektleder skal ha et kostnads mål å styre etter.

- **Selve organiseringen av planleggingsprosessen** mellom KS1 og KS2 er også en medvirkende årsak til kostnadsutviklingen. Dette gjelder både det å få KVVU/KS1-estimatene på riktig nivå, men også endringer i behov underveis i prosessen og styring av kostnader. Det kan se ut til at det mangler et ledd mellom Statens prosjektmodell og Statsbyggs prosjektmodell. Hvilken rolle har de ulike aktørene i planleggingsperioden og hvordan skal denne utøves? Vår vurdering etter denne evalueringen er at selve organiseringen av planleggingsprosessen har bidratt til kostnadsøkningen mellom KVVU/KS1 og KS2.

I Menon rapporten legges det vekt på å se på forholdet mellom det bestillende departement og Statsbyggsoverordnede fagdepartement (nå KMD)

Det er særlig fagdepartementets og brukernes roller som er lite spesifisert. For eksempel har bestillende departement ingen klar mal for hvordan oppdraget skal utformes. Det er opp til hvert enkelt **bestillende departement** hvorvidt de skal inkludere styrende rammer i oppdraget til Statsbygg og hvordan dette skal gjøres. Ingen av oppdragsbrevene Menon har undersøkt har gitt Statsbygg rammer for investeringskostnaden til bygget som skal planlegges. Flere av oppdragsbrevene gir også betydelig rom for tolkning. Hva innebærer for eksempel høye miljøambisjoner for bygget? Hvor nært skal bygg lokaliseres for at de er samlokalisert? Hva skal man vektlegge i campusutvikling? Hvordan skal man vekte kostnader i forhold til faglige føringer fra bruker? Byggeprosjektene er store og komplekse så betydelig rom for tolkning av styringssignaler i planleggingsfasen kan bidra til en økning i kostnader som ikke var intendert. Det er også opp til **brukerne** hvor mye ressurser de benytter på å få spesifisert opp sine behov og konsekvenser av disse behovene til KVV/KS1. Dårlig spesifiserte behov ser ikke ut til å få konsekvenser for bruker, siden behov og løsninger kan endres underveis i prosjektet. Vi finner ikke et skriftlig veiledningsmateriale for bruker i denne prosessen som forklarer hvilken viktig rolle bruker har, hva som er viktig å få fram av informasjon på ulike tidspunkt, samt hvordan prosessen bør organiseres internt og eksternt.

- **Tidsbruken i prosessen** kan også forklare bakenforliggende årsaker til kostnadsutviklingen. Jo lenger tidsperiode mellom de to estimatene, jo vanskeligere er det for KVV/KS1-estimatene å inkludere alle relevante aspekter. Behovene kan også endres underveis, for eksempel ved endring i oppgavesammensetning for bruker eller ved endring i målene for prosjektet. Kostnadsstyringen kan også bli mer krevende jo lenger tid det går mellom KS1 og KS2, blant annet på grunn av endring av ansvarlige og utførende personell.

Etter vår evaluering av fire byggeprosjekter i Statsbygg er det særlig ett tiltak vi vil anbefale for å begrense kostnadsutviklingen mellom KS1 og KS2: **et mer bindende styringsmål for kostnader på et tidlig tidspunkt**. Det er to bakenforliggende årsaker til kostnadsutviklingen en da vil bremse: 1) at kostnadsestimatene er for lave i forhold til de forutsetninger en kunne ta på gjeldende tidspunkt og 2) at det er begrenset fokus på å holde investeringskostnaden på linje med KVV/KS1-estimer. For å få et hensiktsmessig bygg må en også legge til rette for at behov og løsninger kan endre seg underveis i planleggingsperioden, ved å etablere et regime for endringshåndtering.

Statsbyggs gjennomføringsmodell i et eierstyringsperspektiv.

Modellen definerer faste punkter for intern godkjenning (IG) og oppdragsmøter med oppdragsgiver(OM). Beslutninger fattes i IG, mens oppdragsmøter med representanter fra fagdepartement, brukerinstitusjoner, prosjekteier (SB) og prosjektleder i SB er av rent informativ karakter, og OM har ingen beslutningsrett. Riktignok kan oppdragsmøtene gi utvidet grunnlag for beslutning hos oppdragsgiver, uten at det fremkommer hvor og når disse beslutningene tas. I Menon-rapporten er på den annen side oppdragsgiver definert som nettopp OM, som da ifølge modellen ikke har beslutningsrett.

Det fremkommer ikke eksplisitt hvilke mål som prosjektet avstemmes mot i de ulike IG, utover at det er Statsbyggs ledelse som godkjenner, herunder byggeprogram, styringsdokument, programestimat, kostnadsramme, styringsramme og leieavtale. Basert på Illustrasjon av Statsbygg sin prosjektmodell i figur 2.1 kan det oppfattes som all eierstyring utenom KS 1 og KS 2 er interne prosesser i Statsbygg iht. føringer gitt av Statsbygg sitt eierdepartement FAD, KMD.

Kostnadsestimer i skisseprosjekt godkjennes av prosjekteier (SB) og er ikke underlagt noen behandling av fagdepartement eller Statsbyggs eierdepartement (FAD, KMD).

Det kan oppfattes som en svakhet ved modellen at oppdragsmøtet ikke har beslutningsrett. Dette kan frata eier rettighet til både å be om «rework» ved manglende måloppnåelse og å legge korrektive føringer for neste fase.

Det er også avdekket en del utfordringer i forbindelse med Statsbyggs prosjektmodell fra erfaringene med utviklingen (forprosjekt) for politiets beredskapssenter på Alna, nærmere omtalt i avsnitt 2.4.

2.1.2 Andre statlige aktører

Det er ønskelig å vurdere andre statlige aktørers praktisering av eierstyring innenfor relevante gjennomføringsmodeller. Dette begrenses til perioden fra idefase til ferdig forprosjekt og som grunnlag for beslutning om implementering. Vi vil se nærmere på statlige virksomheter som har utbygging som kjernevirksomhet og hvor resultatmålene tid, kostnad og kvalitet er sentrale parameter i forprosjektfasen. Dette kan for eksempel være Forsvarsbygg, Helseforetak, Avinor, men det er også andre som kan være aktuelle.

Forsvarsbygg

Forsvarsbygg har (ref, årsrapport 2015) et godt system for virksomhets- og økonomistyring kontroll som skal sikre at:

- Det fastsettes mål og resultatkrav, og at disse nås
- Ressursbruken er effektiv
- Virksomheten drives etter gjeldende lover og regler
- Systemer gir tilstrekkelig og presis styringsinformasjon og godt beslutningsunderlag.

Av større – og komplekse prosjekter hvor det kan hentes data og erfaring fra forprosjektfase, utpeker den nye kampflybasen på Ørland seg som et mulig valg.

Helseforetakene

Sykehusbygg HF har som oppgave å bidra til framtidsrettet utvikling av sykehusbygging i Norge gjennom læring, innovasjon og erfaringsoverføring (www.sykehusbygg.no). Det er de regionale helseforetakene som har beslutningskompetanse til å vurdere og prioritere de ulike investeringsprosjektene i regionen, samt igangsette enkeltprosjekter (Veileder Tidligfaseplanlegging i sykehusprosjekter, 2011). Aktuelt prosjekt kan være nytt sykehus i Østfold. Et viktig poeng ved helseforetakene er at deres planlegging blant annet styres av deres krav til inntekter.

Avinor

Avinor har sitt eget rammeverk og modell for prosjektgjennomføring. SMART? Ny flyplass på Helgeland har gjennomført forprosjekt og prosjektet er nå klart for behandling og beslutning om videreføring.

2.2 Vanlig praksis i byggeprosjekter i privat sektor

I tillegg til statlige aktører vil det være av interesse å se på praksis i private selskaper. Dette i betydning av hvilken informasjon som oppfattes som nødvendig og hvilke prinsipper som legges til grunn for beslutning om igangsettelse. Boligprosjekter legges som regel ut for salg på grunnlag estimer og prosjektert materiale på forprosjektnivå. Beslutning om igangsetting er som regel knyttet opp mot en spesifisert andel solgte boliger, hvoretter detaljprosjektering igangsettes. Lønnsomheten for utbygger er avhengig av prosjektet har et fravær av både kost – og omfangsendringer. Aktuelle selskaper kan være Selvåg Bolig og OBOS.

Det kan også være av interesse å se på eierstyringsprinsipper i Entra. Siden splittelsen fra Statsbygg og privatisering av selskapet er Entra nå en av landets største aktører innenfor eiendom. Selskapets forretningsstrategi er å være ledende på kundeopplevd kvalitet, levere lønnsom vekst og være

miljøledende i bransjen. Det er grunn til å tro at eierstyringen i selskapet er tilpasset et marked med sterk konkurranse og krav til dynamikk.

2.3 Beste praksis i komplekse prosjekter med høye krav til fremdrift

Komplekse prosjekter med høye krav til fremdrift finnes først og fremst innenfor industriutbygging og olj/gass installasjoner. På grunn av størrelsen på investeringene er kravet til gevinstrealisering for investerende part sterkt fokusert. FFP vil i samråd med oppdragsgiver foreslå case på et senere tidspunkt.

2.4 Statsbyggs utvikling av beredskapssenter på Alna

2.4.1 Styrende dokumenter og gjennomføring

Denne presentasjonen viser Statsbyggs utvikling av beredskapssenteret på Alna de enkelte år siden 2011

2011

21. desember 2011 (ref. 31) ga Justisdepartementet Statsbygg i oppdrag i å kartlegge alternative tomter/arealer til et beredskapssenter for politi til nytt beredskapssenter i Oslos grenser, hvor Beredskapstroppen, Hundetjenesten og Helikoptertjenesten i Oslo politidistrikt skulle samlokaliseres. Det ble også nevnt andre behov som bl.a. treningsområde og verksted. Kriteriene for arealbehov skulle være like som for alternativet Alnabru.

2012

I april la statsbygg frem en rapport med vurdering av alternative lokaliseringer for beredskapssenteret som konkluderer med at det er mulig å etablere dette i Alnabruområdet.

Høsten 2012 bevilget Stortinget 10 mill. på statsbudsjettet for 2013 til planlegging av nytt beredskapssenter (ref 29).

2013

7. februar 2013 sendte JD oppdragsbrev til POD om etablering av beredskapssenter og PODs ansvar for å lede arbeidet med å etablere et nytt beredskapssenter for politiet (ref 29). Her fremgår de viktigste premisser og føringer for etableringen.

15. februar 2013 sendte POD oppdragsbrev til Statsbygg om å påta seg byggherrerollen (ref 26)

21. februar 2013 besvarte Statsbygg oppdragsbrev fra POD knyttet til tidsplan og sikkerhetsnivå.

19. april 2013 sendte JD brev (ref 30) til POD med presiseringer av oppdraget. De viktigste premisser og føringer fra JD (sammenfattet fra de to oppdragsbrevene) var som følger (vårt utvalg og nummering):

- a) Tomtebehovet er estimert til ca. 30 mål.
- b) Jernbanens tomt på Alna skal stilles til disposisjon. Denne er både av politiet og Statsbygg ansett som å være den best egnede i Oslo og vurdert som den med minst konfliktpotensial i forhold til naboer
- c) Selv om prosjektets tilsa at dette skulle underlegges Finansdepartementets regime for ekstern kvalitetssikring skal det ikke gjennomføres en formell konseptvalgutredning (KVU) med påfølgende kvalitetssikring (KS1). Men det skal foretas en behovsavklaring, med

tilhørende beskrivelse av samfunnsmål og effektmål som er nødvendig for å oppfylle kravene som stilles ved en KS2 kvalitetssikring (Se ytterligere argumentasjon ref 29 side 2)

- d) Det skal gjennomføres en ROS-analyse (risiko og sårbarhetsanalyse)
- e) Det skal gjennomføres en statlig planprosess for regulering av Alna-tomten
- f) Det forutsettes at Rom Eiendom AS, som eier tomten, medvirker til at nødvendig eiendomsareal overføres til staten ved Statsbygg
- g) Miljøambisjonene for prosjektet må avklares (miljømål og miljøkrav)
- h) Arbeidet med planlegging, rom- og funksjonsprogram, reguleringsplan, konsesjon fra luftfartsmyndighetene, grunn- og miljøundersøkelser mv med sikte på kvalitetssikring (KS2) av forprosjektet, skisse- og forprosjekt og over-ordnet styringsdokument med underliggende dokumentasjonsgrunnlag, skal kunne foreligge innen 1. august 2014.
- i) Det arbeides med sikte på at nytt beredskapssenter skal være ferdigstilt innen senest fem år, dvs. senest 1. januar 2018, basert på en bygningsmasse på 18 600 m²
- j) Det er svært viktig med rask fremdrift i prosjektet. Arbeidet må gis meget høy prioritet i alle ledd slik at nødvendige beslutninger tas fortløpende på et godt grunnlag
- k) Politidirektoratet bes å prioritere å få etablert et overordnet styringsdokument og viktige strategiske dokumenter for det videre arbeidet, som bør forelegges prosjektrådet og oversende JD for godkjenning innen 1. mai 2013.

31. mai 2013 forelå *Sentralt styringsdokument for nytt beredskapssenter* (ref 34).

Siste statusrapport fra Statsbygg foreligger 1. september 2013 (ref 33). De viktigste punkter i denne er:

- I perioden fra mai til september foretok Statsbygg en trimming av foreliggende rom- og funksjonsprogram utarbeidet av politiet. (ref 33)
- I september ble byggeprogram sendt på høring.
- I løpet av september forelå innstilling for kontrahering av prosjekteringsgruppe.
- Planlagt oppstart skisseprosjekt 1. oktober utsatt pga manglende avklaringer knyttet til senterets innhold og størrelse (ref 33)
- Grunnundersøkelser av valgt tomt på Alna foretatt som viser at tomte skal kunne brukes til formålet, men at det er usikkerhet knyttet til valg av metode for fundamentering og forankring av støttekonstruksjoner med dertil hørende kostnadsusikkerhet
- Arbeidet med statlig reguleringsplan og konsesjon for helikopterbase ble startet
- Forhandlinger vedrørende tomteerverv er startet opp

Høsten 2013 bevilget Stortinget 60 mill. kroner på 2014 budsjettet til videre prosjektering av nytt beredskapssenter.

2014

27. januar 2014 sendte JD nytt oppdragsbrev til POD (ref 19). De viktigste føringene var:

- a) Det igangsettes skisseprosjektering for nytt beredskapssenter på Alna
- b) Arbeidet skal baseres på et byggeprogram på inntil 34 000 kvm
- c) Arbeidet med å overføre nødvendige eiendomsarealer på Alna til staten ved Statsbygg skal avvente utfallet av skisseprosjekteringen og videre håndtering av dette.
- d) Det gis to frister for tilbakemelding fra JD til POD:
 - 1. mars 2014: Miljømål og miljøkrav 1. mars 2014
 - 7. mars 2014: Oppdatert status og samlet fremdriftsplan

Under arbeidet med Alnabru hadde det bredt seg usikkerhet om tomten på Alnabru var egnet, ettersom arealbegrensninger og nærhet til bolig- og industriområder viste seg å være svært

utfordrende og kostnadsdrivende. Regjeringen besluttet derfor at det parallelt skulle gjennomføres utredning av andre mulige plasseringer, slik det ble orientert om i brevet av 27. januar 2014:

Det skal parallelt med skisseprosjekteringen (av Alnabru prosjektet) gjennomføres en ordinær konseptutvalgutredning i henhold til kvalitetssikringsregimet for store statlige investeringer, for å vurdere ulike alternativer for å øke politiets nasjonale beredskap. Utredningen skal foreligge samtidig med ferdigstilling av skisseprosjektet. Utredningen skal også inkludere vurdering av alternative tomtevalg til Alna, gitt det konseptet som er lagt til grunn for skisseprosjektet.

Gjennomføringen av denne konseptutvalgutredningen er nærmere omtalt i pkt 2.5.1 under.

POD videreførte føringene fra JD til Statsbygg i revidert oppdragsbrev av 6. februar 2014 (ref 27)

11. juni 2014 informerer POD om at hundetjenesten skal tas ut av det videre arbeid med skisseprosjekteringen (ref 39).

17. juni 2014 presiserer JD (ref 39) at det endelige skisseprosjekt skal presenteres som ett integrert prosjekt med en fullstendig kostnadsangivelse, inklusiv brukerutstyr.

19. desember 2014 (ref 37) oversendte Statsbygg skisseprosjektet. Dette ble ikke videreført

Matrisen under viser de milepæler for gjennomføring av prosjektet som er uttrykt i ulike dokumenter og den faktiske gjennomføring

Matrise 2.1 Fremdriftsplaner og faktisk gjennomføring

Dokument	Fremdriftsplaner	Faktisk
JDs oppdragsbrev 7. februar 2013	Skisse- og forprosjekt og overordnet styringsdokument skal foreligge 1. august 2014	• Skisse prosjekt forelå 19. desember 2014 • Overordnet styringsdokument forelå 31. mai 2013 • Forprosjekt ble ikke utarbeidet
	Juni 2013 – oktober 2014: statlig reguleringsplanprosess	Ikke startet oppp
	Oktober 2013 – april 2014: Utarbeiding skisseprosjekt	Skisseprosjekt overlevert 19. desember 2014
	April 2014 – oktober 2014 Utarbeiding forprosjekt som sendes KS 2 i løpet av oktober 2014	Forprosjekt ikke utarbeidet
	Sommeren 2015: Start grunnarbeider	
	Desember 2015: Byggestart	
	August 2017: Innflytting	
Statsbygg statusrapport 1. september 2013 (re 33)	Juni 2013 – oktober 2014: Statlig reguleringsplanprosess	Ikke gjennomført
	Oktober 2013 – april 2014: Utarbeiding skisseprosjekt	Utsatt pga manglende avklaringer knyttet til

	Planlagt oppstart skisseprosjekt 1. oktober 2013	senterets innhold og størrelse Skisseprosjekt overlevert 19. desember 2014
	April 2014 – oktober 2014 Utarbeiding forprosjekt som sendes KS 2 i løpet av oktober 2014	Forprosjekt ikke utarbeidet
	Sommeren 2015: Start grunnarbeider	Ikke realisert
	August 2017: Innflytting	Ikke realisert

2.4.2 Prosjektets mål og suksessfaktorer

Målene for prosjektet ble formulert i en arbeidssamling 22 – 23 april 2013 mellom ledelsen i POD, OPD og SB prosjektledelse. JD var ikke involvert i dette og målene ble ikke forankret i departementet. Målene er fremstilt som følger i Sentralt styringsdokument (ref 34)

Samfunnsmål

Prosjektet «nytt beredskapssenter for politiet» skal bidra til å øke nasjonal beredskap som skal sikre samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner, og som setter liv og helse i fare. Senteret skal også bidra til økt og samhandlet slagkraft når en hendelse oppstår som de nasjonale bistandsressursene skal håndtere og begrense skadevirkningene av i samfunnet. Beredskap i denne sammenheng innebærer at bistandsressurser skal benyttes der annet politipersonells kompetanse ikke strekker til og til forebyggende innsats mot terrorhendelser.

Effektmål

Redusert responstid hvor viktige beredskapsressurser sees i sammenheng

- Redusert responstid for personalet som allerede er på vakt, flere kan rykke ut raskere, samlet og hvor alle har nødvendig og lik informasjon.
- Reduksjon av forflytningstid for helikoptertjenesten
- Redusert behov for samhandling/ kostnad i en operativ situasjon

Bedre kvalifisert personell hvor viktige beredskapsressurser sees i sammenheng.

- Bedre operativ samhandling (nærhet, kultur, organisasjonsutvikling)
- Bedre tilrettelagt for kompetansedeling - fysisk nærhet, felles orientering
- Økt felles trening
- Forbedret kommando og kontroll, taktisk ledelse av styrker og virksomhetsstyring

Effektivisere ressurskostnad

- Reduksjon i "uproduktive" reisetimer - reiser til/ fra treningsfasiliteter og mellom enhetene
- Bedre materiell logistikk ved uttrykning
- Effektivisering av felles fasiliteter og administrative funksjoner - arealeffektivisering, felles materiell og organisasjonsutvikling

Resultatmål

1. Tid

- Beredskapssenteret skal ferdigstilles til 01.01.2018

2. Kvalitet

- *Nøktern og kostnadseffektiv arealbruk*
- *Skal samle politiets nasjonale bistandsressurser, helikoptertjenesten, beredskapstroppen og hundetjenesten i Oslo politidistrikt*
- *Skal ivareta følgende miljømål;*
 - *Energi; "nesten nullenergi" (iht. SBs definisjon) samt formåls- og ev. blokkdelt*
 - *energimåling*
 - *Klimagassutslipp; gjennomføring av beregninger for klimagassutslipp*
 - *Materialbruk; samle inn 20 EPD'er*
 - *Lokalisering; gjennomføre en mobilitetskartlegging*

3. Kostnad/ størrelse

- *Det er ikke satt noe kostnadsmål for prosjektet, men det er gitt en arealramme på ca.18600 m2 (brutto areal), der arealøkninger skal begrunnes*

Matrise 2.2 Kritiske suksessfaktorer

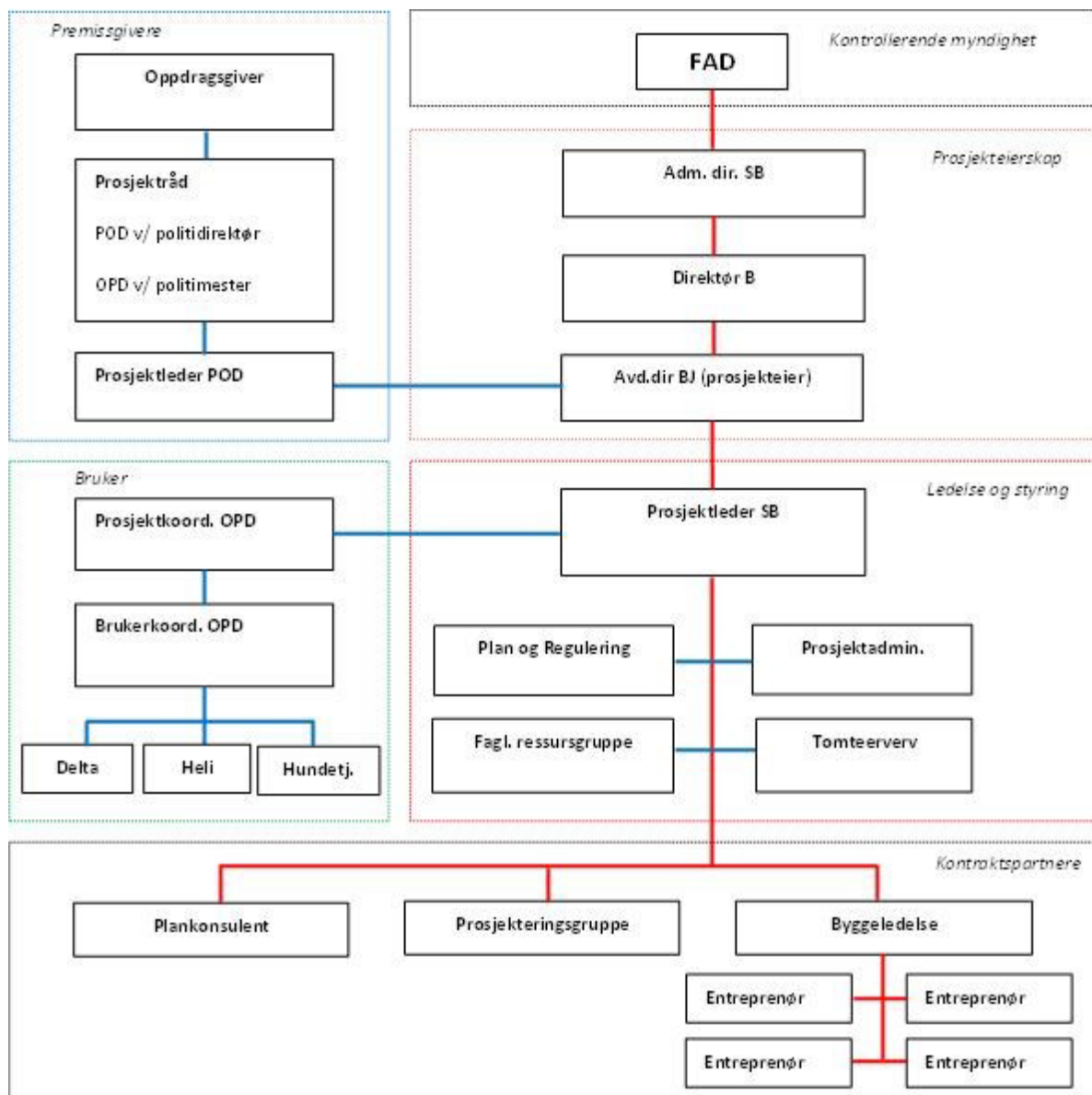
Kritisk suksessfaktor	Prosjektets tiltak for å håndtere suksessfaktoren
Entydige avklaringer knyttet til forutsetninger, rammebetingelser og mål for prosjektet	God dialog med oppdragsgiver, spesielt mht. behovs- og målavklaringer gjennom prosesser/ møter som involverer og forplikter både oppdragsgiver og bruker
Gode brukerprosesser og forankring hos oppdragsgiver	Godt samarbeid og involvering med bruker gjennom hele prosjekterings- og byggefasen. Månedlige møter med oppdragsgiver for forankring av brukers uttalte behov og PGs løsningsforslag.
Løpende styring og oppfølging av prosjekteringsgruppens (PGs) arbeider og leveranser. ▪ Fremdrift ▪ Økonomi ▪ Organisering	Klar beskrivelse av PGs oppdrag og leveranser knyttet til de ulike faser. Tilstrekkelig bemanning og kompetanse i SB for oppfølging av PGs arbeider. ▪ Fokus på kontrakt, milepæler og PGs leveranser ▪ Gode, nøkterne og effektive løsninger av bygningsmasse for å minimalisere totalarealet ▪ Vurdere krav til samlokalisering for hele PG

2.4.3 Prosjektets organisering

Sentralt styringsdokument av 31. mai 2013 (ref 34) presenterer prosjektets organisering.

Prosjektorganisasjonen (ledelse og styring, bruker og kontraktspartnere) vises i figur 2.2. Deler av denne var kun et forslag, som ikke ble gjennomført helt ut ettersom prosjektet ikke kom lenger enn til skisseprosjekt. Det er også blitt påpekt at figur 2.2 ikke samsvarer helt med de reelle forhold, i hvert fall ikke fra 2014.

Figur 2.2 Prosjektets organisering



Justisdepartementet

Justisdepartementet er fagdepartement og har det overordnede ansvar for prosjektet. I oppdragsbrev av 7. februar 2013 (ref 29) gir JD POD i oppdrag å lede arbeidet med etablering av nytt beredskapssenter for politiet på Alna. I brevet ber JD POD om å gi Statsbygg i oppdrag å stå som byggherre for prosjektet.

Internt i JD lå prosjektet i Politiavdelingen. En saksbehandler hadde dette som sitt ansvar i tillegg til øvrige gjøremål, men det var en del utskifting av disse.

I Sentralt styringsdokument fra 31. mai 2013 (ref 34) oppgis at JD er medlem i Prosjektrådet, men leder ikke dette. Dette blir endret i JDs brev av 31. mars 2014 (ref 51) hvor det oppgis at JD vil etablere et prosjektråd ledet av JD. (Se presentasjon av dette under).

JD engasjerte en ekstern kvalitetssikrer fra Holte Consulting som observatør i prosjektrådet og som bisto i departementets kontroll og tilsynsfunksjon. I tillegg ble det også innhentet en konsulent fra samme firma for å bistå JD ved oppstart av KVVU arbeidet (se avsnitt 2.5).

Forbruker og administrasjonsdepartementet (FAD)

FAD figurerer som kontrollerende myndighet. FAD har ansvar for eventuell utløsning av usikkerhetsavsetning. (Se under).

POD

POD har som oppdrag fra JD å lede arbeidet med etablering av nytt

På styringsdialogmøte med POD (ref 48) understreket JD at departementet

legger til grunn at POD etablerer en robust prosjektorganisasjon som kan følge opp og støtte Statsbygg som byggherre

I POD hadde man en person som arbeidet med prosjektet på heltid.

Sentralt styringsdokument (re 34) oppgir følgende roller for POD

Matrise 2.3 PODs roller og ansvar

PODs roller og ansvar	
POD-1	Politidirektoratet (POD) leder arbeidet i Prosjektrådet . (I 2014 overtok JD ledelsen av prosjektrådet (ref 51)).
POD-2	POD har overordnet ansvar for å avklare overordnede premisser og føringer for prosjektet med JBD, samt å definere prosjektets mål, rammer, suksessfaktorer.
POD-3	POD definerer Statsbyggs oppdrag som byggherre i oppdragsbrev
POD-4	POD skal følge opp OPDs planlegging og gjennomføring av brukerprosjektet
POD-5	POD har ansvar for å følge opp budsjettmessige konsekvenser overfor JBD.
POD-6	Beslutninger om endrede krav og løsning av prosjektet, skal normalt være behandlet i styringsgruppen, før POD fatter sin beslutning

Statsbyggs interne organisering

I sitt oppdragsbrev til Statsbygg gir POD Statsbygg i oppdrag å påta seg ansvaret som Byggherre for prosjektet. Dette innebærer at Statsbygg har ansvaret for nødvendig planlegging, kontrahering av rådgivere og entreprenører samt å styre gjennomføringen av prosjektet.

Statsbygg har sitt eget interne sentrale styringsdokument for prosjektet som fungerer internt som en kontrakt mellom Prosjekteier og Prosjektleder (se nærmere om disse under). I følge rapporten *Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter (ref 8)* har Statsbygg følgende interne organisering (som antas også å gjelde for dette prosjektet):

Prosjekteier (PE) blir valgt av administrerende direktør. Prosjekteierens viktigste ansvarsområder er rammer og mål fra oppdragsgiver og internt i Statsbygg, skaffe midler til prosjektgjennomføring, utpeke prosjektleder, rapportere til oppdragsgiver og internt i Statsbygg og delta i oppdragsmøter.

Prosjektleder (PL) ivaretar byggherrefunksjonen på vegne av Statsbygg. Han/hun leder planlegging og gjennomføring av prosjektet, skaffe ressurser til prosjektgjennomføring og gir tilbakemelding til prosjektmedarbeidere og linjeledere ved endring av ressursavtalen eller arbeidsoppgaver. Prosjektleder rapporterer til prosjekteier.

Alle prosjekter skal etablere en ressursgruppe (SGR).

Prosjektråd internt (PRI) skal gjennomføres i alle prosjekter med en prosjektkostnad over 500 millioner kroner (Klasse 3 og 4) og etableres i programfasen eller forprosjektfasen. I disse fasene gjennomføres PMI kvartalsvis eller etter behov.

I detaljeringsfasen og byggefasen gjennomføre de månedlig eller etter behov. Medlemmene bestemmes av Prosjektleder og Byggherredirektør. PRI skal være en støttefunksjon for prosjekteier og prosjektleder for å sikre god prosjektgjennomføring.

Oppdragsmøtene skal ha representanter fra fagdepartement, Brukerinstitusjoner, Prosjekteier og prosjektleder i Statsbygg. Oppdragsmøtet har ikke mandat til å foreta beslutninger men skal brukes til orientering, drøfting og rådgivning av problemstillinger i prosjektet. Oppdragsmøtene gir således et utvidet grunnlag for beslutninger hos oppdragsgiver.

Statsbygg sin ledelse og styring av prosjektet Nytt beredskapssenter er vist i figur 2.2. Denne delen av organisasjonen består foruten SBs prosjektleder (PL) av en assisterende PL og ansvarlige for de angitte hovedfunksjonene. "Faglig ressursgruppe" består i tillegg til ansvarlig koordinator av fagressurser knyttet til de ulike fagområdene som prosjektet må dekke; arkitekt, bygg, grunnforhold, elektro, sikkerhet, vvs, akustikk, landskap, kostnader og juridiske forhold. Assisterende PL vil under skisseprosjektfasen ha ansvaret for oppfølging og styring av prosjekteringsgruppens arbeider gjennom rollen som byggherrens prosjekteringsleder.

Sentralt styringsdokument (re 34) oppgir følgende roller for Statsbygg

Matrise 2.4 Statsbyggs roller og ansvar

Statsbyggs roller og ansvar	
SB-1	Statsbygg (SB) har gjennomføringsansvar for prosjektet i henhold til oppdragsbrev, styrings-dokument og i samsvar med fullmakter som følger av Statsbyggs instruks og tildelingsbrev.
SB-2	SB skal ha en hensiktsmessig organisering av prosjektarbeidet og skal stille med nødvendig kompetanse, kapasitet og ressurser for å sikre best mulig kvalitet i prosjektet.
SB-3	SB har ansvar for å koordinere og tilrettelegge for OPDs brukermedvirkning med hensyn til hvilke spørsmål det skal tas hensyn til.
SB-4	SB utarbeider forslag til budsjett for prosjektet og har ansvar for at budsjettrammen overholdes.
SB-5	Statsbygg rapporterer til Prosjektrådet i henhold til PR-3.

Oslo politidistrikt

Sentralt styringsdokument (re 34) oppgir følgende roller for Oslo politidistrikt

Matrise 2.5 Oslo politidistrikts roller og ansvar

Oslo politidistrikts roller og ansvar	
OPD-1	Oslo politidistrikt (OPD) skal bidra til at prosjektet blir realisert med god kvalitet innenfor de rammer, mål og krav som gjelder for prosjektet.
OPD-2	OPD har ansvar for etablering av brukergrupper.
OPD-3	OPD skal gi POD råd om hvordan eventuelle kostnadsreduksjoner og tilpasninger best kan realiseres i prosjektet.
OPD-4	OPD skal drøfte, vurdere og gi tilbakemelding på all prosjektdokumentasjon som SB forelegger brukerne og OPD.
OPD-5	OPD skal aktivt medvirke til at prosjektets kostnadsramme holdes. Dersom prosjektet ikke fullt ut kan tilfredsstilles innenfor rammene, skal eventuelle endringer forelegges Prosjektrådet med tilhørende vurdering av konsekvenser med hensyn til resultatmålene.
OPD-6	OPD skal stille nødvendig personale og ressurser til disposisjon for prosjektet og legge opp sitt interne

	arbeid slik at det støtter opp under vedtatte fremdriftsplaner.
OPD-7	OPD har ansvar for at de ansattes medbestemmelsesrett blir ivaretatt iht. arbeidsmiljøloven, hovedavtalen og øvrig avtaleverk.
OPD-8	OPD skal utarbeide og ajourholde en intern prosjektplan, som dokumenterer egen organisering med stilling, funksjon, ansvar og bemanning.
OPD-9	OPD skal bidra med oppdatert materiale for bruk i alle prosesser.

Prosjektråd

I PODs oppdragsbrev til Statsbygg 15. februar 2013 (ref 26) blir det oppgitt at POD vil som oppdragsgiver etablere og lede et prosjektråd med deltakere fra Statsbygg og Oslo Politidistrikt. Prosjektrådet skal blant annet behandle saker som POD legger frem for JD med betydning for fremdrift, kvalitet og kostnader.

I *Sentralt styringsdokument* (ref 34) gis Prosjektrådet følgende mandat (utkast og ikke behandlet i prosjektrådet da Sentral styringsdokument ble fremlagt 1. september 2013)

PR-1

Det etableres et PROSJEKTRÅD under ledelse av Politidirektoratet (POD) som møtes etter behov og minimum hver 2.måned. Rådets sammensetning er:

- Politidirektoratet (POD) – leder av rådet
- Justis- og beredskapsdepartementet (JBD)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD)
- Statsbygg
- OPD

Statsbygg vil inneha sekretariatsfunksjon for prosjektrådet.

PR-2

Prosjektrådet skal være POD sin rådgivningsgruppe og gi råd i alle saker av vesentlig betydning for planleggings- og byggeprosessen. Alle saker som har konsekvenser for fremdrift, kostnader og kvalitet skal legges frem for Prosjektrådet. Rådet skal tilrå beslutninger som skal fattes av POD som oppdragsgiver.

Leder av Prosjektrådet (POD) har et særskilt ansvar i periodene mellom rådsmøtene knyttet til:

- sørge for at nødvendige beslutninger blir tatt
- følge opp råd/ vedtak på vegne av Prosjektrådet som rapporteringsinstans

PR-3

Følgende saker skal legges frem for Prosjektrådet:

- Statsbyggs styringsdokument for prosjektet
- Rapportering av prosjektstatus (jfr. kap. V.iii.)
- Andre saker av vesentlig betydning for prosjektet og som en eller flere av prosjektrådets medlemmer ønsker behandlet

PR-4

Det skal føres protokoll for alle møter i Prosjektrådet, der det skal fremgå hvilke saker som har vært behandlet og Prosjektrådets anbefalinger.

PR-5

FAD har ansvaret for en eventuell utløsning av usikkerhetsavsetningen i tråd med de til enhver tid gjeldende fullmakter. Det er en forutsetning at beslutning om utløsning skjer i samråd med JBD og

på grunnlag av tilråding fra Prosjektrådet.

PR-6

Prosjektrådet skal ikke svekke Statsbyggs grunnlag for å ivareta sitt byggherreansvar. Dersom rådets anbefalinger kan medføre endringer eller forsinkelser som kan lede til økte kostnader, skal Statsbygg påpeke dette.

FAD behandler og avgjør saker som berører etatsstyringen mellom departement og Statsbygg som underliggende virksomhet.

PR-7

OPD skal som bruker bidra med råd og innspill for å sikre at POD kan gjennomføre prosjektet i tråd med gjeldende mål, krav og rammer for prosjektet.

Ved Justisdepartementets brev av 31. mars 2014 (ref 51) ble prosjektrådet etablert på nytt og for skisseprosjekteringen. Dette skulle nå ledes av JD ved ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen og i tillegg til JD bestå av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Samferdselsdepartementet og POD. POD skulle, i samarbeid med Statsbygg, forelegge saker for Prosjektrådet, som skulle ha en rådgivende funksjon ovenfor JD. Saker som skulle legges frem for prosjektrådet var:

- PODs styringsdokument, inkl. byggeprogram
- Mål og rammer for skisseprosjektfasen
- Fremdriftsstatus
- Beslutningsgrunnlag for oppdragsgiver (ved avslutning av skisseprosjektfasen)

2.4.4 Kostnader

Totalbudsjettet for forprosjekt på Alna var 105 mill. kroner. Ifølge KMD/Statsbygg ble det totalt brukt 46,7 mill. kroner. Bevilgningen til Statsbygg ble derfor redusert med 58,3 mill. kroner. Dette har blitt gjenbevilget til forprosjektet på Grønmo/Taraldrud.

Totalbudsjettet på Grønmo/Taraldrud er 100 mill. kroner (inklusive nevnte 58,3 mill. kroner)

2.4.5 Merknader

På det nåværende tidspunkt er det alt for tidlig og grunnlaget alt for tynt til å fremsette noen vurderinger Statsbyggs utvikling av beredskapssenteret på Alna og med særlig vekt på eierstyringen i dette. Følgende observasjoner er basert på gjennomgang av dokumentasjon, fremstillingen foran og noen ytterst få intervjuer. Kommentarene under er derfor meget foreløpige og nærmest å betrakte som hypoteser.

1. Forut for 22. juli 2011 attentatet var prosjektideen kun å etablere politiets helikoptertjeneste på Alna. 22. juli 2011 gjorde at man så behovet for et nasjonalt beredskapssenter, og JD gav 21. desember 2011 Statsbygg i oppdrag å kartlegge alternative tomter/arealer for et beredskapssenter.
2. I 2012 fikk man avklart at tomten på Alna ble stilt til disposisjon.
3. 15. februar 2013 fikk Statsbygg i oppdrag å påta seg byggherrerollen for beredskapssenteret som skulle stå ferdig i løpet av fem år innen 1. januar 2018. Det skulle ikke gjennomføres noen KVV med tilhørende KS1. KS2 av forprosjektet, skisse- og forprosjekt og overordnet

styringsdokument med underliggende dokumentasjonsunderlag skulle foreligge i løpet av halvannet år 1. august 2014

4. Hele 2013 gikk med på å få avklart hva som var det faktiske arealbehov som ble fordoblet fra 18 600 m² brutto til 34 000 m² i 2014.
5. 27. januar 2014 sendte JD oppdragsbrev til POD om igangsetting av skisseprosjektering av nytt beredskapssenter på Alna. Parallelt med dette satte man i gang konseptvalgutredning for å vurdere ulike alternativer for å øke politiets nasjonale beredskap.
6. 19. desember 2014 forelå skisseprosjektet for Alna. Man hadde da i lengre tid visst at arealene på Alna var dårlig egnet for beredskapssenteret.
7. For Alna hadde POD som ansvar å lede arbeidet med etablering av nytt beredskapssenter. POD var oppdragsgiver i forhold til Statsbygg. Dette fremgår ikke tydelig av organisasjonskart for prosjektet, ref figur.2.2.
8. Prosjektet hadde et prosjektråd. I en første periode fra 15. februar 2013 ledet POD prosjektrådet. Dette ble endret i mars 2014, da JD selv tok ledelsen av dette.

Man må altså kunne konstatere at utviklingen av beredskapssenter på Alna fra høsten 2011 til desember 2014 var temmelig mislykket. Hovedfeilen var at man lot seg rive med i et hastverkløp og ikke fulgte regjeringens eget opplegg for å kvalitetssikre at man hadde et velegnet og robust prosjektkonsept å bygge på før man startet opp arbeidet som skulle føre frem til det riktige forprosjektet. Dette innså man høsten 2013 og man satte så da i gang en KVVU prosess i januar 2014.

2.5 Justisdepartementets utvikling av beredskapssenter på Taraldrud eller Grønmo

Under arbeidet med Alnabru bredte det seg usikkerhet om tomten på Alnabru var egnet, ettersom arealbegrensninger og nærhet til bolig- og industriområder viste seg å være svært utfordrende og kostnadsdrivende. Regjeringen besluttet derfor at det parallelt med ferdigstillingen av skisseprosjektet for Alna skulle gjennomføres utredning av andre mulige plasseringer, slik det ble orientert om i brev fra JD av 27. januar 2014 (ref 19) til POD.

2.5.1 Utarbeiding av konseptvalgutredning

19. mars 2014 (ref 38) informerte JD POD om at det skulle gjennomføres en konseptvalgutredning for å vurdere ulike alternativer for å øke politiets nasjonale beredskap og at POD skulle ha ansvaret for å levere en komplett KVVU innen 10. august 2014. De viktigste foringene var som følger:

Regjeringen har besluttet at det skal gjennomføres en konseptvalgutredning (KVVU) for å vurdere ulike alternativer for å øke politiets nasjonale beredskap.

KVVUen skal inkludere en utredning av alternative tomtevalg, gitt det konsept som er lagt til grunn for skisseprosjektet.

Det skal vurderes hvilke konsept som i størst mulig grad kan realisere samfunnsmålet om nasjonal sikkerhet og god beredskap i hele landet, inklusive eventuelle synergieffekter ved en samlokalisering av de nasjonale beredskapsressursene (politiets helikoptertjeneste, beredskapstroppen og hundetjenesten).

KVUen skal inkludere en utredning av alternative tomtevalg, gitt det konsept som er lagt til grunn for skisseprosjektet.

KVUen skal ta utgangspunkt i hvordan de nasjonale beredskapsressursene kan innrettes og plasseres, med sikte på en best mulig nasjonal beredskap.

KVUen skal vurdere minst tre ulike konsepter og alternative løsninger (inkludert nullalternativet). JD presiserer at alternativanalysen skal innrettes slik at vurderingen av tomtevalg til Alna tas der.

Avhengigheter og avgrensinger mot andre tiltak og usikkerheter og forutsetninger som legges til grunn må tydeliggjøres.

KVUen skal foreligge innen 10. august 2014. JD understreker viktigheten av at KVU-rapporten leverer på tid, og detaljeringsnivået må tilpasses dette.

JD

I dialog med JD 26.5.2014, har mandatet vært gjennomgikk mandatet en kritisk tolkning for å etablere en felles forståelse av dette. Basert på dette arbeidet mottok prosjektet 24.6.2014 følgende presisering av mandatet (ref 1)

Konseptvalgutredningen kan avgrenses til å se på hvordan politiets nasjonale beredskap ved ekstraordinære hendelser og kriser kan bidra til å realisere samfunnsmålet om nasjonal sikkerhet og god beredskap i hele landet. Prosjektet kan for øvrig legge til grunn følgende føringer:

- Skisseprosjektet tas inn som sammenligningsalternativ (i tillegg til nullalternativet) i alternativanalysen.*
- Hva gjelder alternative tomtevalg er det åpning for å vurdere løsninger både i og utenfor Oslo politidistrikt.*

30. juli 2014 ble det gjort følgende presisering av prioritering av resultatmål og krav (ref 41):

Rangering av de tre resultatmålene kostnad, kvalitet og tid må utdypes.

Departementet legger til grunn at resultatmål knyttet til tid må prioriteres høyt, (jfr bla a fra Stortingets i Innst S 6 2013 -2014), og at konsekvenser ved prioritering mellom de ulike målene uansett må vurderes mer konkret i en gitt situasjon.

Selv om tid rangeres som kriterium nr. 3 er det viktig å få klargjort både tidsaspektet, kostnader og kvalitet/gevinster ved ulike konsepter og tomtevalg.

16. september 2014 sendte JD et brev til POD (ref 42) hvor de listet opp behov for utbedringer av foreliggende KVVU og beskjed om at endelig KVVU rapport skal foreligge 15. november 2014.

KVVUarbeidet ble gjennomført i fire faser fra 5. mai 2014 til samlet rapport ble overlevert 19. mai 2015. Altså 8 måneder etter opprinnelig plan om at denne skulle foreligge 10. august 2014. Ved start av hver fase ble det foretatt avklaringer, slik det er nærmere redegjort for i KVVUrapportens kapittel 1. Siste fase var en konsekvens av foreløpige funn i kvalitetssikringen (på basis av Notat 1), og gikk parallelt med denne.

POD stod for utarbeidingen av KVVUen under ledelse av en styringsgruppe ledet av Politidirektøren og med representanter for ulike politidistrikt. En egen prosjektgruppe stod for gjennomføringen av KVVUen, også med representanter for POD, ulike politidistrikt og Politihøgskolen.

Anbefalinger og konklusjoner i KVVUen kan sammenfattes som følger:

KVUen anbefaler at det bygges et nasjonalt beredskapssenter der Beredskapstroppen, Bombegruppen, Krise- og gisselforhandlertjenesten og Helikoptertjenesten er samlokalisert, kalt det samlokaliserte alternativet. Den Kongelige politieskorte, Taktisk og teknisk spaning og Undercover har behov som ikke er forenlige med samlokalisering med de øvrige nasjonale beredskapsressursene. Det nasjonale beredskapssenteret vil imidlertid også dekke disse enhetenes behov for operativ trening gjennom felles treningsfasiliteter. KVUen anbefaler videre at de nasjonale beredskapsressursene organiseres som et særorgan.

Det anbefalte konseptet omfatter et beredskapssenter på rundt 33.000 m² i bruttoareal, omfatter beredskapssenteret, landingsplass for alle relevante helikopterstørrelser og areal til utendørs treningsfasiliteter

Tomten på Grønmo anbefales for plassering av nasjonalt beredskapssenter. Tomten på Taraldrud gis status som reserveareal. Begge tomtalternativene gir fleksibilitet for tilpasning til endrede behov og utrustning for nasjonal beredskap i overskuelig framtid.

Det anbefalte beredskapssenteret har et kostnadsestimat (grunnkalkyle) på 1 768 MNOK. Dette estimatet inkluderer investeringer knyttet til bygging av beredskapssenteret med innendørs og utendørs treningsfasiliteter og fast inventar.

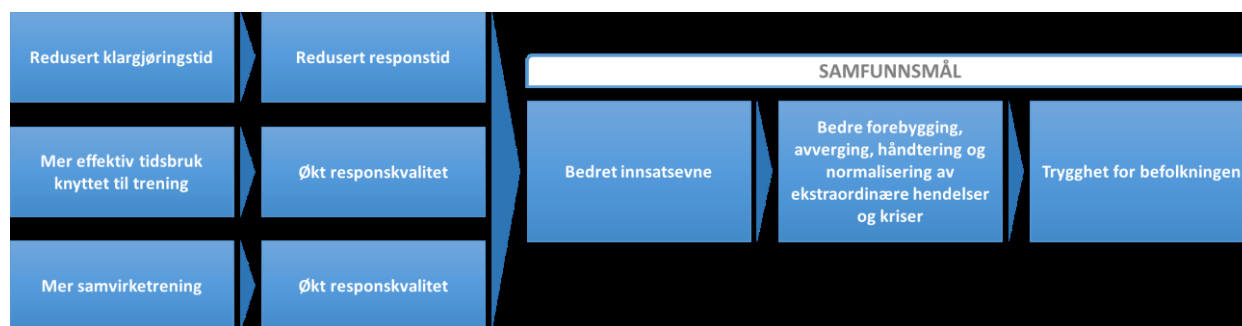
Usikkerhetsanalysen har avdekket et forventet tillegg på om lag 198 MNOK. Forventet investeringskostnad (P50) er om lag 1 966 MNOK. P(85) Kostnadsramme utgjør om lag 2 229 MNOK.

KVUen angir følgende samfunns mål

Politiets nasjonale beredskapsressurser skal ha bedre innsatsevne sammenlignet med dagens situasjon, slik at de bedre kan forebygge, avverge, håndtere og normalisere ekstraordinære hendelser og kriser og skape trygghet for befolkningen

KVUen uttrykker effektmålene som vist under:

Figur 2.3 Effektmål og samfunns mål



Matrise 2.6 Definisjon av effektmål

Nummer	Effektmål	Hensikt
M1	90 prosent av personell i tjeneste skal være gripbare og klare for utrykning innen 15 minutter	Redusert klargjøringstid
M2	Antall effektive treningstimer skal utgjøre 90 prosent av all tid brukt på trening	Mer effektiv tidsbruk knyttet til trening
M3	Det skal gjennomføres samvirketrening med alle politidistrikt årlig ¹³⁰	Mer samvirketrening

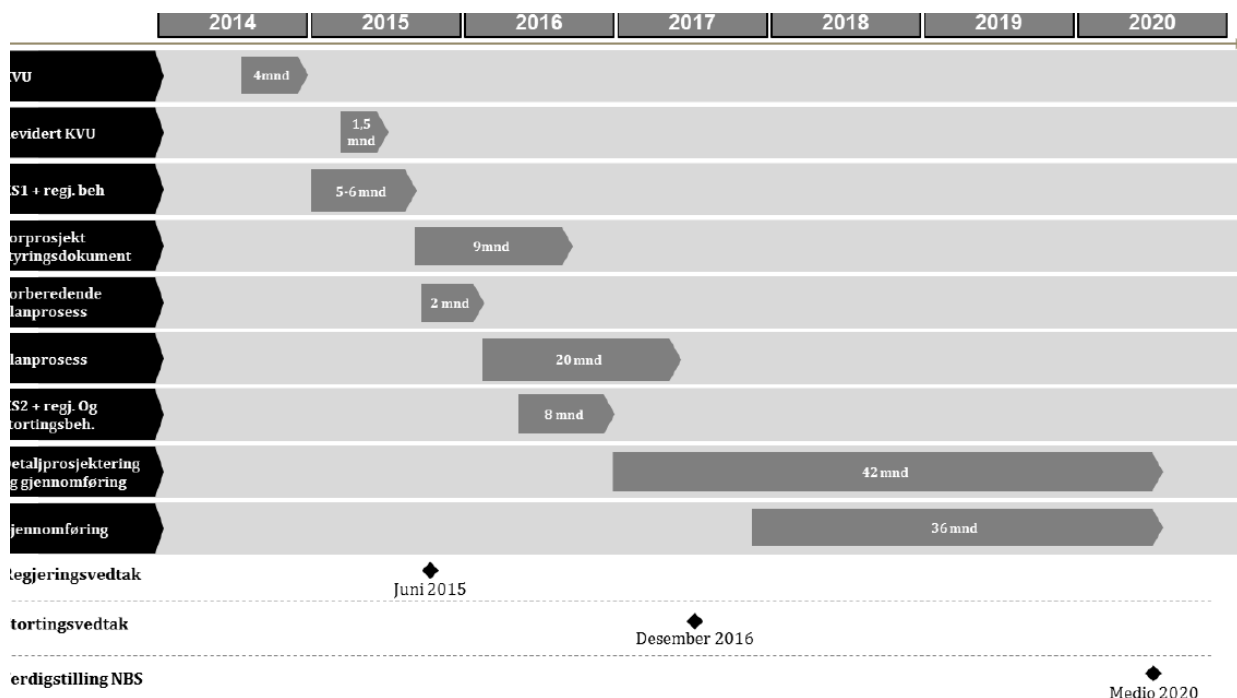
KVUen anbefaler følgende prioritering av resultatmålene:

1. Kvalitet (omfang/ytelse)
2. Kostnad

3. Tid

KVUen legger opp til at nasjonalt beredskapssenter er ferdigbygget medio 2020 med følgende fremdriftsplan

Figur 2.4 KVUens fremdriftsplan



2.5.2 Kvalitetssikring (KS1)

Arbeidet med kvalitetssikring av KVUen startet 12. januar 2015. Dovres KS1 rapport beskriver gjennomføringen av denne (ref 7 side 19 og 20), hvor de viktigste punkter er:

Oppstartsmøte for oppdraget ble avholdt 12. januar 2015, der prosjektet ble presentert i korthet og planene for kvalitetssikringen ble gjennomgått.

Første del av kvalitetssikringen omfattet gjennomgang av grunnleggende forutsetninger, dokumentert i KVU-ens behovsanalyse, strategi-kapittel, krav-kapittel og mulighetsstudie. Annet relevant underlagsmateriale i form av utredningsdokumenter, rapporter, normative dokumenter og lignende ble også gjennomgått.

Arbeidet var preget av vanskeligheter med å få tilgang til relevant informasjon og til dels manglende dokumentasjon av sentrale forhold. Ny dokumentasjon ble derfor utarbeidet parallelt med kvalitetssikringen. I perioden ble det også avholdt intervjuer med blant annet JD, de ulike beredskapsressursene og POD.

Foreløpige konklusjoner om grunnleggende forutsetninger ble presentert for oppdragsgiverne 18. mars 2015, og oppsummert i et notat¹. Notatet belyste en rekke mangler ved KVU. Viktigst var det at KVU-en manglet reelle beslutningsalternativer for beslutningstaker, ettersom KVU i realiteten gav valget mellom to svært like hovedalternativer, med omtrent samme egenskaper og investeringsnivå,

på to ulike tomter i Oslo. For å gi beslutningstaker mulighet til å velge investeringsnivå for tiltaket, ble det derfor anbefalt utredning av et minimumsalternativ med et «godt nok» ambisjonsnivå.

Som følge av Notat 1, kom JD med en bestilling til POD om utarbeidelse av et minimumsalternativ på Grønmo. Bestillingen fastsatte en ramme for både basisestimat og forventet kostnad (P50) for minimumsalternativet, og en leveringsfrist for arbeidet innen 19. mai 2015. I bestillingen ble det også bedt om at øvrige mangler i KVVU skulle utbedres hvis det ble tid. Kvalitetssikringen fortsatte i utredningsperioden, og intervjuer, befaringer og videre bearbeidelse av dokumentasjon pågikk parallelt.

I en presentasjon 21. mai 2015 fremla POD ny KVVU. Den nye KVVU-en inneholdt betydelige endringer ut over innlemmelse av minimumsalternativet.

I siste del av oppdraget ble ny KVVU gjennomgått, KVVU-ens alternativanalyse og anbefalinger kvalitetssikret, og den uavhengige alternativanalysen gjennomført.

Foreløpige resultater ble presentert for oppdragsgiverne, POD og Statsbygg 25. juni 2015.

Endelig KS2 rapport forelå 26. august 2015. De viktigste konklusjonene i denne er (tatt fra sammendraget og presentasjon på oppstartseminar 22. juni 2016):

Mål

- Effektmål M1 *90 prosent av personell i tjeneste skal være gripbare og klare for* er ikke begrunnet i KVVU og det er usikkerhet om målet er realistisk oppnåelig
- Motstridende oppfatninger blant interessentene om hvilken målprioritet som er riktig for beredskapssenteret
- En vesentlig styringsutfordring å gå inn i forprosjekt uten en klar målprioritet
- Ny målprioritering bør drøftes og vedtas på høyt nivå for å sikre etterlevelse

Krav

- Kravene er i hovedsak hensiktsmessige og relevante for tiltaket
- Skal-kravet om nødvendige treningsfasiliteter er ikke tilfredsstillende begrunnet i KVVU

Resultater fra usikkerhetsanalyse

- Flere av de viktigste usikkerhetene er styrbare

Valg av lokalisering

- Grønmo fremstår som den mest hensiktsmessige lokaliseringen på nåværende tidspunkt
- Behov for mer informasjon om Grønmo og Taraldrud før endelig lokalisering besluttet
- Anbefaler å planlegge med Grønmo minimum, men prosjektere total løsning for å kunne inkludere ytterligere funksjoner senere

Fremdriftsplan

- Ferdigstilling medio 2020 (KVVU) er svært optimistisk
- Reguleringsprosessen ligger på kritisk linje
- Må forvente 1-2 års utsettelse ift. KVVU - forutsatt effektive prosesser

Dimensjonerende antall ansatte

- KVVU ikke tydelig på fremtidig bemanningsbehov.

Dimensjonerende arealer

- Romprogrammet på Grønmo synes romslig
- Som en del av forprosjektet bør det gjøres en kritisk gjennomgang av romprogrammet

Brukerutstyr

- Byggherre bør gis ansvar for innkjøp av utstyr

2.5.3 Forprosjektfasen

Rammer for forprosjektet

Da regjeringen behandlet prosjektet 20. august 2015 var de viktigste konklusjonene

1. I forprosjekteringen av nytt beredskapssenter for politiet utredes lokalisering på Grønmo og Taraldrud. For hver av lokasjonene utredes maksimums- og minimumsalternativer. Regjeringen tar stilling til alternativ etter gjennomført KS2.
2. Oppdragsbrevet innrettes med sikte på å sikre god omfangsstyring og kostnadsreduksjon. Utformingen av oppdragsbrevet avklares mellom JD, FIN og SMK.
3. JD, FIN og KMD gis fullmakt til å avgjøre om den videre prosjekteringen skal gjennomføres av Statsbygg eller om arbeidet skal lyses ut i markedet, og til å avgjøre organiseringen og styringen av arbeidet. JD skal lede styringsgruppen.

Konklusjonen på dette siste punkt ble at man valgte å engasjere Metier AS under Finansdepartementets rammeavtale med dette firmaet for kvalitetssikring av store offentlige investeringsprosjekter.

11. mars 2016 (ref 17) foretok Finansdepartementet et avrop til Metier AS/Møreforskning Molde AS innen rammeavtalen om kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekalternativ for Politiets nasjonale beredskapssenter.

De viktigste punkter i avsnitt 2 Objekt for kvalitetssikring er som følger:

- *Avropet gjelder kvalitetssikring av praktiske forsøk med å sikre kvalitet i forprosjektering av bygg som skal gjennomføres utenom Statsbygg-modellen*
- *Metier skal levere prosjektledelsen for forprosjektering av nasjonalt beredskapssenter for politiet*
- *Forprosjekteringen skal gjennomføres som «design-to-cost». Forprosjekteringen skal fokusere på optimalisering av tiltakets kost-/ nytteforhold, med utgangspunkt i tiltakets livsløpskostnader*
- *Prosjekteringen vil bli kontrahert av JD etter forberedelse av – og med bistand fra – leverandøren.*
- *Beredskapssenteret skal dekke behovet for bedre treningsfasiliteter og nødvendige lokaler for beredskapstroppen, bombegruppen, krise- og gisselforhandlerne, og politiets belikoptertjeneste.*
- *I forprosjekteringen skal det utredes nytt beredskapssenter for politiet på hhv. Grønmo i Oslo og Taraldrud i Ski kommune*
- *Det er ikke tatt endelig stilling til valget mellom maksimums- eller minimumsløsningen for senteret. For å opprettholde fleksibilitet til å velge mellom de to alternativene skal det planlegges for minimumsløsningen, men prosjekteres også for den fullstendige løsningen.*

Kontrahering av prosjekteringsgruppen ligger ikke til Metier og gjøres ble gjort som vanlig anskaffelse av Justisdepartementet.

15. juni 2016 ble Justisdepartementet og Finansdepartementet enige om følgende som eiers føringer for prosjektet (ref 13):

Samfunns mål:

Et beredskapssenter som effektivt legger til rette for å forebygge, avverge, håndtere og normalisere ekstraordinære hendelser og kriser og skape trygghet for befolkningen.

Effektmål:

Rask, effektiv og sikker innsats fra beredskapsressursene.

Eiers krav:

Absolutte krav:

1. Beredskapstroppen, bombegruppen, helikoptertjenesten og krise- og gisselforhandlertjenesten skal samlokaliseres på et beredskapssenter
2. Beredskapssenteret skal driftes 24/7
3. Responstid: Andel gripbare ressurser må være tilstrekkelig for høyeffektiv (klargjøringstid og kapasitet) aksjon
4. Responskvalitet: God tilgang på treningsfasiliteter med tilstrekkelig kapasitet, for individuell trening og samvirketrening
5. Raske og fleksible utfartsveier
6. Flyoperative krav for utfordrende sikt- og værforhold skal ivaretas
7. Mulighet for landing³ av større helikoptre med transport- og løftekapasitet

Bør-krav:

1. Mulighet for å stasjonere⁴ større helikoptre med transportkapasitet, herunder hangarfasiliteter
2. Nødvendig fleksibilitet mht. fremtidige behov
3. Ikke gi store støyplager for naboer
4. Forlegnings- og treningskapasitet for personell utenom de nasjonale beredskapsressursene

Resultatmål beredskapssenter:

1. Kostnad (LCC)
2. Kvalitet
3. Tid

Resultatmål forprosjekt:

1. Kvalitet
 - a. Passere KS2 uten vesentlige merknader
 - b. Høy funksjonell kvalitet
 - c. Prosjektert innenfor forventningsverdien i KS1-rapporten
2. Tid
 - a. Ferdig KS2 innen 1.11.2017
 - b. Det skal foreligge tilstrekkelig informasjon til at tiltaket kan tas til behandling på Regjeringens budsjettkonferanse august 2017.
3. Kostnad

³ Kravet skal forstås slik at det skal være tilrettelagt for at de nasjonale beredskapsressursene lett kan motta bistand fra forsvaret, ev. redningshelikopter.

⁴ Kravet skal forstås slik at det bør være tilrettelagt for at de nasjonale beredskapsressursene selv kan råde over helikopter med transportstøtte

- a. *Innenfor et budsjett på 100 mill. kroner ekskl. mva. (inkludert prosjektsikkerhetsleder, eksklusiv kvalitetssikring KS2)*

Andre føringer:

Prosjektleder gis en kostnadsramme på 2,5 mrd. kroner (2015-kroner) inklusiv mva, som skal inkludere brukerutstyr og tomt. SIBO-landsby og innendørs skytebane skal inkluderes i planleggingsrammen, men fremkomme som opsjoner for politisk behandling.

Styringsgruppen har myndighet til å utvide prosjektleders rammer, forutsatt et dokumentert fordelaktig kost-/nytteforhold. Ev. viktige behov som ikke kan løses innenfor en samlet styringsramme på 2,8 mrd. kroner skal imidlertid behandles som opsjonsliste for senere politisk behandling.

Det skal utarbeides kuttliste, der funksjoner og kvaliteter med usikker nytteverdi identifiseres. Hvert tiltak skal kostnadsberegnes, og det skal fremgå hva som er seneste dato for iverksettelse av kuttet.

Det tas sikte på at beredskapssenteret skal være klart for innflytting i løpet av 2020.

Tiltaket skal oppfylle, men ikke overoppfylle, ordinære myndighetskrav.

Tiltaket omfattes av Sikkerhetsloven m/ tilhørende forskrifter. Det er nødvendig med grundige analyser for å fastsette riktig nivå på sikkerhet.

Som en del av forprosjektet skal det utarbeides plan og budsjett for drift og vedlikehold. Det legges til grunn at drift- og forvaltningsansvaret legges til politiet.

Det skal legges til grunn statlig planprosess.

Organisering av forprosjektet

I JD ligger prosjektet i Politiavdelingen under ledelse av ekspedisjonssjefen og avdelingsdirektør, som står for eierstyringen av prosjektet. Kjerne teamet i avdelingen vil bestå av tre saksbehandlere, en med prosjektet som hovedansvar, en med støttefunksjoner og en prosjektsikkerhetsleder.

Det er engasjert to eksterne rådgivere for henholdsvis eierstyring og for prosjektrevisjon. Det er utarbeidet en egen oversikt over ansvar og myndighet, som er vist under.

Det er opprettet en egen styringsgruppe under ledelse av ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen. Matrisen under viser styringsgruppens funksjon – ansvar og myndighet, hva den ivaretar, og hva den behandler og godkjenner/beslutter. I følge Eiers føringer (ref 13)

har Styringsgruppen myndighet til å utvide prosjektleders rammer, forutsatt et dokumentert fordelaktig kost-/nytteforhold.

Myndigheten har en øvre avgrensning tilsvarende rammene som følger av KS1-rapporten. Eventuelt ytterligere behov som ikke kan dekkes innenfor dette skal fremlegges for Regjeringen i form av opsjonsliste.

Martrise 2.7 Ansvar og myndighet i forprosjektet

	Funksjon			Behandler og beslutter	
	Person(er)	Ansvar og myndighet	Ivaretar	behandler	godkjenner
JD	Justis- og beredskapsministeren	Fastleggelse av konsept med grensesnitt Eiers føringer (inkl. opsjoner) Effektmål Suksesskriterier		Eiers føringer i samråd med FIN	Konseptvalg Tomtevalg* Premissdokument Forprosjekt
Styringsgruppe		Fastleggelse av styringsdokument I; Styringsmål tid, kost, kvalitet Gjennomføringsstrategi og -plan Forprosjekt inkl. grensesnitt Mandat for JDs eierstyring	Godkjenner eiers styringsdokument Følger prosjektet for å sikre måloppnåelse og suksess	Konseptvalg Tomtevalg Premissdokument Forprosjekt Finansieringsplan Gevinstrealiseringsplan	Løsningsvalg Skisseprosjekt Styringsdokument; Gjennomførings-strategi Finansieringsplan Gevinstrealiseringsplan
Politiavdelingen Eierstyring		Bindeledd til berørte etater, overordnet nivå Styringsdokument II Sikkerhetsrutiner inkl. krav, opplæring og informasjon	Koordinering av overordnede premisser Eiers premisser Eiers oppfølging	Premissdokument Finansieringsplan Sikkerhetsrutiner Brukerpremisser Skisse- og forprosjekt Detaljprosjekt Gevinstrealiseringsplan	Brukerpremisser Sikkerhetsrutiner Detaljprosjekt Mindre løsningsvalg og investeringsbeslutninger Styringsdokument nivå II Tiltak for å sikre måloppnåelse Budsjett for forprosjekt Anskaffelser
Rådgiver eierstyring		Strategisk rådgiver for eierstyring	Strategiske innspill til eierstyring Omfang- og usikkerhetsstyring	Styringsdokument Brukerpremisser Budsjett for forprosjekt Usikkerhetsanalyse	
Controller		Rådgiver på forprosjekt- og byggeprosess, regulering og tomteanskaffelse	Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget Gjennomgang og vurderinger av sentrale leveranser Suksessive vurderinger av måloppnåelse, samsvar med mandat og styringsdokumentasjon	Beslutningsgrunnlag for styringsgruppen	
Referansegruppe		Høringsinstans vedr. skisse- og forprosjekt Bindeledd til berørte etater	Koordinering av sikkerhets- og politifaglige premisser	Brukerpremisser	

	Funksjon			Behandler og beslutter	
	Person(er)	Ansvar og myndighet	Ivaretar	behandler	godkjenner
	Ledere fra beredskapsressursene POD				
Brukergruppe	POD	Høringsinstans vedr. detaljprosjekt Bindeledd til brukerne	Koordinering og balansering av brukers premisser	Funksjonsprogram Romprogram Brukerpremisser Detaljprosjekt	
Prosjektleder		Styringsdokument III Brukers kravdokument Prosjektstyring inkl kvalitetssikring Leverandørkontrakter inkl kompetansekrav Detaljbudsjetter	Usikkerhetsstyring	Prosjektplaner iht styringsdokument Skisse-, For-, detaljprosjekt Engasjement av leverandører PNS	

* Pt. ligger beslutningsmyndigheten til regjeringen. Vil legge opp til r-notat hvor denne flyttes til justis- og beredskapsministeren, etter foreleggelse for finansministeren.

Eierstyring i prosjektet

En helt sentral del ved forprosjektet og dets organisering er hvordan eierstyringen skal sikres. Blant årsakene til at man har valgt å gjennomføre forprosjektet utenom Statsbygg-modellen er for å prøve ut om dette gjør det mulig å styrke eierstyringen i denne type prosjekter.

Bilag 1A – Arbeids- og fremdriftsplan (ref 16) presenterer forprosjektets eierstyringsmodell, som er vist i figur under.

Figuren i vedlegg 1 viser foreløpig eierstyringsmodell med faser, milepæler (MP), beslutningspunkter (BP) og hovedleveranser.

Prosjektledelsen er ansvarlig for å legge fram saker til beslutning. Beslutningstakere vil være prosjekteier og politisk ledelse, avhengig av hvilke beslutninger som skal fattes. De anbefalte hovedbeslutningspunktene er:

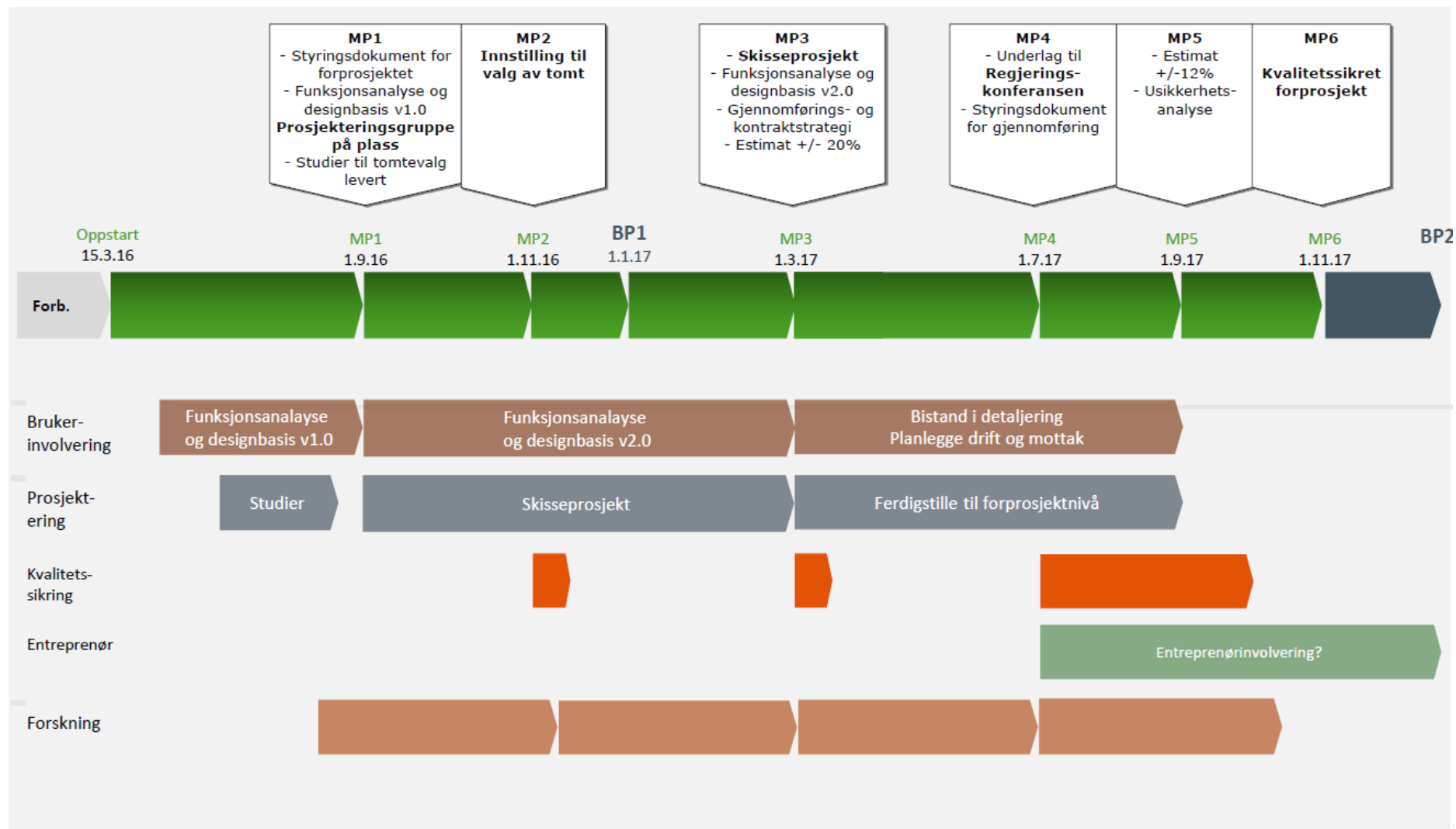
- BP1: Beslutning om lokalisering og overordnet kontraktstrategi
- BP2: Beslutning om omfang, funksjonalitet, gjennomføringsstrategi og kontraktstrategi
- BP3: Helhetlig godkjenning av forprosjektet

I tillegg vil det fortløpende fattes andre beslutninger, eksempelvis godkjenning av konkurransegrunnlag for prosjektering, godkjenning av valg av prosjekterende, mål og målprioritering osv.

Det anbefales at kvalitetssikrer foretar kvalitetssikring av beslutningsunderlaget også før beslutningspunktene 1 og 2, som skissert i figur 2.5 under.

Eierstyringsmodell

Hovedleveranser, milepæler (MP) og beslutningspunkter (BP)



Budsjett forprosjekt (ref 15)

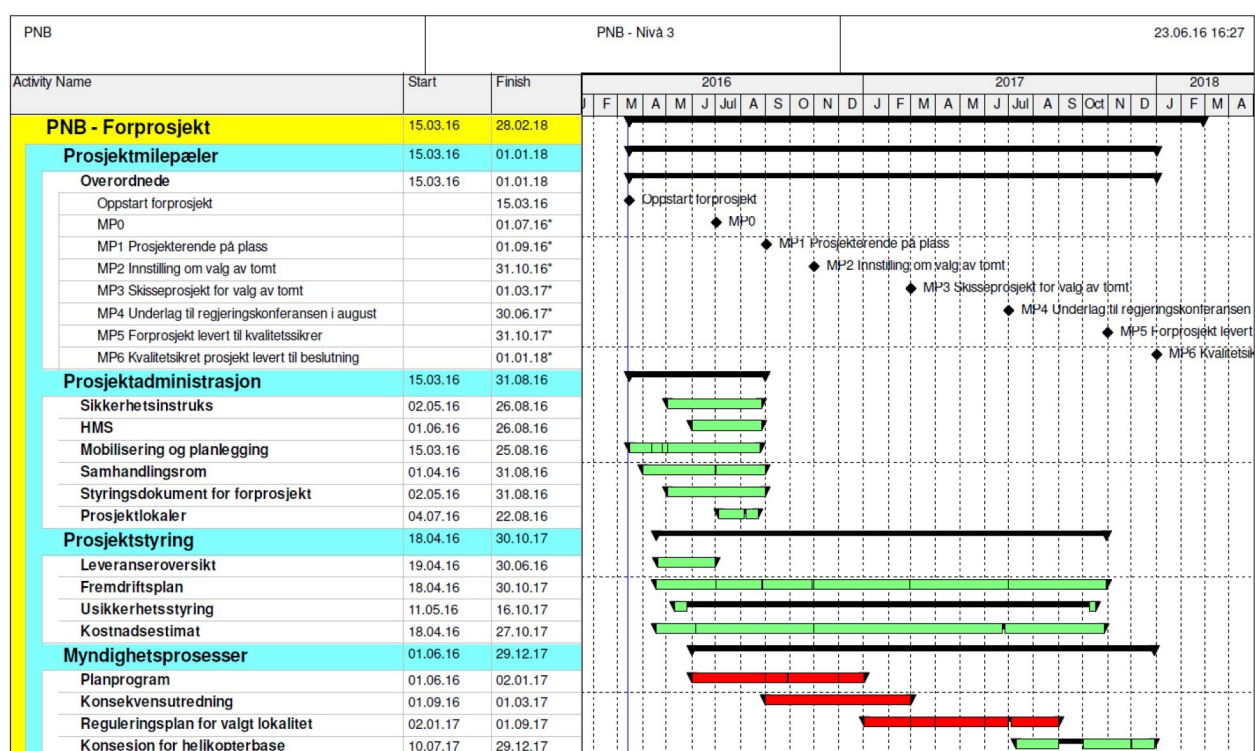
Tabell 2.1 Budsjett forprosjekt

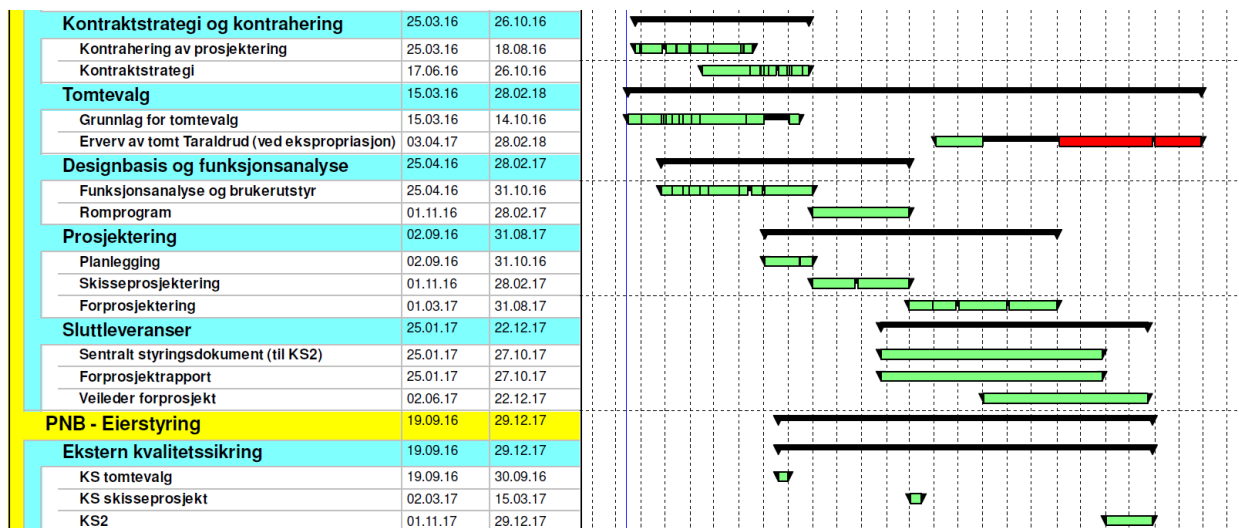
Hovedposter	Estimater i MNOK		Kommentarer
	[eks. MVA]	[ink. MVA]	
F81 Program (kjøp/egne)	4,0	5,0	Omfatter prosjektledelse, tilpasning av program, regulering, prosjektering, arkitekt (høy ambisjon, BIM), studier/analyser, sikkerhetshåndtering, KS2.
F82 Prosjektering (kjøp/egne)	36,8	46,0	Det er foreløpig stor usikkerhet knyttet til fordeling mellom egne ansatte og kjøp fra underleverandører, samt fordeling mellom forprosjektet, oppdragsgiver (eks. sikkerhetskompetanse), og brukermedvirkning (eks. knyttet til brukerstyr).
F83 Prosjektorganisasjon (kjøp/egne)	45,6	57,0	Program: Det er her forutsatt gevinst fra utført arbeid ved Alnabru og i skisseprosjekt.
F84 Bikostnader (direktekostnader)	7,2	9,0	Omfatter en rekke ulike poster: Kontorrekvisita, reiser/møter, renhold lokaler, kjøp av kommunikasjonstjenester, datakostnader HW/SW (BIM-server og programvare dRofus, Synchro fremdrift).
F844 Prosjektlokaler	6,4	8,0	Det er lagt til grunn at forprosjektet gjennomføres samlokalisert i leide lokaler, som tilfredstiller konfidensielt graderingsnivå . Estimater inkluderer byggemessig tilpasning til håndtering av dette (men her er det stor usikkerhet).
Totalt	100,0	125,0	
Fordeling 2016 (ink. oppstart 2015)	60 %	60,0	75,0
Fordeling 2017	40 %	40,0	50,0

Figur 2.5 Metier's egen organisering av forprosjektet (ref 15)



Matrise 2.8 Overordnede fremdriftsplane (ref 15).





2.5.4 Status juli 2016

27. juni oversendte prosjektleder første månedsrapport for forprosjektet som dekket perioden mai 2016 (ref 15).

De viktigste punkter i rapporten var som følger:

- Budsjettet for forprosjektet er under revisjon og forventes ferdigstilt innen utgangen av juni. Foreløpig utkast tilsier at budsjettet opprettholdes på 100 millioner. Eventuell tidlig involvering av entreprenør vil kunne medføre at budsjettet for forprosjektet økes noe.
- Følgende leveranser prioriteres før ferien:
 - Prosjektstyringsbasis - Revidert budsjett for forprosjektet
 - Prosjektstyringsbasis - Fremdriftsplan for forprosjektet
 - Første månedsrapport (denne)
 - Alternative modeller for entreprenørinvolvering
 - Prosjektstyringsbasis – Alternative fremdriftsplaner for totalprosjektet
 - Mandat for KS1-supplerende analyse i september
 - Struktur/format på styringsdokument II for forprosjektet
 - Kommunikasjonsstrategi
 - Plan for myndighetsprosesser
 - Plan for etablering av designbasis
 - Plan for organisering og styring av prosjektering
 - Revidert plan for tomteerverv
- Kostnader totalprosjektet

Det presenteres en sammenligning av basiskostnader basert på rammene fra prosjekteier (ref 13) mot kostnadsestimat basert på tall fra KVU/KS1-rappoerten, hvor konklusjonen er

prosjektet i KVU / KS1 hadde et for stort omfang sammenlignet med tilgjengelig ramme. Dersom kostnadene verifiseres gjennom benchmarking i de neste fasene av forprosjektet, har vi en indikasjon på at prosjektomfanget må nedjusteres.

- Reguleringsprosessen er på kritisk sti. Forutsatt at tomten skal være klar til fysiske arbeider 01.01.2018, er negativ flyt på kritisk sti 2 mnd. Tidsplanen for reguleringsprosessen er svært stram og det er identifisert få muligheter for forsering.
- Prosjektet gjennomførte en kvalitativ usikkerhetsanalyse 11. mai 2016 som identifiserte usikkerheter fordelt på en risikomatrise og en mulighetsmatrise. Det er startet en prosess for å etablere rutiner og prosedyrer for usikkerhetsstyring.

2.6 Sammenligning av eierstyring i forprosjekt for Alna og forprosjekt for Taraldrud eller Grønmo

I dette avsnittet forsøker vi å peke på noen forhold ved eierstyring forprosjektfasen for henholdsvis beredskapssenter på Alna og på Taraldrud eller Grønmo. Disse kommentarene er foreløpige. For Alna prosjektet er det nødvendig med oppfølgende intervjuer. For den Taraldrud eller Grønmo prosjektet vil disse forholdene bli sjekket ut gjennom selve følgeforskningsprosjektet.

Situasjon januar 2014

Ved regjeringsskiftet høsten 2013 var situasjonen den at utgående regjering kun hadde forpliktet seg med en bevilgning på 10 mill. kroner i på statsbudsjettet for 2013 for utarbeiding av byggeprogram (ref 29). Disse føringene gjaldt ikke lenger for den nye regjeringen som på statsbudsjettet for 2014 hadde fått inn en bevilgning på 60 mill. kroner for oppstart av selve forprosjektet.

Bestilling /avtaleform

- For Alna var bestillingen i form av oppdragsbrev til Statsbygg, noen direkte fra JD, de fleste fra JD til POD og så fra POD til Statsbygg. Det ble utstedt flere oppdragsbrev ettersom prosjektet endret seg på ulike måter og det ble nødvendig med ulike presiseringer. De enkelte oppdragsbrevene var rimelige klare på hva oppdraget inneholdt, tidsfrister etc
- For Taraldrud / Grønmo er avtalen med leverandøren i form av et avrop innen Finansdepartementets rammeavtale med leverandøren for kvalitetssikring av store offentlige investeringsprosjekter. Avtalen med leverandøren er undertegnet av både Finansdepartementet og Justisdepartementet.

Organisering og ulike aktørers forskjellige roller i de to prosjektene

Justisdepartementet:

- For Alna var JD innledningsvis oppdragsgiver i forhold til Statsbygg (oppdrag i 2011 om å kartlegge alternative tomter). Deretter var JD oppdragsgiver i forhold til POD
- For Taraldrud / Grønmo er JD kontraktspart i forhold til leverandøren (sammen med Finansdepartementet)

Andre departementer

- For Alna var i tillegg FAD (nå KMD) overordnet departement for den underliggende etat Statsbygg med kontrollerende myndighet, blant annet i forhold til ulike miljømål. FAD hadde også ansvar for eventuell utløsning av usikkerhetsavsetningen
- For Taraldrud / Grønmo er Finansdepartementet oppdragsgivere for leverandøren sammen med Justisdepartementet. KMD er reguleringsmyndighet siden dette er statlig regulering. KLD ivaretar forholdet til Markaloven.

POD

- For Alna hadde POD som ansvar å lede arbeidet med etablering av nytt beredskapssenter og ledet arbeidet i prosjektrådet i en første periode fra 15. februar 2013 til mars 2014, da JD selv tok ledelsen av dette. POD var oppdragsgiver i forhold til Statsbygg.
- For Taraldrud / Grønmo har POD to roller: Ansvarlig for KVUen og for å ivareta brukerinteresser i forprosjektfasen. POD har eierskap til enkelte dimensjonerende forhold og et bistandsansvar ovenfor Metier.

Statsbygg

- For Alna hadde Statsbygg rollen som byggherre. Internt har prosjektet en prosjekteier valgt av Statsbyggsadministrerende direktør og en prosjektleder som ivaretar byggherrefunksjonen på vegne av Statsbygg både under forprosjekt og gjennomføringen

- For Taraldrud / Grønmo er ikke Statsbygg involvert

Prosjekteier

- For Alna fremstår JD og POD som oppdragsgiver og bestiller overfor Statsbygg. Som byggherre fremstår Statsbygg som prosjekteier
- For Taraldrud / Grønmo er JD prosjekteier i samarbeid med Finansdepartementet som også har undertegnet kontrakten (avropet) med leverandøren

Prosjektråd eller styringsgruppe

- For Alna var det et rådgivende prosjektråd med POD som leder av dette og hvor både JD og FAD og Statsbygg var representert. I Sentralt styringsdokument (ref 34) er prosjektråds rolle avgrenset som følger:
 - Prosjektrådet skal være POD sin rådgivningsgruppe og gi råd i alle saker av vesentlig betydning for planleggings- og byggeprosessen
 - Prosjektet skal ikke svekke Statsbyggs grunnlag for å ivareta sitt byggherreansvar
- For Taraldrud / Grønmo blir det etablert en styringsgruppe under ledelse av ekspedisjonssjefen i politiavdelingen. Dette er en reell styringsgruppe under ledelse av prosjekteier og med funksjoner og myndighet som beskrevet i matrise 2.7.

Organisering

- Når det gjelder organiseringen for Alna var de viktigste karakteristika for denne og de tre aktørene som følger:
 - Justisdepartementet hadde ikke noen spesiell organisering for prosjektet. I tillegg til politiavdelingens ledelse var det bare en saksbehandler som forholdt seg til prosjektet. For skisseprosjektet var arbeidsinnsatsen om lag 10 % i perioden februar august 2014, deretter svært lite inntil KVVU-arbeidet startet, og da ca 20 %. Men JD engasjerte en ekstern kvalitetssikrer fra Holte Consulting som observatør i prosjektrådet og som bistod departementets kontroll og tilsynsfunksjon.
 - I POD var det en fulltidsansatt på prosjektet
 - Statsbygg MERKNAD: DETTE MÅ VI FINNE NOE UT OM
- Når det gjelder Taraldrud / Grønmo er de viktigste karakteristika ved aktørenes interne organisering som følger
 - Justisdepartementet har i tillegg til ledelsen i politiavdelingen et kjerneteam med tre saksbehandlere. En saksbehandler følger prosjektet på fulltid, en er sikkerhetsleder og bistår i forbindelse med anskaffelser, også på fulltid, og en er en bistandsressurs etter behov. Kommunikasjonsansvarlige i departementets kommunikasjonsavdeling er også utpekt. I tillegg er det engasjert to eksterne rådgivere for henholdsvis eierstyring og prosjektrevisjon.
 - POD MERKNAD: DETTE MÅ VI FINNE NOE UT OM
 - Metier har en organisasjon og bemanning for prosjektet som er vist i figur 2.5

Resultatmål

- Innledningsvis forelå det ingen prioritering av resultatmålene. I forbindelse med utarbeiding av styringsdokument ble resultatmålene gitt følgende prioritering:
 1. Tid,
 2. Kvalitet
 3. Kostnad / størrelse, hvor det sies:
 Det er ikke satt noe kostnadsmål for prosjektet, men det er gitt en arealramme på ca. 18 600 m² brutto

- For Taraldrud / Grønmo foreligger *Eiers føringer* (ref 13) med følgende prioriteringer for henholdsvis beredskapssenter og forprosjekt
- | | |
|-------------------|-------------|
| Beredskapssenter: | Forprosjekt |
| 1. Kostnad | 1. Kvalitet |
| 2. Kvalitet | 2. Tid |
| 3. Tid | 3. Kostnad |

Suksessfaktorer og suksesskriterier

- For Alna er det i styringsdokumentet uttrykt kritiske suksessfaktorer i styringsdokumentet (matrise 2.2)
- For Taraldrud / Grønmo skal sentralt styringsdokument foreligge 1. september 2016

Økonomisk ramme

- For Alna var det ingen etablert kostnadsramme utover at det på et møte ble nevnt at 1 milliard kroner vil være en smertegrense.
- For Taraldrud / Grønmo blir det i Eiers føringer for prosjektet til leverandør opplyst at *Prosjektleder gis en kostnadsramme på 2,5 mrd. Kroner (2015-kroner inklusiv mva*

Oppdragets omfang

- For Alna gjaldt oppdraget hele prosjektsyklusen fra skisseprosjekt til gjennomføring av prosjektet
- For Taraldrud / Grønmo er oppdraget til leverandør begrenset til prosjektledelse for forprosjektering

Eierstyring

Eierstyringen er svært forskjellig i de to modellene.

For Alna lå eierstyringen først og fremst hos Statsbygg og prosjekteier i Statsbyggs egen organisasjon. Det utøves ikke eierstyring gjennom prosjektrådet, som ikke har mandat til å fatte beslutninger, men skal brukes til orientering, drøfting og rådgivning i forhold til Statsbygg.

For leverandørmodellen er det en premiss at denne skal være slik at den sikrer en reell eierstyring gjennom forprosjektfasen. Bilag 1 A – Arbeids- og fremdriftsplan presenterer en eierstyringsmodell med faser, milepæler og hovedleveranser, som skal sikre en slik eierstyring. I tillegg er rapporteringsrutinene til JD, som er prosjekteier, og styringsgruppens funksjoner og myndighet slik at reell eierstyring skal kunne sikres gjennom hele forprosjektet.

3 Temaer som skal vurderes

Mandatet gir eksempler på temaer som skal belyses gjennom følgeforskningsprosjektet:

- Eierstyring – premisser og oppfølging, tilrettelegging for god gjennomføring
- Gjennomføringsstrategi
 - Involvering av eier
 - Involvering av brukerne på ulike nivå
 - Involvering av leverandører, (Kontrahering – design to cost, tidlig involvering av entreprenør)
 - Organisasjons- og kontraktmodeller
 - Omfangstyring/design to cost
 - Endringsledelse

- Bruk av statlig regulering og andre tiltak for å sikre tidseffektivitet
- Kompetansekrav for de mest sentrale rollene eier (styringsgruppe), prosjektleder og projekteringsgruppeleder).
- Kritiske suksessfaktorer
- Suksesskriterier
- Sannsynlighet for gevinstrealisering

Gjennom hele følgeforskningsprosjektet vil forskerteamet søke å belyse disse temaene og rapportere på disse i de ulike delrapporter og i sluttrapporten.

4 Gjennomføring av følgeforskningsprosjektet i forhold til forprosjektet

4.1 Problemstillinger knyttet til de ulike etapper for gjennomføringen av forprosjektet

Forskerteamet vil søke å belyse de temaene som er nevnt ovenfor i alle etapper i forprosjektet. Vi vil gjøre dette i forhold til forprosjektets egen arbeidsplan som er presentert foran i figur 2.5 og matrise 2.8. Forprosjektet har 6 milepæler med angitte leveranser og tilknyttete beslutningspunkter. Under har vi beskrevet hvordan vi vil følge forprosjektets arbeid frem til de enkelte milepæler.

MP 1 som skal foreligge 1. september 2016

I forhold til de enkelte elementer i denne fasen, vil følgeforskningsprosjektet være opptatt av å observere forhold som nevnt under:

Styringsdokument for forprosjektet

Dette dokumentet vil være helt sentralt for å kunne følge gjennomføringen av forprosjektet. Den versjon som foreligger 1. september vil være «benchmark» for å kunne beskrive den faktiske gjennomføringen av forprosjektet, hva man har lyktes med og hvilke utfordringer man har stått overfor. Det vil også være sentralt å kunne beskrive hvordan prosjekteier har utøvet sin eierstyring i forhold til de ulike etapper og andre forhold i styringsdokumentet, hvordan leverandør har fremskaffet beslutningsunderlag og eier har utøvet sin eierstyring.

Funksjonsanalyse og designbasis v1.0

I et utbyggingsprosjekt vil de funksjonelle krav til anlegget utgjøre definisjon av arbeidsomfang i form av en design basis, som er betegnelsen på et konkret dokument som gir rammer for valg av prosess, automatiseringsgrad, dimensjonering av anlegg, samt plass disponering (layout). Designbasis definerer behov og funksjon for et anlegg.

For forskerteamet vil oppgaven være todelt, for det første å sette seg inn i hva dette dokumentet omfatter og for det annet å intervju brukerne om deres deltakelse i utarbeidingen av dette og leverandøren om dennes opplevelse av brukernes måte å delta i dette. Det er ofte her man kan se starten på utfordringer i forhold til krav hvor «bør» krav kan «gli» over til å bli «må» krav og som så kan føre til endringer i formuleringer og prioritering av resultatmål.

Projekteringsgruppe på plass

Projekteringsgruppen, både hva gjelder kompetanse og organisering, er helt avgjørende for gjennomføringen av forprosjektet. Projekteringsgruppens forhold til brukerne er sentralt.

Forskerteamet vil måtte ha et oppstartintervju med prosjekteringsgruppen om deres arbeidsplan for hvordan prosjekteringsgruppen vil gjennomføre sine oppgaver med hensyn på ulike løsninger i forhold til prioriterte resultatmål, og da særlig forholdet mellom kvalitet og kostnad. På den måten vil man ha et «benchmark» for kartlegging og vurdering av prosjekteringsarbeidet.

Studier til tomtevalg levert

Se punktet under om innstilling til valg av tomt.

MP 2 1. november 2016 og BP 1 1. januar 2017

Innstilling til valg av tomt

Forskerteamet vil fokusere på prosessen fra studiene til tomtevalg foreligger 1. september til leverandørens innstilling om dette 1. november og deretter prosjekteiers (regjeringens) beslutning om dette 1. januar 2017.

Hovedkriteriene for tomtevalg er beredskap, hensyn til omgivelsene og kostnader.

Proessen frem til valg av tomt kan enten kan ha gått greit eller det kan ha oppstått store problemer av ulik karakter som grunnforhold (Grønmo som tidligere søppelplass), eieres krav (kommune og private), berørte gruppers interesser (miljø – f eks støy, friluftsinnteresser) osv. Dette kan føre til utfordringer i forhold til resultatmålene – særlig kostnadsøkning på grunn av nødvendige avbøtende tiltak og økt tomtepris og mulige forsinkelser. Forskerteamet vil måtte sette seg inn i kriterier og vurderinger som ligger til grunn for leverandørs innstilling til valg av tomt.

MP 3 1. mars 2017

Skisseprosjekt

Skisseprosjektet blir utarbeidet i perioden fra 1. september til 1. mars. Dette er på mange måter et første foreløpige utkast til selve forprosjektet.

For forskerteamet vil det være viktig å forstå både grunnlaget for skisseprosjektet og de konkrete løsninger og den utformingen av anlegget som det der legges opp til.

KS 1 har en del vurderinger som forskerteamet bør ha med seg i sin vurdering av skisseprosjektet. Dette gjelder romprogrammet, som bør ha vært gjenstand for en kritisk gjennomgang før man konkluderer med arealrammer og en kuttliste, der funksjoner og kvaliteter med usikker nytteeffekt identifiseres.

Skisseprosjektet blir et sentralt grunnlagsdokument for å kunne beskrive prosessen og hva man har lykkes med og hvilke utfordringer man har stått overfor så langt. Vi bør fokusere på skisseprosjektets suksess mht til evne til å legge resultatmålene til grunn for «design to cost».

Funksjonsanalyse og designbasis v2.0

Arbeidet med videreføring av funksjonsanalyse og designbasis fra v 1.0 til v 2.0 vil foregå fra 1. september 2016 til 1. mars 2017. Det sentrale for følgeforskningen vil være å følge hvordan brukerinvolveringen har vært og om det har fremkommet endringer i kravenes innhold og prioritering og om noen «bør» krav er blitt til «må» krav.

Gjennomførings- og kontraktstrategi

KS1 konkluderer med at målet om endelig ferdigstillelse av selve prosjektet i 2020 er svært optimistisk og nevner en del kritiske forhold for å kunne sikre rask gjennomføring. Det vesentlige for følgeforskningen vil være å få klarhet i gjennomførings- og kontraktstrategiens betydning for styring av prosjektgjennomføringen med hensyn på kostnad og fremdrift.

Estimat +/- 20%

Forskerteamet vil sette seg inn i de kostnadsberegninger og estimer som blir foretatt. Formålet er å se på hvordan reduksjon i spenn på usikkerhet dokumenteres fra KS 1 og at dette er i samsvar med beste praksis. I dette ligger både å se på prosess og konkrete usikkerhetsfaktorer.

MP 4: 1. juli 2017

Styringsdokument for gjennomføring

Det er dette styringsdokument som vil utgjøre grunnlaget for KS2. Forskerteamet vil observere hvordan leverandøren fullfører dette og sikrer at det vil utgjøre det nødvendige og riktige grunnlag for kvalitetssikringen.

MP 5: 1. september 2017

1. september skal det være fullført flere prosesser og oppgaver som følgeforskningen vil ha fulgt.

Prosjektering skal være ferdigstilt til forprosjektnivå

I perioden fra skisseprosjektet forelå 1. mars vil prosjekteringsteamet ha arbeidet med å ferdigstille prosjekteringen til forprosjektnivå. Forskerteamet vil ha fulgt dette arbeidet, de løsninger man har kommet frem til og de utfordringer man har stått overfor. Det vil spesielt bli fokusert på metodikk knyttet til «design to cost», herunder hvordan dette avstemmes i forhold til resultatmål.

Brukerinvolvering

I perioden fra 1. mars til 1. september vil brukerinvolveringen omfatte bistand i detaljering og planlegging av drift og mottak. Forskerteamet vil følge hvordan ulike brukergrupper bidrar til dette.

Estimat +/-12 %

Forskerteamet vil sette seg inn i de kostnadsberegninger og estimer som blir foretatt. Formålet er å se på hvordan reduksjon i spenn på usikkerhet dokumenteres fra MP3 og at dette er i samsvar med beste praksis. I dette ligger både å se på prosess og konkrete usikkerhetsfaktorer.

Usikkerhetsanalyse

Forskerteamet vil delta på leverandørens usikkerhetsanalyse og vurdere resultatene derfra opp mot sine egne kunnskaper om gjennomføringen av forprosjektet.

M 6: 1. november 2017 Kvalitetssikret forprosjekt

Det er planlagt at KS2 avviker fra den normale prosess og starter før godkjent regulering og ferdigstilt forprosjekt, og gjennomføres i etapper, først når innstilling til valg av tomt foreligger, så når skisseprosjekt med funksjonsanalyse og designbasis, gjennomførings- og kontraktstrategi og estimat +/- 20 % foreligger, og så til slutt når endelig forprosjekt med styringsdokument for gjennomføringen foreligger. Forskerteamet vil kartlegge hvilke mulige positive og negative konsekvenser en slik delt KS2 prosess har for regjeringens og Stortingets behandling og godkjenning av prosjektet.

4.2 Metode og fremdriftsplan

4.2.1 Teoretisk grunnlag

Metode for implementering av prosjekt

Finansdepartementets ambisjon for dette prosjektet er å demonstrere hvor godt det *kan gjøres* når en benytter en modell basert på teori og beste praksis, og har en sterkt dedikert prosjekteier.

FFP tar utgangspunkt i strukturer og prinsipper gitt i Prince2 (Projects in Controlled Environments), (Directing Successful Projects with PRINCE2 2009) og legger prinsipper og definisjoner i denne metoden til grunn for rapport.

Metodikken er utviklet i Storbritannia, hvor The Office of Governmental Commerce hadde hovedansvar for utvikling og oppdatering av metodikken frem til 2010. Prince2 inngår som en del av «The Best Management Practice portfolio, (<https://www.gov.uk/government/publications/best-management-practice-portfolio/about-the-office-of-governmental-commerce>) , som etter 2010 har blitt administrert av Cabinet Office i Storbritannia.

Metoden forholder seg til ledelsesaspektet i prosjekter og har til formål å forbedre organisasjoners kapabilitet og modenhet til å gjennomføre endringer, byggeprosjekter, IT-prosjekter, fusjoner, oppkjøp, forskning og produktutvikling. Metodikken er utviklet med det til formål å sikre forretningsmessig effekt av investeringer. PRINCE2 skiller mellom ledelsesaspekt og spesialist funksjoner i prosjektene (arkitekt, ingeniørfag, Jus og HR). Disse håndteres av de spesifikke gjennomføringsmodellene fra PMI, APM og i en rekke selskaper egenutviklede systemer. I

Metoden forutsetter at eierorganisasjonen har evne og kompetanse til å lede/styre investeringer i byggeprosjekter.

Prosjektdefinisjon

Et prosjekt er en midlertidig organisasjon etablert med den hensikt å levere ett eller flere produkter som bidrar til å realisere en avtalt "business case».

Overordnede prinsipper i PRINCE2

- *Et PRINCE2 prosjekt har kontinuerlig forretningsmessig forankring*
- *PRINCE2 prosjektteam lærer fra tidligere erfaringer. Lærdom søkes, nedtegnes og benyttes gjennom hele prosjektets levetid.*
- *Et PRINCE2 prosjekt har definerte og avtalte roller og ansvar innenfor en organisasjonsstruktur som engasjerer forretnings-, bruker- og leverandørinteresser.*
- *Et PRINCE2 prosjekt planlegges, overvåkes og kontrolleres på en fase-for fase basis.*
- *Et PRINCE2 prosjekt har definerte toleranser for hvert prosjektmål som reflekterer grensene for delegert autoritet.*
- *Et PRINCE2 prosjekt fokuserer på definisjon og leveranse av produkter, og da med spesiell fokus på omfang og produktets kvalitetskrav.*
- *PRINCE2 tilpasses prosjektets omgivelser, størrelse, kompleksitet, viktighet og usikkerhet.*

Metodikken oppfattes i dag som beste praksis, den er ment å levere et komplett og logisk oppbygd sett av prosesser som skal sikre at alle viktige aspekter i et prosjekt er adressert, og hvor prosjektets forretningsmessige bakgrunn skal være driveren for implementeringen og være styrende for prosjektteamet.

PRINCE2 fokuserer ikke på teknikker eller detaljert beskrivelser av hvordan ting skal gjøres, ei heller innkjøp, HR, økonomi og lovgiving og forholder seg ikke hvordan du organiserer team. Dette betyr at metoden gir deg det overordnede grunnlag for gjennomføring, og ikke det som kan

beskrives som beste praksis på taktisk nivå, dette vil måtte tilpasses prosjektets kontekst og særegenheter.

Prince2 er en metode, med detaljerte prosessmodeller. Denne gir en steg for steg veiledning for hvordan organisere og implementere et prosjekt. På den annen side finnes ulike teknikker og verktøy for prosjektgjennomføring som PMI og APM tilbyr, som kan defineres anerkjente verktøy og beste praksis innenfor taktisk gjennomføring.

Valg av kontraktsmodell

Forprosjektet skal gjennomføres som «design-to-cost». Forprosjekteringen skal fokusere på optimalisering av tiltakets kost-/ nytteforhold med utgangspunkt i tiltakets livsløpskostnader.

Prosjektet har beskrevet at «design to cost» prinsipper skal benyttes i prosjektet. Kostnadsstyrt prosjektplanlegging involverer «ny» metodikk for prosjekteier. I utgangspunktet vil et slikt prinsipp være knyttet til like insentiver for alle prosjektdeltakere. Dette kan være vanskelig å gjennomføre innenfor rammene til transaksjonelle modeller som Design-Bid- Build (del-og generalentreprise), Design-Build (totalentreprise), og CM at Risk hvor risiko er plassert hos en av kontraktspartnere, og med ulike intensiver. Det vil slik sett være naturlig for FFP å se på ulike relasjonelle ontraktsmodeller av typen IPD(Integrated Project Delivery), og ulike former partnering/alliansekontrakter.

Optimalisering av tiltakets kost/nytteforhold

«Fremskritt i digital teknologi har skapt muligheter for økt produktivitet. Man har vist at ved å utnytte digital teknologi åpnes muligheter for å tilnærme seg prosjekter på nye og mer effektive måter. Dette gjøres innenfor et eierstyringsregime med som vektlegger samarbeid i prosess med leverandører. Innenfor denne tankegangen ligger også forbedrede IKT –løsninger som kan være en «driver» for innovasjon og kostnadsreduksjon. Dette er et aktuelt tema i Storbritannia, UK *Government vil fortsette å kapitalisere på disse fremskrittene for å levere prosjekter raskere og bedre, også gjennom BIM,»* (UK Government Construction Strategy 2016).

FFP vil trekke veksler delvis på NTNU, delvis på Infrastructure and Projects Authority i UK og miljøer i USA.

4.2.2 Metode

Dokumenter

I vedlegg 2 er listet opp de dokumenter som utgjør grunnlaget for denne oppstartrapport. Denne vil bli supplert med all den dokumentasjon som forskerteamet får tilgang til gjennom hele forprosjektfasen.

Deltakelse på møter

Deltakelses på møter og gjennomgang av dokumenter i forbindelse med disse er forskerteamets viktigste metode for informasjonsinnsamling. Forskerteamet vil delta på alle møter i prosjektet som

- Styringsgruppe
- Referansegruppe
- Leverandørens ukentlige prosjektmøter
- Brukergruppemøter
- Andre møter av betydning for forprosjektets gjennomføring

Intervjuer

Forskerteamet skal i liten grad foreta egne intervjuer. Men det vil være aktuelt å foreta noen intervjuer med enkelte aktører.

Rapportering

Forskerteamet vil rapportere underveis med korte notater i forbindelse med milepælene i forprosjektet som omtalt i foregående avsnitt. Endelig rapport skal oversendes 1. desember 2017 etter at KS 2 rapporten foreligger 1. november 2017. Denne vil bestå av en hovedrapport med mulige vedlegg for særskilt behandling av spesielle tema.

4.2.3 Fremdriftsplan

Følgende fremdriftsplan for følgeforskningsprosjektet foreslås:

	FØLGEFORSKNING LEVERANSE DELRAPPORTER OG SLUTTRAPPORT																
	2016					2017											
FORPROSJEKTETS MILEPÆLER HOVEDLEVERANSER	Juli Aug	Sept	Okt	Nov	Des	Jan	Febr	Mars	Apr	Mai	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Des
Planlegging og dokumentgjennomgang	X																
MP 1: (Metier 1. sept 2016) - Styringsdokument forprosjekt - Funksjonsanalyse og designbasis v 1.0 - Prosjekteringsgruppe på plass - Studier tomtevalg levert			X														
MP 2: (Metier 1. nov 2016) - Innstilling valg tomt					X												
MP 3: (Metier 1. mars 2017) - Skisseprosjekt - Funksjonsanalyse og designbasis v 2.0 - Gjennomførings- og kontraktstrategi - Estimat +/- 20 %									X								
MP 4: (Metier 1. juli 2017) - Underlag regjeringskonf - Styringsdok gjennomføring													X				
MP 5: (Metier 1. sept 2017) - Estimat +/- 12 % - Usikkerhetsanalyse															X		
MP 6: Kvalitetssikret forprosjekt (Metier 1. nov 2017)																X	
Følgeforsk sluttrapport																	X

Vedlegg 1 Mandat

Bakgrunn

Det gjennomføres et forprosjekt vedrørende Politiets nasjonale beredskapssenter (PNB), som skal ligge i Osloområdet. Justisdepartementet som prosjekteier vil ha en tyngre rolle i denne prosessen enn det som har vært vanlig i statlige byggeprosjekter. Bakgrunnen for dette er en rekke utfordringer i tidligfasen som en også har opplevd i en rekke andre byggeprosjekter, først og fremst at kostnadsestimatet øker kraftig i forprosjektfasen. Dette er dokumentert i en rapport fra Menon Business Economics i 2015.⁵ Departementet har en ambisjon om å legge til rette for at PNB blir et «fyrtårn» når det gjelder levering på resultatmålene, og en ny tilnærming til prosjekteierstyringen er et viktig element for å sikre dette. Metier AS er leiet inn for å sikre at dette skjer når det gjelder gjennomføringen av forprosjektet, og Holte Consulting AS når det gjelder eierstyringen fra departementets side.

Concept programmet er engasjert av Justisdepartementet og Finansdepartementet for å dokumentere det som skjer i forprosjektfasen. Det skal pekes på utfordringer underveis og suksesskriterier. Det skal derimot ikke være en *evaluering* av forprosjektet. De medvirkende skal følge prosessene ganske tett. Det handler om å trekke lærdom av det som skjer og beskrive hvordan man går frem fra prosjekteiersiden for å få frem et vellykket prosjekt. Dette skal gi en nytteeffekt for Justisdepartementet og andre prosjekteiere i overordnet styring av byggeprosjekter i fremtidige tilfeller. Ambisjonen fra FIN/JDs side er å demonstrere hvor godt det *kan gjøres* når en benytter en modell basert på teori og beste praksis, og har en sterkt dedikert prosjekteier.

Prosjektet

Beredskapssenteret skal dekke behovet for bedre treningsfasiliteter og nødvendige lokaler for beredskapstroppen, bombegruppen, krise- og gisselforhandlerne og politiets helikoptertjeneste. Andre nasjonale beredskapsressurser vil kunne benytte senteret til trening. Beredskapssenteret skal også legge til rette for bedre fagutvikling og samtrening med annet innsatspersonell.

Forprosjekteringen skal gjennomføres som «design-to-cost», med utgangspunkt i kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1) for politiets nasjonale beredskap.

Et suksesskriterium kan for eksempel være i hvilken grad en fullstendig løsning lar seg realisere innen fastlagt kostnadsramme

Prosjektet som forskningsobjekt

Dette er et prosjekt som har vært kjørt frem til forprosjektnivå i regi av Statsbygg for deretter å ha blitt overført til et samarbeid mellom JD og FIN etter at regjeringen hadde underkjent forprosjektet og forutsatt en ny tilnærming med utgangspunkt i prosjektets KS1-rapport.

Dette gir et unikt grunnlag for å observere samme prosjekt gjennomført i forprosjektfasen etter to ulike og godt dokumenterte modeller.

⁵ <http://www.statsbygg.no/files/publikasjoner/rapporter/fou/KostnadsutviklingKS1tilKS2-rapport.pdf>

Forskningen begrenses til å observere utviklingen fra idéfasen fremt til fullstendig forprosjekt hvor påvirkningsmulighetene er størst samtidig som det er i denne fasen at det mangler mest av allment anerkjent systematikk.

Tematikk

Studiet skal omfatte dokumentasjon og sammenlikning av eierstyring i samsvar med:

- A. Vanlig praksis* i byggeprosjekter i Staten (spesielt Statsbygg)
- B. Vanlig praksis i byggeprosjekter privat sektor
- C. Beste praksis i komplekse prosjekter med høye krav til fremdrift
- D. Statsbyggs utvikling av beredskapssenter på Alna
- E. JDs utvikling av beredskapssenter på Taraldrud eller Grønmo

* ref. Menon-rapporten om fire prosjekter i Statsbyggs regi

Den overordnede tematikken er vellykkethet, som i praksis handler om status når prosjektet er gjennomført, når det gjelder kostnad, tid og kvalitet for prosjektet fra start frem til driftsfasen.

Eksempel på temaer:

- Eierstyring – premisser og oppfølging, tilrettelegging for god gjennomføring
- Gjennomføringsstrategi
 - Involvering av eier
 - Involvering av brukerne på ulike nivå
 - Involvering av leverandører, (Kontrahering – design to cost, tidlig involvering av entreprenør)
 - Organisasjons- og kontraktsmodeller
 - Omfangstyring/design to cost
 - Endringsledelse
 - Bruk av statlig regulering og andre tiltak for å sikre tidseffektivitet
- Kompetansekrav for de mest sentrale rollene eier (styringsgruppe), prosjektleder og prosjekteringsgruppeleder).
- Kritiske suksessfaktorer
- Suksesskriterier
- Sannsynlighet for gevinstrealisering

Følgeprosjektet kan ikke planlegges i detalj, med vil måtte ha en fleksibel tilnærming underveis tilpasset de prosessene som skal dokumenteres, i samråd med Metier/Holte.

Aktører

Følgeforskningen skjer i regi av forskningsprogrammet Concept ved NTNU som setter opp et team med fagfolk for dette formålet.

Disse skal følge forprosjektprosessen der [REDAKTERT] er den sentrale aktøren og informasjonsgiveren når det gjelder gjennomføringen av forprosjektet, og Justisdepartementet/ Eilif Holte når det gjelder eierstyringen.

Teamet består av en prosjektleder og følgeforskere som er basert i Oslo:

- [REDAKTERT] Oslo, prosjektleder. Han er Cand.polit, statsviter med lang erfaring som rådgivende konsulent og med omfattende kjennskap til norsk offentlig forvaltning og store offentlige investeringsprosjekter.
- [REDAKTERT] Oslo, er sivilingeniør og PhD kandidat ved NTNU, med mye kompetanse innen prosjektledelse og lang erfaring som rådgivende ingeniør i byggebransjen.

- [REDACTED] Oslo, er Dr.ing og professor II med tung kompetanse innen prosjektering, og omfattende erfaring fra forprosjektet i store byggeprosjekter (Stortinget, Norges Varemesse, Nye Bislett, Munchmuseet, etc.)

I tillegg kommer ressurser på aktuelle fagområder, for eksempel kontrakter, som trekkes inn ved behov fra sentrale rådgivningsmiljøer i Oslo og forskermiljøet ved NTNU.

[REDACTED] Master of Business Administration (MBA) og MSc Mechanical Engineering, vil bli trukket inn der det gjelder sammenlikninger med praksis i byggeprosjekter i privat sektor. Han har lang erfaring fra en rekke prosjektorienterte selskaper innen on- og offshore olje- og gassanlegg, skipsbygging, med flere. Har ledet en rekke ytelsesforbedring-oppdrag.

[REDACTED] som er de sentrale eksterne rådgiverne til JD vil være viktige fagressurser også for forskerne

[REDACTED] professor i prosjektledelse ved NTNU og leder for Prosjekt Norge vil stå til disposisjon som faglig rådgiver og kvalitetssikrer for teamet.

Gjennomføring og rapportering

Prosjektleder planlegger og organiserer innsatsen fra medarbeiderne. Han utarbeider en fremdriftsplan i samråd med de sentrale aktørene. Grunnlaget for denne er Metiers fremdriftsplan.

Prosjektleder deltar i sentrale møter og aktiviteter, holder oversikt, koordinerer medvirkning, informasjonsinnhenting og rapportering fra medarbeiderne, og finner frem til riktige ressurser der det er behov. Han samler og organiserer informasjonsgrunnlaget for rapporten.

Følgeprosjektet legger frem delrapporter (kortere notater) i forbindelse med at de ulike milepæler i forprosjektet er fullført.

Følgereferkene skal jobbe tett sammen med Metier som er ansvarlig for forprosjektet. Prosjektleder rapporterer til Concept som oppdragsgiver. Personene på kontaktlisten nedenfor er sentrale ressurser og kan kontaktes ved behov.

Prosjektleder er redaktør for sluttrapporten. Rapporten skal komme til nytte for fremtidige beslutningstakere og prosjekteiere, først og fremst JD. Noen av elementene i den modellen som nå utprøves kan være nesten nye for byggeprosjekter i Norge. Erfaringene med særlig innovative grep må det skrives utførlig om.

Sluttrapporten skal leveres mot slutten av perioden for at en skal få med seg alle erfaringene fra forprosjekt, eierstyring og kvalitetssikring, senest desember 2017. Utkast til sluttrapport går til Justisdepartementet og Finansdepartementet og det forventes samlet tilbakemeldinger fra begge.

Vedlegg 2 Referanseliste

1	2015 05 19	Konseptvalgutredning
2	2015 05 19	Konseptvalgutredning – Vedlegg 1 Kalkyle og usikkerhetsanalyse
3	2015 05 19	Konseptvalgutredning - Vedlegg 2 Tomtevalg
4	2015 05 19	Konseptvalgutredning – Vedlegg 3 Internasjonal studie
5	2015 05 19	Konseptvalgutredning – Vedlegg 4 Skjermingsverdi Underlagsmateriale for krav til bygningskonstruksjon
6	2015 05 19	Konseptvalgutredning – Vedlegg 5 Eksterne utredninger vedrørende støy, miljø, grunnforhold og meteorologi
7	2015 08 26	Politiets nasjonale beredskap – Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag for konseptvalg (KS!)
8	2015 12 00	Kostnadsutvikling mellom KS1 og KS2 i byggeprosjekter
9	2016 00 00	Governing Value Creation i n Construction Projects: A New model
10	0000 00 00	What's wrong with Project Governance
11	2007 11 00	Project Governance: a guidance note for sector projects
12	2016 04 00	Prosjektmodeller og prosjekteierstyring I statlige virksomheter
13	2016 06 15	PNB – Eiers føringer
14	2016 06 24	Strategi for reguleringsplan og myndighetsavklaringer
15	2016 05 29	Metier månedsrapport mai 2016
16	2016 03 08	Bilag 1 A Arbeids- og fremdriftsplan
17	2016 03 11	Avrop på rammeavtale av 21. september 2015
18	2015 11 30	Utlysning konsulentbistand Justisdepartementet
19	2014 01 27	Oppdragsbrev til POD
20	2016 06 21	Objektbeskrivelse KS september oktober
21	2016 06 30	Kommunikasjonsstrategi m interessentanalyse
22	2016 06 29	Styringsgrunnlag – budsjett forprosjekt
23	2016 06 28	Fremdriftsplan totalprosjekt - Referanseplan
24	2015 08 20	Regjeringskonferanse PNB
25	2016 06 00	Ansvar og myndighet
26	2013 02 15	Oppdragsbrev til Statsbygg
27	2014 02 06	Revidert oppdragsbrev til Statsbygg
28	2016 06 15	Diverse fra regjeringen
29	2013 02 07	Oppdragsbrev fra JD til POD
30	2013 04 19	Oppdragsbrev fra JD til POD
31	2011 12 21	Oppdragsbrev fra JD til Statsbygg

32	2016 07 11	Mail fra Terje Johnsen med diverse svar
33	2013 09 09	Statusrapport per 01.09.2013
34	2013 05 31	Sentralt styringsdokument
35	2012 04 00	Vurdering av alternative lokalisering
36	2014 03 07	Oppdatert status og fremdriftsplan
37	2014 12 19	Skisseprosjekt
38	2014 03 19	Brev JD til POD Konseptutvalgutredning
39	2014 06 17	Brev fra JD til POD Justering mandat skisseprosjektering
40	2014 06 24	Brev fra JD til POD Justering – presisering mandat
41	2014 07 30	Brev fra JD til POD - konseptvalgutredning
42	2014 09 16	Behov for utbedringer KVV
43	2015 04 16	Brev fra JD til POD om KVV
44	2013 11 27	Innst. 6 S (2013-2014)
45	2014 12 19	Statsbygg oversendelse skisseprosjekt
46	2014 12 11	Støyvurderinger Alna
47	2015 01 14	Usikkerhetsanalyse
48	2014 03 24	Historisk liste
49	2016 04 00	Prosjektmodeller og prosjektstyring i statlig virksomhet - Concept
50	2014 01 30	Statsbyggs prosjektmodell
51	2014 03 31	Brev fra JD om prosjektråd
52	2015 10 22	Notat om KS 1 prosess - Dovre