

Bygningsmessige løsninger for UD



Alternativanalyse

Rapport til Utenriksdepartementet 16.02.09

Utarbeidet av Vista Analyse AS ved:

Ingeborg Rasmussen, Nicolai Heldal og Steinar Strøm

Forord

Utenriksdepartementet vurderer alternative fremtidige bygningsmessige løsninger. Eventuelle investeringer i nye bygningsmessige løsninger er av en slik størrelse at beslutningsgrunnlaget for konseptvalg skal kvalitetssikres i henhold til retningslinjene for kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter (KS1).

Vista Analyse AS har bistått i utarbeidelsen av UDs KS1-rapport og gjennomført den samfunnsøkonomiske alternativanalysen som ligger til grunn for deldokument D i KS1-rapporten.

Alternativanalysen er gjennomført uten føringer fra oppdragsgiver og dokumenteres i denne rapporten. Prosjektet er i en tidlig fase – dvs på forstudienivå – uten at noen av konseptalternativene er konkretisert på forprosjektnivå. Alle kostnadsanslag og –beregninger er derfor basert på forutsetninger og overordnede erfaringstall. Hensikten med analysen er i første rekke å synliggjøre forskjeller i kostnader og nytteeffekter ved de alternative konseptene, samt å vurdere forutsetninger for nyttorealisering og usikkerhet ved de foreslalte alternativene.

Beregningene har ikke et tilstrekkelig presisjonsnivå til å kunne fastsette prosjektets endelige kostnadsramme. Dette kan først gjøres etter gjennomført forprosjekt. Rangeringen av alternativene basert på verdsatte effekter er imidlertid robust.

Alternativanalysen er gjennomført av Ingeborg Rasmussen og Nicolai Heldal med professor Steinar Strøm som metoderådgiver og kvalitetssikrer.

Øystein Svebo har vært oppdragsgivers kontaktperson.

Alle feil og mangler i rapporten står for Vista Analyses ansvar.

Oslo 16. februar 2006.

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Sammendrag

Ny bygningsmessig løsning for UD	Utenriksdepartementet (UD) vurderer alternative fremtidige bygningsmessige løsninger. Eventuelle investeringer i nye bygningsmessige løsninger er av en slik størrelse at beslutningsgrunnlaget for konseptvalg skal kvalitetssikres i henhold til retningslinjene for kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter (KS1).
Kvalitetssikring av konseptvalg	Beslutningsunderlaget for konseptvalget består av fire dokumenter:
	<ul style="list-style-type: none">• Behovsanalyse• Strategidokument• Kravdokument• Alternativanalyse

Samfunnsmål og effektmål

Samfunnsmålet ved fullført prosjekt er formulert som følger:

Utenriksdepartement med underliggende etat fremstår som en profilert og moderne kunnskapsbedrift.

I målpresiseringen fokuseres det på samarbeid med det øvrige departementsfellesskap, profesjonell forvaltning og at UD skal være et utenrikspolitisk kraftsentrum i Norge. Videre pekes det på at UD i generasjoner fremover skal fremstå med et utrykk som gjenspeiler de funksjonene departementet innehar og vise Norge som en åpen og moderne kulturnasjon, som bidrar politisk og økonomisk til verdenssamfunnet.

Effektmål

Førsteordens effekt for brukerne av prosjektet er fastsatt til:

- UDs virksomhet er samlet i ett bygg.
- Tilstrekkelig areal for virksomheten, også fram i tid.
- Sikkerhet for virksomheten er ivaretatt i henhold til nasjonale myndigheters krav.
- En bygning/bygningsstruktur som er tilpasset virksomhetens karakter slik at arbeidet kan utføres best mulig til enhver tid, også ved endring av virksomheten mht organisasjon og arbeidsformer.

- En ressursbruk som er effektiv, rasjonell og økonomisk mht bruk av arealer, personer, tid, energi.
- Nærhet til de øvrige departementer
- NORAD fortrinnsvis samlokalisert med UD, sekundært i kort geografisk avstand

To prosjektaalternativer To alternative konsepter er aktuelle som nye bygningsmessige løsninger for UD:

Alternativ 1: Victoria Terrasse

Alternativ 2: Ny lokalisering (Vestbanen)

Begge alternativene er sammenlignet med situasjonen dersom prosjektet ikke gjennomføres (nullalternativet).

Nullalternativet Nullalternativet bygger på dagens lokalisering i Nord- og Midtkvartalet på Victoria Terrasse, supplert med fortsatt leie av nærliggende lokaler. Nullalternativet inkluderer nødvendig bygningsmessig rehabilitering og vedlikehold. Det er også forutsatt en oppgradering med bedre tilgjengelighet for funksjonshemmede innen 2020.

Alternativ 1 Alternativ 1 innebærer fortsatt lokalisering på Victoria terrasse. I tillegg til Nord- og Midtkvartalet tar UD i bruk Sydkvartalet. Bygningene forbindes med innendørs forbindelse på ett punkt i hvert av byggene, som har 5-6 etasjer.
NORAD fortsetter å leie i separate bygg i nærheten av Victoria terrasse.

Alternativ 2 Alternativ 2 innebærer lokalisering av nybygg i Munkedamsveien på det som omtales som Vestbanetomten. Vestbanetomten ligger i Oslo Sentrum nær Nasjonalteatret, Aker Brygge og Rådhuset. I dette alternativet bortfaller behovet for leie av øvrige lokaler.

Alternativanalyse Kostnadsvirknings- analyse

Den samfunnsøkonomiske analysen av prosjektene er gjennomført som en kostnadsvirkningsanalyse. I en kostnadsvirkningsanalyse beregnes kostnadene ved de ulike alternativene, mens nytten beskrives verbalt. Begrunnelsen for metodevalget er at det viktigste nytteelementet, funksjonaliteten som kontorlokaler for UD, ikke lar seg prissette med etablert metodikk. Rangeringen av alternativene må dermed baseres på en avveining mellom de prissatte kostnadene og de verbalt beskrevne nytteeffektene ved alternativene.

**Lavest kostnader i
alternativ 2 – gevinst i** Samlede kostnader for alternativene (nåverdi) ligger mellom 1,9 og 2,7 mrd.kr. Sammenlignet med nullalternativet gir de to

forhold til nullalternativet	<p>prosjektaalternativene samlede kostnader på mellom -315¹ og 448 MNOK. Tallene er basert på forventningsverdier, og beregnet som nåverdi 2009. Beregningene er basert på grove estimat og anslag, og det er gjennomført usikkerhetsvurderinger og følsomhetsberegninger tilpasset forstudiefasen.</p> <p>Kostnadene er totalt sett lavest i alternativ 2, selv om dette alternativet har de høyeste byggekostnadene. Hovedårsaken er sparte leiekostnader og lavere tomtekostnader sammenlignet med de andre alternativene. Dette kan igjen tilskrives høyere arealeffektivitet og dermed et lavere samlet kontorareal for UD og Norad.</p>
Ikke prissatte virkninger	<p>Begge alternativene bidrar til realisering av flere av effektmålene for prosjektet. UDs virksomhet eksklusiv NORAD samles i ett bygg, og bygningsstrukturen tilpasses virksomheten i begge alternativene. Bygningen gir grunnlag for effektiv drift og ivaretakelse av sikkerhet.</p>
Alternativ 1 samlokaliserer ikke NORAD og UD	<p>I alternativ 1 må imidlertid NORAD fortsatt lokaliseres separat. Det vil også være begrenset rom for videre ekspansjon. Flere innganger kompliserer og fordyrer sikkerhetstiltakene. På disse områdene gir alternativ 2 bedre måloppnåelse. Arealene på Vestbanen vil ventelige være store nok til å sikre samlokalisering av UD og NORAD, og gir rom for realistisk utvidelse av virksomheten.</p>
Kostnader ved å opprettholde UDs virksomhet på "historisk adresse"	<p>I alternativ 2 flytter UD fra Victoria Terrasse og frigir dermed et en "historisk" bygning med vernestatus. UDs historie i bygget går tilbake til 1905. Verdien av historisk kontinuitet (nullalternativet og alternativ 1), og brudd med historien (alternativ 2) er ikke verdsatt. En mulig alternativ anvendelse ved frigivelse av bygningen er å sette den tilbake til boligformål som den opprinnelig ble bygget for. Dette vil i tilfelle kunne gi eksterne effekter som ikke er verdsatt.</p>
	<p>Potensielle økonomiske besparelser knyttet til direkte bygningsmessige kostnader er som vist på 315 MNOK. Prisen for å beholde UD på sin historiske adresse er således minimum på 315 MNOK. I tillegg kommer en rekke kvantifiserbare, så vel som ikke-kvantifiserbare kostnader som ikke er verdsatt i forstudien. En tilfredsstillende oppgradering av Victoria Terrasse med samling av UD er beregnet med en kostnad på over 700 millioner kroner mer enn kostnadene ved et nybygg som samler både UD og Norad. Dette reflekterer dermed kostnadene ved å tilfredsstille UDs funksjons- og rombehov innenfor Victoria Terrasse. Differansen mellom alternativ 1 og alternativ 2 reflekterer de bygningsmessige kostnadene ved å</p>

¹ Negativt tall betyr i denne sammenheng gevinst eller besparelse i forhold til nullalternativet.

opprettholde UDs virksomhet i Victoria Terrasse.

Andre ikke verdsatte effekter

UD framstår i dag som lite representativt. Det er ikke gjort forsøk på å kvantifisere verdien og potensielle ringvirkninger av å gi UD representative lokaler slik at UD fremstår som moderne, og gjennom dette profilerer Norge på en positiv måte mot utenlandske gjester. Både alternativ 1 og 2 vil gi representative lokaler, men må forventes å gi svært ulike profil.

Med unntak av redusert behov for vaktjenester i alternativ 2 er heller ikke eventuelle produktivitetsgevinster verdsatt. Det er vist at bygningsmessige begrensninger medfører at mange personer berøres og må flytte selv ved små organisatoriske endringer. Ut over de direkte bygningsmessige tilpasningene som må gjøres, er det ikke beregnet kostnader for ulempene og tapt arbeidstid som følger med flyttinger og bortimot kontinuerlige endringer i kontor/arealfordelingen for å kunne løse arbeidsoppgavene best mulig innenfor begrensningene som dagens bygningsmasse gir.

De potensielle gevinstene knyttet til produktivitet, og kvalitet for ansatte og samarbeidspartnere er størst i alternativ 2, men må også forventes å forbedres i alternativ 1.

I et 60-årsperspektiv må det forventes at oppgavefordelingen og personalfordelingen mellom NORAD og UD vil endres. Et felles bygg vil derfor over tid være mer areal- og kostnadseffektivt enn en organisering med NORAD og UD i separate avgrensede bygg. En samling av hele UD og NORADs virksomhet i et bygg vil kunne gi besparelser på fellestjenester, og da i første rekke resepsjonstjenester. Ut over reduserte vaktkostnader i alternativ 2 er ikke denne type gevinster verdsatt i forstudien.

Konklusjon

Verneverdi kontra kvalitet og kostnadseffektivitet avgjørende verdivurdering

De ikke-kvantifiserbare effektene trekker, med ett vesentlig unntak, entydig til fordel for alternativ 2, og styrker dermed dette alternativet som anbefalt alternativ.

Unntaket er knyttet til verdien av å opprettholde UDs virksomhet i Victoria Terrasse for å holde kontinuiteten i en historisk bygning tilbake til 1905. Det kan også være "politiske" eller normative verdier knyttet til statlig eierskap til eiendommen Victoria Terrasse. Hvorvidt denne type verdier overskygger de øvrige kvantifiserte – så vel som ikke-kvantifiserte gevinstene – er spørsmål som bør gjøres til gjenstand for en politisk vurdering. Denne type hensyn er derfor ikke veid i forhold til øvrige gevinster. Beregningene bygger på en forutsetning om at Riks- og byantikvaren ivaretar denne type samfunnsbehov gjennom rammebetingelsene, og det er derfor ikke lagt ytterligere vekt på denne type hensyn i konklusjonen.

	<p>Den samfunnsøkonomiske analysen viser imidlertid at prisen for å ivareta kontinuitet i bygget er høy og vil begrense UDs muligheter til å realisere ambisjonen om en åpen, dynamisk og fremtidsrettet kunnskapsorganisasjon.</p>
Nullalternativet anbefales ikke som videre løsning	<p>Nullalternativet anbefales ikke som videre løsning. Alternativet har gjennom behovsanalysen avdekket sentrale begrensninger i forhold til å kunne utøve en effektiv forvaltning av UDs samfunnsmandat, og bidrar også til en organisatorisk stivhet som ikke er forenlig med de politiske målene og ambisjonene som er satt for UD og utenrikstjenesten. Nullalternativet krever også bygningsmessig vedlikehold og kostnader knyttet til krav om universell utforming som det fra en økonomisk vurdering er lite hensiktsmessig å gjennomføre uten en full oppgradering og modernisering av lokalene.</p>
Alternativ 2 anbefales	<p>Alternativ 2 realiserer samfunns- og effektmålene som er satt for prosjektet, og vil også kunne imøtekomme betingelsene for prosjektet som er beskrevet i Kravdokumentet (deldokument C). Alternativet er det mest lønnsomme, og gir en forventet samfunnsøkonomisk gevinst på 315 millioner kroner i forhold til nullalternativet. Det skal da bemerkes at det i nullalternativet er lagt inn moderate kostnader på nødvendig bygningsmessig vedlikehold (inkludert UUoppdatering). Det er heller ikke lagt inn kostnader til å dekke en økende arealknapphet for UD som må forventes innenfor nullalternativet. Dersom denne type kostnader inkluderes vil gevinsten ved alternativ 2 øke.</p> <p>Utover de direkte verdsatte effektene er det identifisert en rekke positive effekter knyttet til produktivitet, kvalitet, og ikke minst fleksibilitet i alternativ 2. Verdien av at UD kan fremstå som en åpen, dynamisk og fremtidsrettet kunnskapsorganisasjon er ikke verdsatt. Disse effektene styrker alternativ 2 som prefert alternativ.</p>
Robust kostnadsrangering	<p>Kostnadsanslagene og forventet nyttorealisering på forstudienivå vil nødvendigvis alltid være befeftet med usikkerhet. Resultatene fra usikkerhets- og følsomhetsanalysene som er gjennomført viser at konklusjonen om høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet for alternativ 2 er robust.</p>
Nyttorealisering avhenger av regulerings- bestemmelser	<p>Nyttorealiseringen avhenger av reguleringsbestemmelser knyttet til omregulering av Vestbanetomta og aksept for frigivelse av Victoria Terrasse til annen bruk enn UDs virksomhet.</p> <p>Dersom alternativ 1 velges som konsept vil nyttorealiseringen avhenge av at det gis nødvendig fleksibilitet fra vernemyndighetene slik at nødvendige ombygginger og innvendig modernisering kan realiseres.</p>

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Leserveileitung	11
2. Status	13
2.1 Funksjonalitet	13
2.2 Arealbehov	15
3. Alternativer	16
3.1 Innledning.....	16
3.2 Nullalternativet	16
3.3 Prosjektaalternativer	18
4. Samfunnsøkonomisk analyse.....	22
4.1 Metode	22
4.2 Forutsetninger	23
4.3 Prissatte virkninger	36
4.4 Ikke prissatte virkninger.....	44
4.5 Realopsjon og fleksibilitet	47
5. Gjennomføring	51
5.1 Avhengigheter og grensesnitt	51
5.2 Gjennomføringsstrategi	51
6. Sammenfattende vurdering.....	52
Referanser.....	54
Vedlegg I: FDV-kostnader	55
I.i Kilder og beregningsforutsetninger.....	55
Vedlegg II: Tomte- og eiendomskostnader.....	59
II.i Beste alternative anvendelse.....	59
II.ii: Gir markedsverdien riktig kalkulasjonspris?.....	61
Vedlegg III Systematisk usikkerhet.....	63
III.i Behandling av systematisk usikkerhet	63
III.ii: Valg av tilnærming for behandling av systematisk usikkerhet	64
III.iii: Størrelsen på risikotillegget	66
Vedlegg IV: Utelatte alternativer og varianter av alternativene	68
IV.i Vurderte alternativer	68
IV.ii Lokalisering i Regjeringskvartalet	68
IV.iii Varianter av alternativ 2- nybygg med alternative lokaliseringer	70
IV.iv: Ekstern (markedsbasert) leie for UD	71
Vedlegg V: Gjennomførte følsomhetsanalyser.....	72
V.i Testing av forutsetninger.....	72
V.ii: Kortere prosjektperiode og restverdi.....	73

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Bygningsmessige løsninger for UD

Utenriksdepartementet (UD) vurderer alternative fremtidige bygningsmessige løsninger. Eventuelle investeringer i nye bygningsmessige løsninger er av en slik størrelse at beslutningsgrunnlaget for konseptvalg skal kvalitetssikres i henhold til retningslinjene for kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter (KS1).

Beslutningsunderlag for hovedkonsept

UD har utarbeidet beslutningsunderlag for valg av hovedkonsept for fremtidig bygningsmessig løsning. Arbeidet er ledet av en styringsgruppe ledet av utenriksråden, med deltagere fra FAD og Statsbygg, samt utvalgte ledere fra UD/Norad og representanter fra fagforeningene og vernetjenesten i UD/Norad. Finansdepartementet er orientert om at KS1-prosessen er i satt i gang. En prosjektgruppe sammensatt av ansatte i UD/Norad og en representant fra Statsbygg har fulgt prosjektet. Gruppen har utarbeidet materialet i KS1, som fortløpende er framlagt Styringsgruppen til godkjenning.

Vista Analyse AS har bistått med utarbeidelsen av KS1-rapporten og gjennomført den samfunnsøkonomiske alternativanalysen.

Alternativanalyse

I denne rapporten presenteres den samfunnsøkonomiske alternativanalysen for prosjektet. Alternativanalysen er en del av det samlede beslutningsunderlaget for konseptvalget som består av fire dokumenter:

- Behovsanalyse
- Strategidokument
- Kravdokument
- Alternativanalyse

Alternativanalysen bygger på de tre første dokumentene. Hovedresultatene fra alternativanalysen som presenteres i dette dokumentet inngår som deldokument D i beslutningsgrunnlaget. Formålet med alternativanalysen er å gi underlag for vurdering av alternative konseptvalg i henhold til mål, krav og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Innholdet i de øvrige KS1-dokumentene beskrives kort nedenfor.

Behov

Under behovsanalysen er det redegjort for UDs samfunnsrolle og virksomhet, og de bygningsmessige behovene som følger av virksomheten. Det er vist at dagens bygningsmessige fasiliteter er lite areal- og kostnadseffektive i forhold til de funksjonskrav som følger av UDs oppgaver og virksomhet. UD er i dag lokalisert i en bygningsmasse med vernestatus. Bygget er i statens eie, og ligger under Statsbyggs forvaltningsansvar. Dersom det fremdeles ønskes statlig eierskap til denne bygningsmassen, vil det med utgangspunkt i et statsforvaltningsperspektiv være hensiktmessig at bygningsmassen benyttes eksempelvis til forvaltningsoppgaver. I behovsanalysen er det

	<p>ikke funnet grunnlag som sannsynliggjør behov knyttet til eierskap av eksisterende bygningsmasse. Verneverdien er forutsatt ivaretatt av antikvariske myndigheter og er således uavhengig av eierskap.</p>
Arealknapphet i Oslo sentrum	<p>Arealknapphet i Oslo og fremtidige behov fra statens side for tilgjengelige sentrumsarealer i Oslo, kan begrunne et fortsatt statlig eierskap til Victoria terrasse (jf behovsanalysens deldokument A kap. 4). Sikring av eiendommer for eventuelle fremtidige statlige behov har imidlertid en kostnad ved at annen virksomhet fortrenget. Fra et statsforvaltings- og samfunnsøkonomisk perspektiv er det derfor rimelig at det legges lønnsomhetsvurderinger til grunn for beslutninger om størrelse og lokalisering av eventuelle reserverealer.</p>
	<p>I alternativanalysen er det tatt utgangspunkt i samfunnsmålet og effektmålene slik de er redegjort for i strategidokumentet (jf deldokument B Strategidokumentet). Dette innebærer at det statlige forvaltningsperspektivet er underlagt en ren økonomisk vurdering der det ikke er lagt ”politiske” verdier på eiendommen Victoria terrasse utover det som følger av markedsverdiene, gitt eiendommens vernebestemmelser. Statens behov for eventuelle reservearealer for å dekke fremtidige behov for arealer i Oslo sentrum er også avgrenset til en økonomisk vurdering.</p>
	<p>Norad er i dag lokalisert i egne lokaler i kort geografisk avstand fra UD. Fra et strategisk ståsted er det vurdert som hensiktsmessig og ønskelig at Norad samlokaliseres med UD. Historisk har det vist seg at arbeidsfordelingen og avgrensningen mellom UD og Norad er fleksibel. Eksempelvis overtok UD oppgaver fra Norad i 2004 med medfølgende personell og en nedskalering av Norads personal som konsekvens. En samlokalisering mellom Norad og UD vil gi større organisatorisk fleksibilitet og muligheter for en høyere arealeffektivitet og kostnadseffektivitet over tid, ved at lokalene dimensjoneres og tilpasses det som i dag er UDs og Norads samlede arealbehov.</p>
Mål og krav	<p>Alternativanalysen tar utgangspunkt i målene som er angitt i strategidokumentet, og de kravene som er identifisert som betingelser for målrealisering. Prosjektmålene er sentrale for alternativanalysens vurdering av såkalte ikke-kvantifiserbare effekter. Kravdokumentet angir en rekke betingelser for nyttorealialisering. Disse betingelsene er i ulik grad oppfylt i alternativene som legges fram. Usikkerheten knyttet til betingelsene varierer mellom alternativene. Det er derfor gjort egne usikkerhetsvurderinger mht nyttorealialisering for hvert av alternativene.</p>
Gjennomføringsmodell	<p>Det er kun vurdert en tradisjonell gjennomføringsmodell med finansiering av prosjektet over statsbudsjettet og med Statsbygg som ansvarlig byggherre og eiendomsforvalter. Kontraktsstrategi må eventuelt fastsettes på et senere tidspunkt, men prosjektets karakter gjør at en samspillskontrakt vurderes som et relevant alternativ til byggherrestyrte entreprisemodeller.</p> <p>Det ene konseptalternativet med nybygg og lokalisering på Vestbanen (alternativ 2) vil til en viss grad avhenge av beslutning og fremdrift for et nytt Nasjonalmuseum. I alternativanalysen er konseptet likevel vurdert som et selvstendig, og uavhengig prosjekt som kan realiseres</p>

	<p>uavhengig av utviklingen av et nytt nasjonalmuseum. Derimot er det tatt hensyn til en usikkerhet på kostnadssiden og mht framdrift som henger sammen med utviklingen og valg av innfasing i forhold til Nasjonalmuseet.</p> <p>Vestbanealternativet er basert på en ordinær beslutnings- og igangsettingsprosess for denne type prosjekter. Det forutsettes dermed at det oppnås en hensiktsmessig koordinering med øvrig utbygging, uavhengig av konseptvalget for Nasjonalmuseet.</p>
Tilgjengelighet til tomter	<p>Samtlige konsepter som vurderes er basert på utnyttelse av eiendommer som allerede disponeres av staten. Nullalternativet og alternativ 1 er bundet til spesifikke lokaliseringer, mens alternativ 2 med nybygg i prinsippet også kan legges til andre lokaliseringer. Det er antatt at en annen lokalisering i sentrum vil kreve tomtevervelse og medføre en noe senere innfasing av prosjektet. Det er gjennomført en uavhengig fagvurdering av Vestbanetomten for å få en vurdering av realismen i alternativet, samt utfordringer knyttet til den spesifikke tomten (Notat Myklebust og Øvrebø arkitekter, 09.01.09). Analysen viser at det tiltenkte bygget lar seg innpasse og kan realiseres på det angitte tomteområdet, gitt forutsatt omregulering.</p> <p>Begge de fremlagte alternativene er således reelle og gjennomførbare, gitt forutsatte reguleringsbestemmelser.</p>
Utelukkede alternativer	<p>Tidligere utredningsprosesser har utelukket en lokalisering av UD i regjeringskvarteret. Kostnadene ved en slik løsning er vurdert som svært høye samtidig som arealsitasjonen rundt regjeringskvarteret begrenser mulighetene for utvidelser. En samlokalisering av UD med resten av regjeringskvarteret er derfor ikke vurdert som et reelt alternativ.</p> <p>En lokalisering utenfor Oslo sentrum, men likevel i "rimelig" nærhet er ikke vurdert som et reelt alternativ. Det er likevel gitt en forenklet vurdering av et slikt alternativ som en variant av nybyggkonseptet. Denne varianten er imidlertid ikke gitt en eksplisitt geografisk lokalisering, og er derfor ikke utredet i sin helhet. For nærmere begrunnelse og dokumentasjon av utelatte alternativer og vurdering av lokalisering utenfor Oslo sentrum, se Vedlegg IV.</p>

1.2 Leserveiledning

Tekst og vedlegg	De overordnede elementene i analysen er beskrevet i selve teksten i kapittel 2-6. Mer detaljert informasjon er gitt i vedlegg.
Status	I kapittel 2 gjennomgås kort status for UDs bygningsmessige løsninger i dag. Hovedvekten legges på funksjonalitet og arealbehov.
Alternativer	I kapittel 3 beskrives de alternative konseptvalgene. Ved siden av to alternative konseptløsninger for å imøtekomme UDs behov, beskrives utviklingen dersom investeringsprosjektet ikke gjennomføres (nullalternativet).

Samfunnsøkonomisk analyse	<p>Den samfunnsøkonomiske analysen av alternativene beskrives i kapittel 4. I kapitlet beskrives metode, forutsetninger og resultater av den samfunnsøkonomiske analysen.</p> <p>I tillegg til en analyse basert på forventningsverdier (deterministisk analyse) vises beregninger av usikkerheten knyttet til investeringskostnader, nytte og drifts-, vedlikeholds- og oppgraderingskostnader. Usikkerhetsanalysen er gjennomført etter samme mønster som i KS2, men tilpasset forstudienivå. For investeringskostnadene er usikkerheten kvantifisert, mens den er beskrevet verbalt for de andre nytte- og kostnadselementene.</p> <p>I den samfunnsøkonomiske analysen inngår også en vurdering av fleksibilitet og eventuelle verdier av realopsjoner.</p>
Beslutnings- og gjennomføringsstrategi	<p>I kapittel 5 gis anbefalinger om beslutningsstrategi for prosjektet. I kapitlet vurderes oppstarttidspunktet for gjennomføringsfasen, og hvorvidt konseptet bør deles opp i flere trinnvise prosjekter. Anbefalingene baseres på kvalitative vurderinger og samfunnsøkonomisk metodeverk. Kapitlet avslutes med en vurdering av gjennomføringsstrategi.</p>
Sammenfattende vurdering	<p>Avslutningsvis gis i kapittel 6 en samlet vurdering av alternativene, med konklusjoner, hovedargumenter og vurdering av usikkerheten knyttet til rangeringen av alternativene. Kapitlet innholder også en oversikt over investeringskalkylene og anslag over styringsramme som er gjort i forhold til bygging/rehabilitering.</p>

2. Status

I dette kapitlet gis en kort beskrivelse av status for UDs bygningsmessige løsninger i dag. Bygningenes funksjonalitet beskrives i kapittel 2.1, mens arealbehovet er beskrevet i kapittel 2.2. Framstillingen bygger på en selvstendig funksjonsanalyse og romprogram utarbeidet av Myklebust Øvrebø Arkitekter (rapport 19.12.08), et notat med en bygningsmessig vurdering av alternativene (notat 09.01.09) og en særskilt vurdering av alternativ 2 mht mulighetene for innpassing på tiltenkt tomt.

2. 1 Funksjonalitet

Victoria Terrasse

UD er i dag lokalisert på Victoria terrasse og i leide lokaler i kort avstand derfra.

Victoria Terrasse består av tre bygninger:

- Nordkvartalet (NK) med ”nybygget” av 1964, og Ovalen fra 1996 i gårdsrommet. Bygningen gjennomgikk en generell rehabilitering rundt år 2000, og fremstår som den beste del av bygningsmassen.
- Midtkvartalet (MK), hvor det kun er gjennomført mindre oppussingsarbeider.
- Sydkvartalet (SK), som ikke er disponert. Bygningen har behov for omfattende rehabilitering.

Rehabilitering av Sydkvartalet utsatt i påvente av vurdering av nybygg

Som et resultat av UDs arealbehov vurderte Statsbygg i 2005 å gjennomføre en rehabilitering av Sydkvartalet. Samtidig ble diskusjonene rundt et mulig nytt kontorbygg for UD igangsatt. Som et resultat av denne diskusjonen, ble det besluttet å vente med en kostnadskrevende rehabilitering til en eventuell beslutning om ”nytt UD” var fattet. Sydkvartalet står nå tomt, og kan ikke benyttes til kontorer uten den nevnte omfattende rehabilitering.

Leide lokaler

I påvente av en endelig beslutning om beliggenhet og mulig rehabilitering, leier UD kontorer like i nærheten av Victoria Terrasse (se nærmere omtale i kapittel 3.2).

Sentral beliggenhet

Victoria Terrasse har en meget sentral og attraktiv beliggenhet, med kort vei til tog, trikk, buss, parkeringshus og servicetilbud i sentrum. Eiendommen ligger høyt og luftig, og er godt profilert.

Lav arealeffektivitet i VT – 40 kvm pr. ansatt

De ansatte i UD med kontoradresse Victoria Terrasse disponerer i snitt 40 kvm kontorareal. Gjennomsnittet for et moderne kontorbygg i Norge er 25 kvm pr person. Det høye gjennomsnittet i UD skyldes byggets mange korridorer, trappeløp og til dels store kontorer. UD betaler følgelig leie og drift for et stort kontorareal i forhold til antall ansatte. UD

	<p>beslaglegger således et stort areal i Oslo sentrum i forhold til virksomhetens art.</p>
Fysisk oppsplitting krevende for organisasjonen	<p>Den manglende kontorkapasiteten i Victoria Terrasse, med tilhørende behov for tilleggslokaler, påvirker både kommunikasjon og kultur i negativ retning. Fysisk oppsplitting av et arbeidsmiljø er krevende både for ledelse og de berørte i den respektive avdeling.</p>
Sikkerhetsmessig utfordrende	<p>Tre bygg med separate innganger gir dårlig mulighet for sikring, og svekker både fysisk sikkerhet og dokumentsikkerhet. Hver inngang må sikres og bemannes med vakter, og investeringskostnader til kameraer, kortleser, rotasjonssperre m.m. blir høye. Tilsvarende forhold gjør seg også gjeldende ved innleide kontorer utenfor Victoria Terrasse.</p>
Omfattende flyttinger og ombygginger selv ved små organisatoriske endringer	<p>Kontorarealet i Victoria Terrasse gir lite rom for fleksibilitet. Politiske beslutninger om organisatoriske endringer medfører omfattende flytteprosesser utover de som er direkte berørt av endringen. En gjennomgang av omorganiseringer med medfølgende behov for bygningsmessige ombygginger og tilpasninger, kabling og IKT kostnader viser et kostnadsnivå på om lag 12 millioner kroner ved en organisasjonsendring som medførte flytting av 300 personer. Denne type organisasjonsendringer må påregnes i hver 4-årsperiode. Et mer fleksibelt og bedre tilpasset bygg gir muligheter for omorganiseringer med et begrenset behov for å flytte på personal og ombygginger.</p>
	<p>Manglende tilgang på møterom gjør at store kontorer i dag må tilgodeses personer/ledere som har møtebehov som kan dekkes på eget kontor. Dette begrenser virksomhetens fleksibilitet mht plassering av avdelinger og enheter.</p>
Universell utforming vanskelig	<p>Kontorene i Victoria Terrasse lar seg vanskelig forene med kravet til universell utforming. Etasjer uten heistilgang og flere ulike plan innenfor den enkelte etasje gjør den fysiske tilretteleggingen vanskelig. Ansatte med funksjonshemminger har store problemer med å bevege seg rundt i Victoria Terrasse.</p>
Tunge i drift	<p>Byggene er også tunge å driftet. Mange trapper i gangarealet vanskeliggjør renholdet. Lagerhold og varemottak til enkelte seksjoner er krevende. Store avstander vanskeliggjør logistikk og oppfølging.</p>
Mangel på møterom	<p>Dagens lokaler gir knapphet på møterom. I dag må hvert møte planlegges i god tid for reservering av adekvat møterom mht størrelse og elektronisk utrustning. Mulighetene for spontane samlinger er svært begrenset. Lokalene gir også begrensninger i tilgangen på møterom med mottaksfasiliteter for media og andre eksterne samarbeidspartnere.</p>

2.2 Arealbehov

Samlet arealbehov på 37 000 m² BTA Analyse av UDs funksjoner tilsier at departementet har et arealbehov på ca. 29.000 m² brutto (BTA). Dersom Norad skal samlokaliseres med UD er samlet arealbehov vurdert å være ca. 36.600 m² BTA i dagens situasjon (Myklebust Øvrebø (19.12.08)).

UDs funksjoner er her å forstå som departementets kjernevirk somhet. Barnehage for barn av UDs ansatte (som finnes i dag) er ikke medtatt.

40 000 m² inklusiv "kalde rom" I tillegg til oppgitte arealer er det vurdert å være behov for areal / bygning for såkalte "kalde rom" (som parkeringskjeller og/eller eget rom, evt. overdekket og skjermet uteareal for avfallscontainere osv.). Avhengig av konsept vil denne typen areal i varierende grad kreve bygningsmessige løsninger og dermed medregnes i bruksareal og/eller U-grad.

For denne typen arealer er det anslått et behov på ca. 2.000 m² netto. I dagens situasjon på Victoria terrasse er det utendørs parkering av biler og containere, og bygningsmessige løsninger finnes ikke. Kun UDs egne biler har skjermet oppstillings- og vaskeplass. Ved konseptalternativ 2 (Vestbanetomta) forutsettes underjordisk parkeringsanlegg og kjøreadkomst til bygningen, varemottak osv.

Samlet bruttoareal som følger av UDs oppgaver, samfunnsrolle og ambisjonsnivå utgjør **ca. 40.000 m² BTA**. Det er da forutsatt og tatt høyde for noe vekst. Arealet forutsetter et "idealbygg". Ved tilpasninger av eksisterende bygg vil arealeffektiviteten reduseres slik at arealbehovet øker.

3. Alternativer

3.1 Innledning

Prosjektaalternativer og nullalternativer I dette kapitlet beskrives de alternative konseptvalgene for UD. Alternativene for utbygging (prosjektaalternativene) er beskrevet i kapittel 3.3. En analyse av alternativene forutsetter et sammenligningsgrunnlag, som er situasjonen dersom prosjektet ikke gjennomføres. Sammenligningsgrunnlaget (nullalternativet) er beskrevet i kapittel 3.2.

Med eller uten Norad Et viktig tema er hvorvidt UD skal samlokaliseres med Norad, og hvilke effekter en eventuell samlokalisering gir på målvariable. En særskilt vurdering gis også av rehabilitering av bygningsmasse med vernestatus med forvaltningsmessige perspektiver kontra UDs direkte lokalbehov.

Fokus på forhold som varierer mellom alternativene For å gjøre analysen så oversiktlig som mulig er det valgt å fokusere på de forholdene som varierer mellom KS1-alternativene. Det innebærer blant annet at følgende kostnader holdes utenfor beregningene:

- Kostnader til generell drift av UD
- Kostnader knyttet til infrastruktur som skal gjennomføres uavhengig av tiltaket
- Inventar utover det som følger med bygningene

FDV-kostnader for hele den eksisterende bygningsmassen inngår i analysen. Bakgrunnen er at arealene frigjøres i alternativ 2.

3.2 Nullalternativet

Situasjonen dersom prosjektet ikke gjennomføres Nullalternativet beskriver situasjonen dersom prosjektet ikke gjennomføres. Dette er ikke identisk med en videreføring av dagens situasjon, men inkluderer nødvendig rehabilitering og vedlikehold. Det er også lagt til grunn at ombyggingskostnader og andre kostnader som følger av den bygningsmessige løsningen knyttet til organisasjonsendringer vil ligge på samme nivå som de har vært fra Nordkvartalet var ferdig rehabilert i 2001.

Leie nødvendig I nullalternativet dekkes ikke lokalbehovene i dagens bygningsmasse. Resterende behov dekkes gjennom leie av følgende kontorer utenfor Victoria Terrasse:

- Kronprinsensgt. 9 - 2.608 m²
- Ruseløkkveien 14 - 1.755 m²
- Kronprinsensgt. 3 (Victoriapassasjen) - 347 m²
- Ingeniørenes hus - 593 m²

I tillegg leier NORAD et areal i Ruseløkkveien på 10 977 m²

Kostnader over UD og Norads budsjetter UD og Norads bygningsrelaterte kostnader i dagens løsning er som følger:

Tabell 3.1: Årlige kostnader over UD og Norads budsjetter (NOK)²:

	UD	Norad	UD og Norad
Husleie	59 089 000	31 613 100	
Strøm	4 837 000		
Renhold	6 558 804	595 128	
Vakthold	13 710 000	113 408	
Andre driftkost	1 526 000		
fellesut (drift mv)		4 583 944	
Sum	85 720 804	36 905 000	122 625 804

Victoria Terrasse leies av Statsbygg mens de øvrige lokalene leies i markedet.

I alternativanalysen er markedsleien benyttet som kalkulasjonspris for lokalene som leies i markedet, mens det for Statens bygg er tatt utgangspunkt i antatt "beste" alternative anvendelse basert på en ekstern vurdering av markedsverdien av Victoria Terrasse. I tillegg er det beregnet FDV-kostnader separat. For lokalene som leies i markedet er deler av FDV-kostnadene inkludert i husleien og fellesutgiftene, mens noe dekkes av leietager.

Statsbyggs leiekostnader skal representere statens avkastningskrav, markedsverdi, drift og vedlikeholds-kostnader som ikke dekkes av bruker. Leiekostnadene skal således også kunne benyttes som kalkulasjonspris på lik linje med leiekostnader i det private markedet. Det er gjennomført følsomhetsanalyser der dette er gjort (se Vedlegg V).

Flere av kostnadene i tabellen over inkluderer mva. I alternativanalysen er alle kostnadene beregnet uten mva.

Arealer Forutsatte arealer og kontorarbeidsplasser i nullalternativet er oppsummert i tabell 3.2.

² Leiekostnadene for Norad er hentet fra leiekontrakt, der angitte akontokostnader for fellesutgifter er benyttet. Renhold og vakthold for Norads gjelder egne lokaler. Vakt og felles resepsjonstjeneste for bygget inngår i felleskostnadene. UDs kostnader er hentet fra tilsendt oversikt over lokal- og driftskostnader, inkludert korrigeringer gitt i februar 2009 på energikostnader.

Tabell 3.2: Arealer og kontorarbeidsplasser i nullalternativet. (Myklebust Øvrebø 09.01.09, Leiekontrakt Norad)³

	Leieareal m ² BTA	Antall arbeidsplasser, etter ny fordeling	BTA pr. arbeidsplass
Victoria Terrasse	31 148	793	39,3
Leide lokaler UD ekskl. NORAD	5 303	135	39,1
Leide lokaler NORAD	10 977	275	41,1
Sum	47 428	1 203	Ca 40

3.3 Prosjektaalternativer

I tillegg til nullalternativet er to alternative bygningsmessige løsninger aktuelle for UD:

Alternativ 1: Victoria Terrasse

Alternativ 2: Ny lokalisering (Vestbanen)

De to alternativene beskrives kort i det følgende.

Alternativ 1

Hovedgrep

Alternativ 1 innebærer fortsatt lokalisering på Victoria terrasse. I tillegg til Nord- og Midtkvartalet tar UD i bruk Sydkvartalet. Bygningene knyttes sammen med innendørs forbindelse på ett punkt i hvert av byggene, som har 5-6 etasjer.

NORAD fortsetter å leie i separate bygg i nærheten av Victoria terrasse. Det forutsettes videreføring av leieforhold på nåværende adresse.

Tiltak

Sydkvartalet ombygges og totalrehabiliteres.

Nord- og Midtkvartalet rehabiliteres, og ombygges i nødvendig grad. I gårdsrommet i Midtkvartalet er det beregningsmessig⁴ lagt inn et nytt tilbygg, tilsvarende det eksisterende tilbygget "Ovalen" i Nordkvartalet. Areal som i dag benyttes til barnehage konverteres til bruk for UDs kjernevirk somhet.

³ Arealoversikt fra ulike kilder varierer noe. Tabellen bygger på tabell 1 og 2 i Myklebust Øvrebø Arkitekter: Notat Alternativ konsepter (09.01.09). Dette notatet sammen med funksjonsanalysen og romprogrammet (19.12.08) er brukt som hovedkilde for å vurdere nullalternativet i forhold til behov, mål og krav. Norads arealer er justert i hht ny oppmåling og gjeldende leiekontrakt og avviker derfor noe fra Myklebust Øvrebø 09.01.09.

⁴ Det anbefales å finne alternativ løsning for å bedre utnytte gårdsrommet til å skape luft, lys og trivsel til tilstøtende kontorer. Eksempler på løsninger er park eller kantine i gårdsrom med glassheiser i hjørner for å lette tilgang til etasjene.

Forutsetninger	Bygningenes standard rustes opp til å være mest mulig i samsvar med dagens forskriftskrav mht helse, miljø og sikkerhet. Kravene til universell utforming tilfredsstilles.
	Flest mulig svakheter i bygningenes utforming og tilstand søkes løst. Bygningsmassen bringes opp til en standard som gir UD en nødvendig basis for å oppfylle de krav som stilles til en moderne utenrikstjeneste.
Arealer	Forutsatte arealer og kontorarbeidsplasser i alternativ 1 er oppsummert i tabell 3.3.

Tabell 3.3: Arealer og kontorarbeidsplasser i alternativ 1

	Leieareal m ² BTA	Antall arbeidsplasser, etter ny fordeling	BTA pr. arbeidsplass
Nord- og Midtkvartalet, 7. juniplassen, Victoria Terrasse 1-5. Arealet inkluderer barnehagen og Ovalen (inkluderer kjeller og loft)	31 000	708	43,8
Ny "oval" i Midtkvartalet	2 100	30	70,0
Sydkvartalet inkl. kjeller og loft	9 900	152	65,1
Sum med kjeller og loft alle bygg Victoria Terrasse	43 000	890	48,3
UDs behov 2018		990	
Sum uten kjeller og loft Sydkvartalet	(39 500)	(890)	(44,4)
Bruksareal Victoria Terrasse	24 500		
Norads leide lokaler på dagens adresse	10 977		

Alternativ 2

Hovedgrep

Alternativ 2 innebærer lokalisering av nybygg på Vestbanen. Vestbanetomten ligger i Oslo Sentrum nær Nasjonalteatret, Aker Brygge og Rådhuset. Tomten er inndelt i 10 felt, hvorav fire felt er utbyggingsområder for ny bebyggelse. Totalt areal av vestbaneområdet er ca. 43,2 da.

Tiltak

I alternativ 2 er det forutsatt bygging av 10 000 m² kalde/mørke arealer og 30 000 m² kontorer. Det må bygges rampe mellom byggene på tomten og til overbygg tunnel. Bygget må dekke

deler av kostnadene til dette.

Tomten for et eventuelt nybygg på Vestbanen er krevende, med halve bygget over utgang fra Festningstunnelen. Det er lagt til grunn at det bygges tre kjelleretasjer under bakkenivå, mens to etasjer over bakken vil være mørke arealer på grunn av tilgrensende tunnel og rampe.

Forutsetninger

Statsbygg har på vegne av Staten inngått avtale om kjøp av kommunens arealer på Vestbanetomten, felt D med tilleggsarealer, for å oppføre nybygg for Nasjonalmuseet. KS1 analyse for prosjektet pågår.

Det forutsettes at nybygg for UD oppføres på felt B. Denne tomta er i dag regulert til ulike formål, med bl.a. et minstekrav til 3.500 m² boliger. Oppføring av et rent kontorbygg på tomten uten en boligdel vil kreve ny reguleringsplan forfeltet.

Forutsatt at alternativ 2 (Vestbanen) velges for både Nasjonalmuseet og UD, vil nybygg for UD bli inkludert som en del av plan- og designkonkurransen for Nasjonalmuseet. Vinnerprosjektet vil bli lagt til grunn for ny reguleringsplan for Vestbanetomta. Dette innebærer at nytt UD på Vestbanen vil inngå i en felles prosess med Nasjonalmuseet fram til ny reguleringsplan er vedtatt.

Arealer

Forutsatt arealer og kontorarbeidsplasser i alternativ 2 er oppsummert i tabell 3.4 .

Tabell 3.4: Arealer og kontorarbeidsplasser i alternativ 2 (Myklebust Øvrebø b(19.12.2008))⁵

	Leieareal m ² BTA	Antall arbeidsplasser	BTA pr. arbeidsplass
UD, ekskl. NORAD	29 100	1020	28
NORAD	7 500	280	28
Kalde rom (parkering, vaskeplass m.v.)	2 800	-	-
Sum	39 350	1 300	28
Herav over bakken	28 900	1 300	22
Bruksareal (BRA) over bakken (BTA/BRA=1,05)	27 600	1 300	21
Forutsatt utbyggingsareal	40 000 (hvorav 30 000 over bbakken)	1 300	

⁵ Oversikten bygger på Myklebust Øvrebø 19.12.2008 Alternativ 2 Vestbanen. Arealtall og personall kan variere noe mellom sluttresultatet og tidligere utkast. I alternativanalysen er arealene avrundet til 30 000 BTA over bakken og 10 000 BTA kalde rom (under bakken). Personallet er fastsatt til 1300 (280 personer for Norad og 1020 personer for UD).

Ved beregning av utnyttlesesgrad i henhold til reguleringsplanens bestemmelser medregnes kun arealer over bakken. Samlet arealbehov for UD og NORAD over bakken vil være ca. 28.900 m² BTA. I den videre vurderingen av alternativ 2 er dette avrundet til 30 000 m² over bakken og 40 000 m² totalt inkludert mørke arealer under bakken.

4. Samfunnsøkonomisk analyse

4.1 Metode

Forankring i Finansdepartementets veileder	Den samfunnsøkonomiske analysen av alternativene er gjennomført i henhold til retningslinjene i Finansdepartementets veileder ⁶ . Mer konkrete metodevalg og forutsetninger innenfor rammene av Finansdepartementets retningslinjer omtales eksplisitt i kapittel 4.2.
Tre typer analyser	Samfunnsøkonomiske analyser gjennomføres normalt i form av en av tre hovedtyper av analyser: <ul style="list-style-type: none">• Nyttekostnadsanalyser• Kostnadseffektivitetsanalyser• Kostnadsvirkningsanalyser
NKA	Nyttekostnadsanalyser (NKA) er den mest brukte metoden for beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av tiltak. En NKA er en beregning av <i>prissatt nytte og kostnader</i> av et tiltak sammenlignet med situasjonen hvis tiltaket ikke gjennomføres (nullalternativet).
Kostnadsanalyser	For noen typer tiltak er det mulig å verdsette kostnadssiden ved tiltakene, mens det er store problemer knyttet til verdsettingen av nytten. I slike situasjoner er <i>kostnadseffektivitetsanalyser</i> og <i>kostnadsvirkningsanalyser</i> aktuelle alternativer. Gjennom kostnadseffektivitetsanalysene beregnes hvilke tiltak som minimerer kostnadene ved å oppnå et gitt mål. Målet tas da som gitt, og underlegges ikke noen verdsetting. <i>Kostnadsvirkningsanalyser</i> er beslektet med kostnadseffektivitetsanalyser. Slike analyser benyttes ved sammenligning av tiltak som er rettet mot samme problem, men der virkningene av tiltakene ikke er helt like. Her suppleres beregningen av kostnadene ved tiltakene med en verbal beskrivelse av nyttevirkningene.
Kostnadsvirknings-analyse i dette prosjektet	Det dominerende nettelementet i prosjektet er funksjonaliteten som kontorlokaler for UD. Denne lar seg ikke prissette. De netteelementene som lar seg verdsette, er effektene på FDV-kostnader og på frigjøring av arealer (i alternativ 2). Disse elementene utgjør en liten del av nytten av prosjektet, og er ikke utløsende for at prosjektet vurderes. En NKA med vesentlige deler av nytten inkludert er dermed ikke mulig å gjennomføre. Ettersom nytten/virkningene av alternativene er ulike, vil heller ikke en kostnadseffektivitetsanalyse være en egnet metode i

⁶ Finansdepartementet: Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. September 2005.

dette prosjektet. Den metoden som vurderes best egnet er en *kostnadsvirkningsanalyse*. Gjennom kostnadsvirknings-analysen vil kostnadene ved de ulike alternativene beregnes. I kostnadsberegningene vil virkninger for FDV-kostnader og frigjorte arealer inkluderes. Beregningene av nåverdien av de samlede kostnadene er supplert med en strukturert verbal beskrivelse av nytten av de ulike alternativene.

4.2 Forutsetninger

4.2.1 Beregningsforutsetninger

Prisnivå

Alle verdier er i prisnivå 1. januar 2009.

Kalkulasjonsrente

Det er lagt til grunn en risikofri realrente på 2%, i tråd med anbefalinger fra Finansdepartementet⁷. Det er lagt et risikotillegg på kalkulasjonsrenten på 4%, dvs at det er benyttet en kalkulasjonsrente på 6% i hovedestimatene. Det er gjort følsomhetsvurderinger med andre kalkulasjonsrenter. Behandlingen av systematisk usikkerhet avviker fra anbefalingen gitt i Veileder 4 for KS1. En nærmere begrunnelse for dette er gitt i Vedlegg III.

Beregningsperiode

Inntekter og kostnader er beregnet over en periode på 60 år fra starten av byggeperioden. Det er gjort følsomhetsberegninger med en prosjektperiode på 40 år fra starten av byggeperioden. 60 års levetid er standard levetid for nye bygg i Statsbyggs LCC-analyser. Ved rehabilitering halveres gjerne levetiden. Med vernebetingelsene på Victoria Terrasse er det grunnlag for å forutsette at denne bygningsmassen vil bevares. En levetidsbetraktnng på nivå med nybygg er derfor forutsatt.

Restverdi og utviklingskostnader

Det er ikke beregnet restverdi i noen av alternativene. Restverdien på eiendommene vil avhenge av bygningsmassens vedlikehold og hvilke oppgraderinger som gjennomføres i prosjektperioden. I beregningene er det ikke lagt inn brukertilpassede utviklingskostnader, derimot er vedlikeholdskostnader definert etter NS 3454 inkludert i FDV-kostnadene.

I NS 3454 er vedlikeholdskostnader definert i pkt. 3.20: *kostnader som er nødvendige for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid*. Til dette punktet er det knyttet følgende merknad: *Utskifting av bygningsdeler/tekniske installasjoner med kortere levetid enn resten av byggverket er også definert som vedlikehold*.

Verdibevarende vedlikehold betyr at bygningsmassen teknisk sett gjennom vedlikehold opprettholdes på et nivå som nytt.

⁷ Rundskriv R-109/2005

	<p>Nye brukerkrav som oppstår dekkes imidlertid ikke, fordi dette krever utvikling av bygget til et høyere nivå enn bygget opprinnelig hadde. Slike utviklingskostnader må da dekkes gjennom separate bevilgninger.</p> <p>Eiendommenes restverdi om 60 år vil avhenge av bygningenes tekniske tilstand, hvilke brukeroppgraderinger som er gjennomført, tomteverdien og hvilke vernebestemmelser som eventuelt vil gjelde for eiendommene. I nullalternativet og alternativ 1 disponeres en større tomt, noe som tilsier at restverdien i disse alternativene er større enn restverdien for alternativ 2. På den andre siden vil utviklingskostnadene for å tilpasse bygningsmassen til nye brukerbehov være høyere i nullalternativet enn i alternativ 1. Gitt samme utviklingskostnader i alle alternativene må det forventes en større "restkostnad" i nullalternativet og alternativ 1 enn i alternativ 2. Dette kompenseres av høyere tomtekostnad. Vi har ikke grunnlag for å beregne hvilken effekt som vil være sterkest. I beregningene er derfor både restverdien og brukertilpassede utviklingskostnader satt til null.</p>
Byggeperiode og åpningsår	I alternativ 1 (Victoria Terrasse) forutsettes byggestart i 2010, med ferdigstillelse ved utgangen av 2016. Sydkvartalet ferdigstilles i 2012, Midtkvartalet i 2014 og Nordkvartalet i 2016. Under rehabiliteringen av Midt- og Nordkvartalet i perioden 2013-2016 må det leies 370 kontorplasser utenfor Victoria Terrasse, i tillegg til de som leies i dag. I alternativ 2 er det lagt til grunn byggestart i 2013 og ferdigstillelse ved utgangen av 2015. Nybygget tas i sin helhet i bruk fra 2016.
Skatteinansieringskostnader	I den samfunnsøkonomiske analysen forutsettes ordinær offentlig finansiering. Skatteinansiering som ikke er begrunnet i korreksjon av eksterne effekter medfører forskjeller mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet. Dette bidrar til at samfunnets ressurser styres bort fra den samfunnsøkonomisk beste tilpasningen. I tråd med blant annet rundskriv R-109/2005 fra Finansdepartementet settes skattekostnaden til 20 øre pr. krone. Dette innebærer at nåverdien av netto offentlige utbetalinger belastes med en merkostnad på 20%.
	Ettersom UD finansieres over offentlige budsjetter, vil alle inntekts- og kostnadselementer som inngår i beregningene påvirke netto offentlige utbetalinger. Skatteinansieringskostnad belastes følgelig samlede netto kostnader i de ulike alternativene.
MVA	Alle kostnader og inntekter i den samfunnsøkonomiske analysen er eksklusiv merverdiavgift.
Forventningsverdier	Alle forutsetninger er basert på forventningsverdier. I tillegg til beregninger basert på forventningsverdier, er det gjennomført

usikkerhets- og følsomhetsanalyser for de viktigste risikoelementene (se avsnitt 4.3.2 og Vedlegg V).

4.2.2 Arealer

Arealene er beregnet med basis i beskrivelsen av alternativene i kapittel 3. Bruttoarealet er beregnet ut fra programarealet og en B/P-faktor på 1,05. Konkret er følgende arealer forutsatt i de ulike alternativene:

Tabell 4.1: Arealer (m² BTA) alternativ 0, 1 og 2

	Nullalternativet BTA m ²	Alternativ 1 BTA m ²	Alternativ 2 BTA m ²
Areal over bakke-nivå – samlokalisering			30000
Samlet areal samlokalisering			40000
UD Victoria Terrasse	31148	39687	
Kronprinsensgt.9	2608		
Ruseløkkveien 14	1755		
Kronprinsensgt.3	347		
Ingeniørenes hus	593		
Norad Ruseløkkveien	10977	10977	
Samlet areal	47428	50664	40000
Antall arbeidsplasser	1203	1200-1300	1300
Avsatt reserverareal / mangler	<p>Norad har ledige kontorer, UD må løse fremtidige behov for mer arealer gjennom økt leie. UU-oppdatering vil "stjele" kontorarealer og kunne redusere antall arbeidsplasser – eller kreve flere pr. kontor innenfor eksisterende lokaler.</p> <p>Nullalternativet er ikke sikkerhetsoppgradert. Dette er teknisk sett mulig, men ikke kostnadsberegt som en del av nullalternativet.</p>	<p>Usikkerhet på opp til 100 arbeidsplasser for UD. Risiko for at behov for ekstern leie vil oppstå. Fleksibilitet fra Riksantikvaren og bygningsmessige muligheter til fullstendig omstrukturering og ombygging slik at dimensjonerende behov dekkes er nødvendig.</p>	<p>I romprogrammet er det avsatt en arealreservere på 8%. Reserven er knyttet til kalkyle-usikkerhet i tidligfase, og er ikke avsatt for fremtidige utvidelser.</p> <p>Moderne kontorbygg gir potensial for høyere arealeffektivitet enn det som ligger til grunn for romprogrammet. Dette gir potensielle muligheter for fleksibilitet til å imøtekommе større personalvekst enn forutsatt.</p> <p>Arealreserven er derfor relevant med tanke på fremtidige utvidelser, men vil da gi et lavere arealtall pr. person.</p>

4.2.3 Tomteverdier

Differanse i forhold til Tomtekostnaden i de to prosjektaalternativene avhenger av

nullalternativet	differansen i bruk av tomter i forhold til nullalternativet. Kostnadene ved bruk av arealene beregnes som verdien i beste alternative anvendelse.
Nullalternativet	I nullalternativet benyttes Nord- og Midtkvartalet, inklusiv barnehagen og Ovalen. Samlet brutto leieareal i Victoria Terrasse er på 31 148 m ² . I tillegg leies til sammen 5 279 m ² eksternt. Sydkvartalet benyttes ikke. Det holdes i dag ledig i påvente av konseptvalg for UD. Dette er en opsjonskostnad som ansees som midlertidig og knyttet til konseptvalgfasen. Dersom nullalternativet velges innebærer dette at Sydkvartalet ikke skal benyttes av UD, heller ikke som opsjon for senere bruk. Kostnader ved å opprettholde en opsjon for å ta Sydkvartalet i bruk for UD er derfor ikke inkludert i nullalternativet.
Alternativ 1	I alternativ 1 benyttes Sydkvartalet, i tillegg til arealene i nullalternativene. Ut over dette er det ingen forskjell i arealbruken mellom Alternativ 1 og nullalternativet. "Tomtekostnaden" i dette alternativet blir dermed lik verdien av Sydkvartalet, som i tabell 4.2 er lagt som negativ verdi (= kostnad) under frigjorte arealer.
Alternativ 2	I alternativ 2 påløper kostnader til ny tomt (på Vestbanen). Samtidig frigjøres hele Victoria Terrasse til annen bruk. Netto tomtekostnad blir differansen mellom kostnaden til ny tomt og verdien av Victoria Terrasse. Bortfallet av leiearealer som leies i markedet reflekteres i reduserte leiekostnader.
Tomtekostnad Vestbanen	Tomtekostnaden for ny tomt på Vestbanen er estimert av Agdestein Takst&Eiendomsrådgivning AS. I sin verdivurdering satte de verdien av den aktuelle tomtten til 536 mill.kr. Verdivurderingen ble gjennomført i januar 2007. Etter dette har verdien av næringsarealer først steget, for deretter å falle vesentlig. I dagens marked med svært få transaksjoner er verdien av næringsarealer svært usikker. Vi har skjønnsmessig nedjustert verdien med 50% i forhold til Agdesteins vurdering. Dette gir en tomteverdi på 268 mill.kr.
Victoria Terrasse	Verdien av Victoria Terrasse er anslått av Agdestein Takst&Eiendomsrådgivning AS. Verdivurderingen er gjengitt i Vedlegg II. I meglervurderingen konkluderes det med følgende verdier for hele eiendommen, avhengig av forutsatt bruk: Næringsformål: MNOK 420 Boligformål: MNOK 290 Verdien som næringsbygg er beregnet som nåverdien av fremtidig netto leieinntekt, med fradrag for nåverdien av ombyggingskostnader og tapte leieinntekter i ombyggingsperioden. Verdien som boligeiendom er beregnet

med utgangspunkt i tomteverdi, tillagt merverdi av eksisterende bygningsmasse (se nærmere beskrivelse i Vedlegg II).

Verdi som næringsbygg legges til grunn

Ved vurderingen av verdi som boligbygg er det trukket fra 200 mill.kr knyttet til den forutsatte lange omreguleringsperioden på fem år. Det kan diskuteres om dette er relevant, ettersom UD vil kunne benytte lokalene gjennom omreguleringsperioden. Dersom det ikke gjøres fradrag for dette, blir verdien på eiendommen som boligbygg 490 mill.kr. På den annen side kan forutsatte ombyggingskostnader på 35 000 pr m² synes lave, blant annet i lys av anslåtte ombyggingskostnader referert i kapittel 4.2. Dersom kostnadene eksempelvis øker til 40 000 kr pr m², reduseres verdien med 112 mill.kr. Samlet er det derfor ikke grunn til å anta at verdien til boligformål vil overstige den anslåtte verdien til næringsformål på **420 mill.kr**. Denne verdien vil dermed legges til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen.

Verdivurderingen ble gjennomført sent på høsten 2008, og fanget opp forventningene til nedgangen i eiendomsmarkedet i kjølvannet av finanskrisen. Vi har derfor ikke foretatt noen korreksjon ut fra tidspunktet for verdivurderingen.

Sydkvartalet

Sydkvartalet er ikke verdsatt eksplisitt av Agdestein Takst & Eiendomsrådgivning. Dersom Sydkvartalet antas å ha samme nettoverdi pr. m² som boligareal som resten av bygget, vil Sydkvartalet som boligbygg verdsettes til **29 mill.kr**. En verdsetting som næringsbygg basert på meglers anslåtte leieinntekter gir en verdi som næringsbygg på samme nivå. Denne verdien legges dermed til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen.

Tomtekostnader og verdier av frigjorte arealer er oppsummert i tabell 4.2. Alle beløp representerer differanse i forhold til nullalternativet.

Tabell 4.2: Tomtekostnader og verdier av frigjorte arealer

		Alternativ	
	Nullalt.	1	2
Alternativverdi Victoria Terrasse	391	420	
Tomtekostnad nybygg			268
Tomtekostnad	391	420	268
Differanse ift nullalternativet	0	29	-123

Stor usikkerhet

Med de angitte forutsetningene blir netto tomtekostnad i forhold til nullalternativet, etter fradrag for verdi av frigjorte arealer, henholdsvis 29 og -123 mill.kr i de to alternativene. Forskjellen

mellan de to prosjektaalternativene er dermed 152 mill.kr. Det understrekkes at det er stor usikkerhet knyttet til verdiene, særlig til markedsverdier for Victoria Terrasse og tomten på Vestbanen og til kostnadene ved rehabilitering av Victoria Terrasse.

4.2.4 Bygge- og rehabiliteringskostnader

Nullalternativet

I nullalternativet er det nødvendig med utbedring av drenering, fasade- og vindusrehabilitering, oppgradering av kjøling, heiser og UPS. Samlet vil dette kreve investeringer på henholdsvis 120 og 200 MNOK inkl. mva i Nord- og Midtkvartalet. Investeringene forutsettes gjennomført i perioden 2010-2012. Dette er vedlikeholdsinvesteringer som kommer i tillegg til ordinære årlige FDV-kostnader.

Krav til universell utforming er forutsatt innfridd innen 2020. Dette vil kreve omfattende investeringer, særlig i Midtkvartalet. Oppgradering til universell utforming er forutsatt faset inn senere enn den øvrige utbedringen og er faset inn med en samlet kostnad på 105 millioner kr i perioden 2016-2019.

I Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser er det fastsatt at nødvendig vedlikehold skal inkluderes i nullalternativet. For å få en avgrensning av hva som er nødvendig vedlikehold har vi tatt utgangspunkt i NS 3454. Der er vedlikeholdskostnader definert i pkt. 3.20: *kostnader som er nødvendige for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid.* Til dette punktet er det knyttet følgende merknad: *Utskifting av bygningsdeler/tekniske installasjoner med kortere levetid enn resten av byggverket er også definert som vedlikehold.*

I et 60-årsperpektiv som er satt som tidsramme for prosjektet vil det påløpe større vedlikeholdsinvesteringer enn det minimum som er lagt inn i nullalternativet. Som grunnlag for konseptvalg for bygningsløsning for UD har vi imidlertid funnet det riktig å begrense vedlikeholdsinvesteringene til det som vurderes som bygnings- og bruksmessig nødvendig fram til 2020. Dersom både alternativ 1 og 2 forkastes som konseptløsning for UD, må det uansett gjennomføres en ny vurdering av kostnader ved mulige tilpasninger innenfor nullalternativet. Innenfor dagens løsning gjøres det tilpasninger og små brukertilpassede oppgraderinger som i noen tilfeller går ut over det som ligger til grunn for de beregnede FDV-kostnadene. Denne type kostnader er ikke kartlagt eller beregnet i nullalternativet.

Påviste mangler og lav standard i store deler av dagens lokaler trekker i retning av at de bygningsmessige kostnadene i nullalternativet kan være underestimert i forhold til det som kreves for at alternativet skal være et langsiktig realistisk alternativ. I konseptvalgfasen har vi imidlertid funnet det riktig å

ta utgangspunkt i konservative kostnadsanslag over nullalternativet.

Forutsatte byggekostnader i nullalternativet er oppsummert i tabell 4.3.

Tabell 4.3: Utbedringskostnader i nullalternativet (MNOK-2009 kr)

	Utbedringer	Universell utforming	Totalt
Nordkvartalet	96 000	47 616	110 362
Midtkvartalet	160 000	57 376	181 738
Sum	256 000	104 992	360 992

Prosjektaalternativene Statsbygg har utarbeidet kalkyleoverslag over forventet kostnadsramme i konseptfasen (se notat Statsbygg 18.12.2008). Tomtekostnadene er ikke inkludert i Statsbyggs kalkyler.

Kalkylene for alternativene er utarbeidet i en arbeidsprosess der personer med ekspertise fra forskjellige fag diskuterer seg frem til kostnadsoverslag. Det er brukt en top-down tilnærming for å fastsette forventet kvadratmeterpris og kostnadsspenning ved bruk av ekspertvurdering. Med ekspertvurderinger menes at kostnadsoverslaget er fremkommet i diskusjoner der erfaringer med arbeid fra tidligere prosjekter brukes. Referansetall er dermed brukt indirekte. Kostnadsoverslagene inkluderer et forventet tillegg på 10-15%. Tillegget knyttes i første rekke til kalkyleusikkerhet og hendelsesusikkerhet på forstudiestadiet, og er basert på erfaringer.

Tomtevurderinger og kostnadsvurderinger for rampe og tunneltak er gjort på samme måte som for prosjektet Nytt nasjonalmuseum, der Agdestein Takst & Eiendomsrådgivning AS fra 2007 er lagt til grunn.

Det er lagt vekt på å bruke samme tilnærming for prisfastsettelse for Alternativ 1 og 2, slik at alternativene er sammenlignbare. Det er lagt vekt på at det er sammenligningen av alternativene som er viktig i denne fasen, ikke at vi finner det nøyaktig riktige kostnadsnivået (noe som er umulig gitt informasjonen tilgjengelig i denne fasen av prosjektet).

Beregningen er gjennomført i følgende hovedtrinn:

- Inndeling av kalkylen i hensiktsmessige poster (kjelleretasjer, standard etasjer, glastak etc.)
- Anslag på kvadratmeterpris basert på erfaringer pr. post
- Summering totalkostnad for bygget

- Inndeling av totalkostnad i standard kalkyle kapitler for å se bidragene fra VVS og elektro (der det har vært mulig)
- Sammenligning av oppdelte kapitler for VVS og elektro med ca tall fra fagansvarlig og eventuelt justering av kalkylen ved stor avstand mellom kostnadsoverslagene
- Identifikasjon og diskusjon av usikkerhetsmomenter og kostnadsspenn for postene som er kostnadsberegnet

Omfang rehabilitering Victoria terrasse Etter befaring ble det besluttet å likestille omfanget av arbeidet i de tre byggene. Kostnadsberegningen for Sydkvartalet vil dermed også være gyldig for Midt- og Nordkvartalet, selv om arbeidet og sammensetningen av kostnadselementene vil være av noe ulik art.

Oval i Midtkvartalet I Midtkvartalet anbefales det å finne alternativ løsning til oval, for bedre å utnytte gårdsrommet til å skape luft, lys og trivsel til tilstøtende kontorer. Beregningsmessig er det imidlertid lagt til grunn bygg av en oval.

Tabell 4.4: Byggekostnader alternativ 1 (MNOK ekskl. mva)

	Areal	Forventet kr pr kvm	Usikkerhet (+/-)	Forventet MNOK	Nedre (P10)	Øvre (P90)
Sydkvartalet	6471	32000	30 %	207	145	269
Gangbro			40 %	4	2	6
Midtkvartalet	13586	32000	30 %	435	304	565
Glasstak			30 %	20	14	26
Oval			20 %	50	40	60
Nordkvartalet	8976	32000	30 %	287	201	373
Sum Victoria Terrasse	29033	32000		1 003	707	1 299

Vestbanen I alternativ 2 er det lagt til grunn at bygget skal reises på en utfordrende tomt, med halve bygget over utgangen av Festningstunnelen.

Det er forutsatt tre kjelleretasjer under bakkenivå, mens to etasjer over bakken vil være mørke arealer pga tilgrensende tunnel og rampe. Etagje 3 og 4 vil være delvis mørkeareal mot tunnel.

Bygget må dekke deler av kostnadene på rampe mellom byggene på tomten og til overbygg tunnel etter delingsbrøk definert i rapport fra Agdestein Takst og Eiendomsrådgivning AS fra 2007.

Tabell 4.5: Byggekostnader alternativ 2 (MNOK ekskl. mva)

	Areal	Forventet kr pr kvm (+/-)	Usikkerhet	Forventet MNOK	Nedre (P10)	Øvre (P90)
Kjeller	4800	44000	25 %	211	158	264
Mørkearealer	5200	28000	15 %	146	124	167
Kontorer	30000	32000	20 %	960	768	1 152
Andel rampe/kulvert			20 %	50	40	60
Sum Vestbanen	40000	32920		1 367	1 090	1 643

Kostnader knyttet til omorganiseringer

I nullalternativet er det lagt til grunn merkostnader ved omorganiseringer på grunn av manglende bygningsmessig fleksibilitet. Merkostnadene er anslått til 9 mill.kr hvert fjerde år. Kostnadsanslaget er basert på registrerte kostnader ved forrige omorganiseringss prosess. Det presiseres at dette kostnadsoverslaget kun dekker direkte bygningsrelaterte kostnader. Kostnader til inventar og tapt arbeidstid eller andre ulempeskostnader som følger av flytting av personal og ombygginger er ikke inkludert.

Vi har derfor heller ikke inkludert kostnader til inventar og flytteprosesser i alternativ 1 og alternativ 2. Alternativ 1 vil kreve flytting av noe personell til midlertidige lokaler under byggeperioden, mens alternativ 2 kun innebærer en samlet flytting. Kostnadene til nytt inventar vil avhenge av hvor stor grad av gjenbruk av dagens inventar som er aktuelt. Denne type kostnader har ingen betydning for kostnadsrangeringen av alternativene og er derfor utelatt som kostnad i beslutningsgrunnlaget for konseptvalg.

4.2.5 Forvaltnings, drifts- og vedlikeholdskostnader

Victoria Terrasse

Forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling er begreper knyttet til bygninger etter ferdigstilling. Begrepene er definert, og det er angitt hvordan kostnader skal fordeles på hvert område, i NS 3454: "Livssykluskostnader for byggverk".

Statsbygg har utviklet et metodeverktøy for beregning av livssykluskostnader (LCC) og har gode erfaringstall fra tilsvarende prosjekter, både med tanke på nybygg og rehabilitering. I denne fasen av prosjektet er FDV-kostnadene utarbeidet på et såkalt grovtallsnivå, basert på erfaringstall og bench-mark med tilsvarende prosjekt. I tillegg til bygningsmessig drift og vedlikehold har vi også inkludert kostnader til vakthold og sikring i FDV-kostnadene.

Vestbanen

I Vestbanealternativet (alternativ 2) er det forutsatt at kostnadene til vakthold halveres i forhold til dagens nivå. De øvrige FDV-kostnadene er fordelt i hht Statsbyggs standard kontrakt, hvilket vil si at Statsbygg har ansvar og kostnad for alt vedlikehold, også innvendig. I kalkylene er det lagt vekt på sammenlikninger av det samlede FDV-tallet. Fordelingen

mellan underpostene har dermed et større usikkerhetsspenn enn sluttsummen. I alternativ 1 er det benyttet samme FDV-kostnad som i alternativ 2 pr BTA, med unntak av vakthold som er forutsatt på samme nivå som i nullalternativet. Kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold på Victoria Terrasse i nullalternativet er basert på faktiske kostnader i dagens situasjon, og en vurdering av nødvendig vedlikehold basert på tilstandsvurderingene.

Utviklingskostnader

Utviklingskostnader er det i KS1 sammenheng ikke rimelig å inkludere i nøkkeltallet for FDV, fordi dette elementet skal ivareta oppgraderinger av bygningsmassen for å tilfredsstille fremtidige brukerbehov. Denne type kostnader og oppgraderinger vil for departementale bygg som regel være gjenstand for en politisk behandling dersom kostnadene går utover det som kan dekkes over ordinære driftsmidler. Utskiftninger av komponenter med kortere levetid er i prinsippet inkludert i det vi omtaler som DDV-kostnader.

Mest sentrale kostnadskomponentene

De mest sentrale driftskostnadene som sorterer under FDV-kostnader og som må forventes å variere mellom alternativene er :

- Energikostnader
- Renhold
- Vakt og sikring

Energibruken i Victoria terrasse i dagens løsning ligger på 140kwh/m². Dette er lavt, og det kan neppe regnes med noe vesentlig lavere energiforbruk pr. kwh/m² verken i et rehabilert bygg eller i et nybygg.

Renhold er en stor kostnadspost for UD i dagens løsning. Det er rimelig å anta at renholdskostnadene pr. m² i et moderne bygg vil reduseres. Norad har eksempelvis lavere m² kostnader for renhold enn UD. Mange høydeforskjeller, trapper mv gjør dagens løsning for UD kostnadskrevende med tanke på renhold. Det er sjablongmessig anslått at renholdskostnadene pr. m² i alternativene er 80% av dagens renholdskostnader for UD. En uforpliktende markedssjekk viser at dette kan være et realistisk anslag, og at det ligger et potensial for ytterligere kostnadsreduksjoner (se Vedlegg I).

Antall kvadratmeter bruksareal er vesentlig både for de samlede energikostnadene og renhold.

Vakt og sikring er en betydelig driftskostnad for UDs virksomhet. I denne posten har vi inkludert vaktjenester ved inngangspartiene som også delvis utgjør resepsjonstjenester. Antall inngangspartier og lokaliseringer påvirker kostnadene til denne type vakttjenester. Teknisk sikringsutstyr er forutsatt som en del av bygge-/rehabilitatingskostnadene. Kostnadene for vakt og sikring er basert på dagens kostnader for UD med en justering i forhold til forventede antall innganger i

konseptalternativene.

Drift og utskiftninger

Kostnader til administrasjon og drift av byggene er forutsatt å være den samme pr. m² for samtlige alternativer. Forventede utskiftninger er lagt noe lavere for alternativ 1 og 2. Resultatene er lite følsomme for denne posten. Utviklingskostnader er ikke tatt med i noen av alternativene.

Driftskostnadene i nullalternativet er basert på faktiske kostnader i dagens løsning. FDV-kostnadene i alternativ 1 (Victoria Terrasse) og nybygg på Vestbanen er, med unntak av de nevnte postene over, beholdt med samme m²-kostnad (BTA) som i nullalternativet. I et forprosjekt vil det være naturlig å beregne FDV-kostnader gjennom en LCC-analyse. På forstudiestadiet foreligger det ikke tilstrekkelig informasjon om valgte løsninger innenfor de alternative konseptene til at en slik tilnærming kan gi mer relevante inngangsdata enn en overordnet sammenlikning.

FDV uten kostnader til vakt og sikring (inkludert noe utskifting, men ikke utviklingskostnader) for nullalternativet er stipulert til 572 kr pr m² (ekskl. mva), mens det er benyttet 530 kr pr m² for alternativene (uten vakthold).

Vakthold i nullalternativet og alternativ 1 er forutsatt videreført på dagens nivå, mens det i alternativ 2 er halvert pga færre innganger.

En oversikt over forutsatte FDV-kostnader (inkludert bygningsmessige utskiftninger basert på levetid for teknisk utstyr og bygningsdeler med kortere levetid enn bygget) er gitt i følgende tabell:

Tabell 4.6: FDV-kostnader kr. pr .m² bruttoareal (ekskl. mva)

	Kr pr m ² BTA			Årlige kostnader TNOK		
	Nullalt.	Alt. 1	Alt.2	Nullalt.	Alt. 1	Alt.2
Administrasjon	24	24	24	747	952	960
Drift	111	111	112	3 464	4 418	4 480
Energi	118	118	118	3 680	4 694	4 726
Renhold m.v.	156	129	129	4 868	5 136	5 165
Vakt og sikring	352	276	137	10 968	10 968	5 484
Vedlikehold ¹	114	109	109	3 560	4 314	4 348
Utskifting	48	38	38	1 494	1 524	1 536
Sum	925	806	667	28 780	32 007	26 698
<i>FDV ekskl. vakt og sikring</i>		572	530	17 812	21 039	21 214

Forskjellene viktigere enn nivået

Nivået og sammensetningen av FDV-kostnadene kan diskuteres. I konseptvalfasen vil uansett *forskjellene mellom alternativene* være vel så viktig som nivået. Antall m² er den

viktigste forklaringsfaktoren bak forskjellene i de totale FDV-kostnadene. Materialvalg, energiløsning, og byggets utforming vil ha betydning for de endelige FDV-kostnadene. Dette kan ikke beregnes før etter forprosjekt. FDV-kostnadene pr. m² ligger innenfor et rimelig nivå sammenliknet med erfaringstall fra andre kilder (Vedlegg I). Usikkerheten i FDV-kostnadene har ikke betydning for rangeringen mellom alternativene, og utgjør også en svært liten del av den samlede usikkerheten.

Leiekostnader	Norad leier lokaler i det private markedet. Leiekostnadene er brukt som kalkulasjonspris for Norads lokaler og UDs eksterne lokaler som leies i markedet. Renhold, energikostnader, vakhold og andre driftskostnader er lagt inn under leiekostnadene for lokaler som leies i markedet.
----------------------	---

4.2.6 Leiekostnader

I nullalternativet forutsettes dagens leieforhold videreført til uendrede reelle leienivåer.

I alternativ 1 begrenses leiebehovet på lang sikt for Norad, som forutsettes å leie i de samme lokalene som i dag. I byggeperioden for Nord- og Midtkvartalet må det i tillegg leies lokaler for 370 ansatte. Med samme leie pr. ansatt som gjennomsnittet for øvrige eksterne lokaler, krever dette en årlig leie på 5,1 MNOK.

I alternativ 2 bortfaller behovet for leie av lokaler.

Leiekostnader i de ulike alternativene er oppsummert i tabell 4.7. Tallene inkluderer driftsutgifter betalt av leietaker (elektrisitet, fellesutgifter, vedlikehold).

Tabell 4.7: Leiekostnader lokaler utenfor Victoria Terrasse TNOK pr. år

	Alternativ		
	Nullalt.	1	2
Kronprinsensgt. 9	6 014	-	-
Kronprinsensgt. 3 (Victoriapass.)	952	-	-
Kronprinsensgt. 17 (Ing. Hus)	1 775	-	-
Bogstad Gård (lager)	2 250	-	-
Parkeringsplasser (12 stk.)	450	-	-
Ruseløkkvn. 14	6 060	-	-
Ruseløkkveien 26 (NORAD)	35 847	35 847	
Eksternt lokale i byggeperioden alt. 1		16 408⁸	

⁸ Begrenset til byggeperioden på fire år.

4.3 Prissatte virkninger

4.3.1 Forventningsverdier

Lavest kostnader i alternativ 2

Samlede kostnader for alternativene ligger mellom 1,9 og 2,7 mrd.kr. Sammenlignet med nullalternativet gir de to prosjektaalternativene samlede kostnader på mellom -316⁹ og 449 MNOK. Tallene er basert på forventningsverdier, og beregnet som nåverdi 2009.

Kostnadene er totalt sett lavest i alternativ 2, selv om dette alternativet har de høyeste byggekostnadene. Hovedårsaken er sparte leiekostnader og lavere tomtekostnader sammenlignet med de andre alternativene. Kostnadene for alternativ 1 er med gitte forutsetninger 764 millioner høyere enn for alternativ 2.

Tabell 4.8: Samlede kostnader pr. alternativ. Endringer i forhold til nullalternativet. Beløp i TNOK.

	Ref	Alternativ		Diff ift nullalt.	
		1	2	Alt 1	Alt 2
Tomtekostnader	259 989	285 864	212 281	25 875	-47 708
Byggekostnader	281 879	775 527	964 631	493 648	682 752
Netto investeringer	541 868	1 061 391	897 588	519 522	355 719
FDVU	465 129	471 654	433 723	6 525	-31 406
Leiekostnader	862 189	733 056	297 812	-129 133	-564 377
Omorganiseringskostnader	37 359	14 355	14 355	-23 004	-23 004
Sum driftskostnader	1 364 677	1 219 064	745 889	-145 613	-618 788
Sum kostnader ekskl. skattekostnader	1 906 545	2 280 455	1 643 477	373 910	-263 068
Skattekostnader	381 309	456 091	328 695	74 782	-52 614
Sum kostnader	2 287 855	2 736 546	1 972 172	448 692	-315 682

Det er knyttet stor usikkerhet til flere av elementene i beregningen. Usikkerheten omtales nedenfor.

4.3.2 Usikkerhet prissatte virkninger

To typer usikkerhet

Usikkerheten ved kostnadsberegningene deles normalt inn i to typer:

- Systematisk usikkerhet

⁹ Betyr gevinst i forhold til nullalternativet

- Usystematisk usikkerhet

Systematisk usikkerhet

Systematisk usikkerhet er den delen av usikkerheten som samvarierer med den generelle økonomiske utviklingen i samfunnet. Den systematiske usikkerheten kan følgelig ikke elimineres gjennom diversifisering. I dette prosjektet vil den systematiske usikkerheten i første rekke være knyttet til den konjunkturavhengige delen av utviklingen i tomteverdier og byggekostnader. Over tid er det også rimelig å anta at UD og Norads aktivitetsnivå vil henge sammen med utviklingen i nasjonalinntekten.

I samfunnsøkonomiske analyser kan den systematiske usikkerheten reflekteres gjennom en risikopremie i avkastningskravet. I beregningene ovenfor er det benyttet et avkastningskrav på 6 %. Følsomheten for alternative nivåer på avkastningskravet er vist i tabell 4.9. Begrunnelse for behandling av systematisk risiko og risikopåslag er gitt i Vedlegg III.

Tabell 4.9: Kostnader ved alternative kalkulasjonsrenter (nåverdi TNOK)

	Alternativ 1			Alternativ 2		
	2 %	6 %	8 %	2 %	6 %	8 %
Tomtekostnader	27 944	25 875	24 925	-92 736	-47 708	-31 115
Byggekostnader	587 408	493 648	453 511	883 183	682 752	600 941
Netto investeringer	615 352	519 522	478 436	424 811	355 719	324 760
FDVU	55 733	6 525	-1 302	-68 643	-31 406	-24 136
Leiekostnader	-422 440	-129 133	-76 088	-1 509 172	-564 377	-382 519
Flyttekostnader	-62 329	-23 004	-15 445	-62 329	-23 004	-15 445
Sum driftskostnader	-429 036	-145 613	-92 835	-1 640 143	-618 788	-422 100
Sum kostnader ekskl. skattekostnader	186 316	373 910	385 601	-1 215 332	-263 068	-97 341
Skattekostnader	37 263	74 782	77 120	-243 066	-52 614	-19 468
Sum kostnader	223 579	448 692	462 722	-1 458 398	-315 682	-116 809

Forskjellen mellom alternativene minker med nivået på avkastningskravet. Dette har i første rekke sammenheng med at nåverdien av de sparte leiekostnadene etter flytting til Vestbanen reduseres. Disse besparelsene fordeles over hele levetiden, slik at nivået på kalkulasjonsrenten får større effekt for leiekostnadene enn for byggekostnadene, som påløper tidlig i beregningsperioden.

Usystematisk risiko

Usystematisk risiko er knyttet til usikkerhet som er uavhengig av den økonomiske utviklingen i samfunnet. Dette omfatter blant annet usikkerhet vedrørende grunnforhold, kompleksitet i byggearbeider, fremdrift i beslutningsprosesser m.v.

Alternativ 1

I alternativ 1 er den usystematiske risikoen i første rekke knyttet til:

	<ul style="list-style-type: none">• Hva slags arealutnyttelse det er mulig å få til (B/N-faktor)• Omfang av rivingsarbeider og hva som avdekkes under riving ved rehabilitering av Victoria Terrasse• Føringer fra Riksantikvaren• Utfordringer ved installering av tekniske anlegg i eksisterende bygningsmasse• Vanskelige rigg- og driftforhold• Tilpasning av glastak til eksisterende tak samt oval i midtkvartalet• Løsninger vedrørende ny oval• Lange kommunikasjonsarealer og nivåforskjeller• Omfang av sikkerhetstiltak (for eksempel: bygget har mange innganger)• Kostnader knyttet til universell utforming
Potensielle besparelser alternativ 1	De største mulighetene for besparelser er knyttet til: <ul style="list-style-type: none">• Gjennomføringsmodell/kontraktsstrategi• Fremdrift. Gode muligheter for å komme raskt i gang med rehabiliteringsarbeidet• Større arealfleksibilitet og bedre B/N-faktor enn forutsatt
Usikkerhetsspenn	Den usystematiske usikkerheten ¹⁰ knyttet til de ulike kostnadselementene i alternativ 1 er vist i tabell 4.10 (neste side). Tallverdiene for usikkerhet er angitt som avvik i forhold til forventningsverdien, som ligger til grunn for de deterministiske kostnadstellene og beregnede nåverdier. Tall for lav og høy verdi forstås som henholdsvis 10%-kvantilen (P10) og 90%-kvantilen (P90).
Samlet usikkerhet kontra usikkerhet ved enkeltelementer	Sumtallene er basert på en enkel summering. I oppstillingen er det ikke forutsatt noen samvariasjon mellom avvikene i alternativ 1 og nullalternativet. I den grad det er en slik samvariasjon eller elementer av systematisk risiko i usikkerhetsanslagene, vil den usystematiske risikoen reduseres. Det er foretatt simuleringer av den samlede usikkerheten i byggekostnadene for alternativ 1 og alternativ 2 (jf kalkyledokument fra Statsbygg). Gjennom en usikkerhetssimulering hensyntas både muligheter og risiko i de enkelte elementene. Simuleringen viser da det samlede usikkerhetsspennet innenfor henholdsvis 10%-kvantilen (P10) og 90%-kvantilen (P90). Det samlede usikkerhetsspennet blir da lavere enn det som fremkommer gjennom en summering av

¹⁰ Deler av den tallfestede usystematiske risikoen har et element av konjunkturavhengig markedsusikkerhet og vil således være systematisk. De reelle usikkerhetsspennene for usystematisk usikkerhet kan dermed være mindre.

usikkerhetselementene. I følge Statsbygg gir simuleringen et lavere usikkerhetsspenn enn det som følges riktig. Statsbygg anbefaler derfor å se på spennet for enkeltelementene og ikke bare på totalen.

I en konseptvalgsfase mener vi det er viktigere å identifisere de *vesentligste usikkerhetselementene* enn å beregne den samlede usikkerheten. En relevant simulering krever dessuten kjennskap til hvordan de ulike usikkerhetene er fordelt.

Usikkerhetsspennene er skjønnsmessig fastsatt på grunnlag av erfaringstall. Vi har derfor funnet det mest hensiktsmessig å vise usikkerhetsspennet på enkeltelementene framfor å beregne den samlede usikkerheten. De vesentligste kostnadselementene med tilhørende usikkerhet er markert med blå skrift.

Tabell 4.10: Usikkerhetselementer i alternativ 1. Beløp MNOK

Alternativ 1	Spenn	Forventet	Lav alt 1	Høy alt 1
Rehab Sydkvartalet	+/- 30%	162	114	211
Gangbro	+/- 40%	3	2	4
Rehab Midtkvartalet	+/- 30%	341	239	443
Glasstak	+/- 30%	13	9	16
Oval	+/- 20%	31	25	38
Nordkvartalet	+/- 30%	225	158	293
Sum byggeinv		775	545	1 005
Sum Byggekost ift null		493	263	1 005
Driftkost ift null		Forventet	Lav alt 1	Høy alt 1
FDV		7	5	8
Leiekost		-129	-116	-142
Bygningsrelaterte omorg		-23	-12	-35
Sum drift ift null		-146	-123	-169
Tomt ift null	+/- 100%	26	0	52

Reell og relevant usikkerhet alternativ 1 ift nullalternativet Dersom alle de optimistiske avvikene slår inn samtidig, vil alternativ 1 bare ha ubetydelige merkostnader i forhold til nullalternativet. Motsatt vil negative avvik på alle elementene mer enn fordoble merkostnadene. Sannsynligheten for slike utslag er minimal, spesielt fordi deler av usikkerhetselementene også inngår i nullalternativet. Usikkerheten knyttet til tomtekostnader vil være tilnærmet lik, og vil samvariere med tilsvarende usikkerheter i nullalternativet.

Den reelle og relevante usikkerheten å vurdere i alternativ 1 i

forhold til nullalternativet er dermed knyttet til

- rehabiliteringskostnadene kontra de bygningsmessige kostnadene som er forutsatt i nullalternativet.

Kalky whole dokumentet (Statsbygg) gir en simulering av usikkerheten knyttet til rehabiliteringskostnadene. Simuleringen gir et noe mindre samlet usikkerhetsspenn enn en summering av enkeltelementene. Dette fordi simuleringen tar hensyn til både muligheter og risiko i usikkerhetsspennet og beregner det samlede usikkerhetsspennet gitt usikkerheten i enkeltelementene. Statsbygg vurderer den samlede usikkerheten som framkommer av simuleringen som noe lav, og peker på viktigheten av å se på spennet for enkeltelementene og ikke bare totalen.

De bygningsmessige kostnadene i nullalternativet avhenger av hva som defineres som nødvendig vedlikehold, og kan som tidligere påpekt være *underestimert* dersom nullalternativet skal være et langsiktig reelt alternativ. På den andre siden kan det hevdes at oppgradering for en bedre tilrettelegging for universell utforming og heistilgang til alle etasjer ikke er "nødvendig" vedlikehold.

Forskjellen på drifts- og leiekostnader mellom nullalternativet og alternativ 1 utgjør en liten andel av det samlede kostnadsbildet. Usikkerheten knyttet til drifts- og leiekostnader er derfor av mindre betydning for det samlede resultatet. Som vist foran er leie- og driftskostnader mer følsomme for endringer i kalkulasjonsrenten. Dersom det benyttes en risikofri kalkulasjonsrente ser vi at driftskostnadene utgjør en større andel av det samlede kostnadsbildet.

Alternativ 2

Den største usikkerhetsfaktoren i alternativ 2 vurderes å være den utfordrende tomten som er valgt, tomtekostnader og nettoverdien av frigitte arealer. Følgende usikkerhetsmomenter vil påvirke nettokostnadene i forhold til nullalternativet:

- Deler av tomten dekker tunneloppgang som må overbygges og sikres.
- Vansklig rigg- og driftforhold, trang tomt ved travle gater.
- Omdirigering av trafikk, eventuelt nattarbeid.
- Tidsplan i forhold til bygging av Nasjonalmuseet, dersom dette bygges på Vestbanen. Dersom disse prosjektene går samtidig vil det kunne påvirke tilgang til arbeidskraft, samt plassproblematikk.
- Usikkerhet ved grunnforhold
 - Mulige arkeologiske funn.
 - Det må tas hensyn til og sikres mot festningstunnelen og VEAS tunnel.

- Eventuell Alunskifer må isoleres med asfalt.
- Fare for større andel forurensset grunn enn forutsatt.
- Reguleringsbestemmelser kan gi forsinkelser og begrensninger ift areal og høyde.
- Riksantikvaren kan frigjøre tomten til andre formål.
- Tid til oppstart. Skal igjennom KS2 og internasjonal arkitektkonkurranse.
- Alternativverdien av Victoria terrasse og netto samfunnsøkonomisk gevinst ved alternativ anvendelse

De største mulighetene for kostnadsbesparelser i alternativ 2 er knyttet til :

- Enkle konstruksjoner, materialer og teknisk anlegg i de mørke/kalte arealene.
- Enkle konstruksjoner for kontorlokalene som gjentas opp i etasjene.
- Gjennomføringsmodell/kontraktsstrategi.
- Muligheter for å få til et arealeffektivt bygg.
- Samordnet prosess med Nasjonalmuseet og realisering av potensielle positive syneregjer

Anslitte usikkerhetsspenn knyttet til sentrale kostnadselementer i alternativ 2 er vist i tabell 4.11. De vesentligste usikkerhetselementene er markert med blå skrift.

**Tabell 4.11 Usystematisk usikkerhet alternativ 2.
Beløp i MNOK. Nåverdi 2009**

Alternativ 2	Spenn	Forventet	Lav	Høy
Kjeller		150	112	188
Mørkeareal		103	89	118
Kontorer		682	546	819
Andel rampe/kulvert		28	23	34
Sum byggekostnader		964	769	1159
Byggekost ift null		682	487	877
Driftkost ift null		Forventet	Optimistisk	Pessimistisk
FDV		-31	-38	-25
Leiekost		-564	-621	-508
Bygningsrelaterte omorg		-23	-35	-12
Sum drift ift null		-619	-693	-545
Tomt ift null		-48	-95	0
Verdi frigjort tomt		-279	-559	0

Som tabell 4.11 viser vurderes den usystematiske risikoen knyttet til sparte driftskostnader i forhold til nullalternativet (og også alternativ 2) å være relativt begrenset. Besparelsene knyttet til bygningsmessige drift- og leiekostnader må betraktes som robust når vi ser bort fra følsomheten for valg av kalkulasjonsrente. Forventende driftskostnader i forhold til nullalternativet er på bortimot samme nivå som forventet netto byggekostnader i alternativ 2 (dvs byggekostnader i ift nullalternativet) i alternativet med 6% kalkulasjonsrente. Med en risikofri kalkulasjonsrente (2%) vil besparelsene i driftskostnadene overstige byggekostnadene, uansett hvilke av de anslatte usikkerhetene som slår inn.

Byggekostnadene i nullalternativet er befeftet med høy usikkerhet. Som tidligere påpekt er det brukt konservative anslag over nødvendige byggekostnader i nullalternativet, mens det i forventningsverdien i alternativene er foretatt en usikkerhetsavsetning.

I Alternativ 2 friges Victoria terrasse til alternativ bruk, samtidig som en ny eiendom bindes opp til UDs virksomhet. Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på denne verdien. Vi har satt et usikkerhetsspenn på +/- 100% - det vil si at et utfall der kostnadene ved å transformere Victoria terrasse til annen bruk kommer på samme nivå som verdien av eiendommen etter transformasjon, ikke kan utelukkes. Denne usikkerheten er antagelig ikke symmetrisk. At tomteverdien i nullalternativet og alternativ 2 er den samme, og at det ikke realiseres noen nettoverdi av å frige Victoria Terrasse til alternativ bruk, vil være et ekstremtilfelle.

Med utgangspunkt i de anslatte usikkerhetsspennene og en utelukkelse av ekstremverdier kan det konkluderes med at de samlede kostnadene i alternativ 2 vil være lavere enn kostnadene i alternativ 1, og at alternativ 2 med høy sannsynlighet vil gi kostnadsmessige besparelser sammenliknet med nullalternativet.

Annen usikkerhet – dimensjonerende behov

I vurderingen av UDs areal- og rombehov (jf. Myklebust Øvrebø Arkitekter AS; Funksjonsanalyse og romprogram, 19.12.2008) er arealbehovet dimensjonert med utgangspunkt i antall personer i UD og NORAD i dag, inkludert eksterne konsulenter, engasjementer og servicepersonell. Det er fremskrevet en økning på 3-5% til 2018 i forhold til dagens tall. I tillegg er det satt av en usikkerhetsmargin i programmet på 8% pga usikkerheten i forstudiefasen. Dimensjoneringen vurderes som robust, også i et langsiktig perspektiv.

Regulering

Alternativ 2 vil kreve omreguleringsvedtak for å kunne realiseres på tiltenkt tomt. Utnyttelse av Vestbanetomta og endelig plassering på tomteområdet av UD og Nasjonalmuseet (eller annen utbygging dersom Vestbanen ikke velges for nytt Nasjonalmuseum) forventes å gjøres samlet etter at konseptvalg for hhv Nasjonalmuseet og UD er fattet. Det

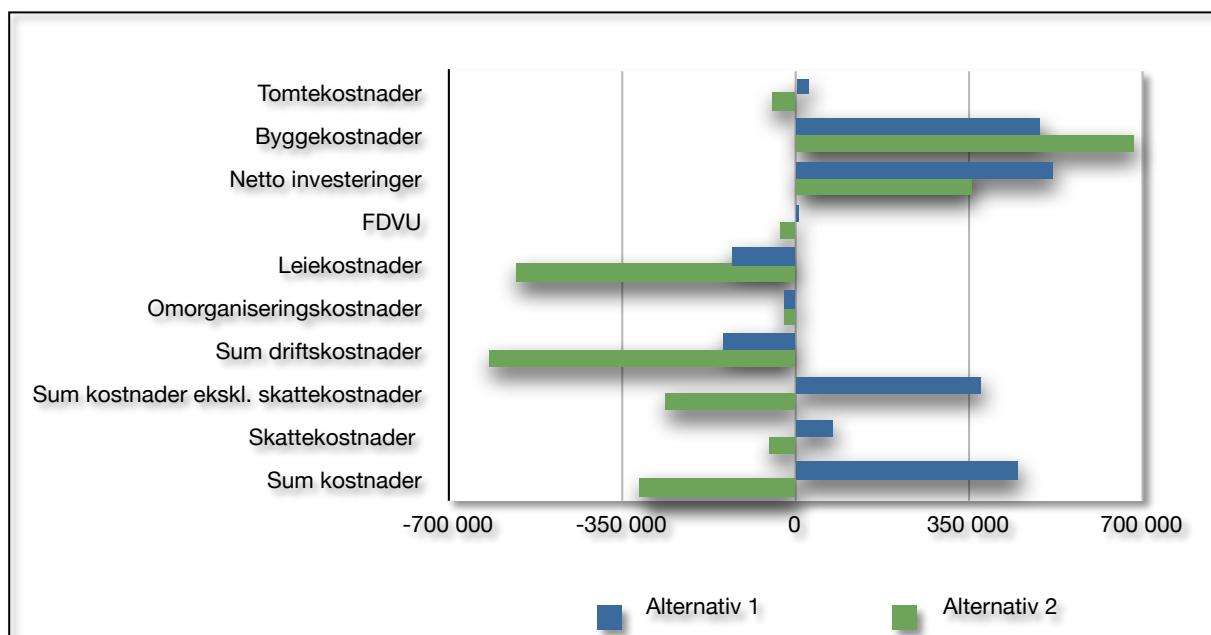
forutsettes at nødvendig omregulering for UD realiseres, uavhengig av utfallet på konseptvalg for Nasjonalmuseet. Tiltenkt tomt er vurdert som utfordrende (noe som gjenspeiles gjennom høye kostnadskalkyler på grunnarbeid), men fullt ut realistisk til å kunne dekke UDs behov.

4.3.3 Oppsummering – prissatte kostnader i forhold til nullalternativet

Drøftingen foran har vist hvilke forutsetninger og usikkerhetsvurderinger som ligger bak de verdsatte kostnadselementene i alternativanalysen.

Kostnadsprofilen så vel som de bærende kostnadselementene og de samlede prosjektkostnadene i alternativ 1 og alternativ 2 er svært forskjellige. Alternativ 1 har de laveste byggekostnadene, men den dyreste eiendommen. Alternativ 2 har de høyeste byggekostnadene, men gir også de høyeste bygningsmessige driftsbesparelsene i forhold til nullalternativet. I og med at alternativ 2 frigir en eiendom med høyere verdi enn den som erverves blir nettoinvesteringene i alternativ 2 lavere enn i alternativ 1.

Følgende figur illustrerer hvordan kostnadene for alternativ 1 og alternativ 2 fordeler seg sammenliknet med nullalternativet (nåverdi TNOK 2009-kr, 6% kalkulasjonsrente).



Figur 4.1 Kostnader i forhold til nullalternativet for alternativ 1 og alternativ 2. Nåverdi TNOK (6% kalkulasjonsrente)

4.4 Ikke prissatte virkninger

Ikke-prissatte virkninger kan deles i følgende kategorier:

- a) Virkninger vurdert i forhold til samfunns- og effektmål
- b) Usikkerhet knyttet til målrealisering
- c) Identifiserte effekter som kan kvantifiseres, men som ikke er funnet relevant å kvantifisere på forstudienivå
- d) Effekter utover målrealisering som ikke kan verdsettes, men som er av vesentlig betydning for rangering av alternativene

I en vurdering av ikke-prissatte virkninger er alle kategoriene relevante. I en sammenlikning av alternativene er det i første rekke interessant å vurdere virkninger som varierer mellom alternativene. For å vurdere alternativenes relevans må virkningene vurderes i forhold til de utløsende behovene og prosjektmålene. I tillegg må det vurderes om det er andre effekter ved et tiltak som er vesentlig for vurderingen.

Begge alternativer tilfredsstiller behov på overordnet nivå

På et overordnet nivå vil både alternativ 1 og alternativ 2 tilfredsstille UD's behov, og gjennom dette også samfunnets behov for UD som en profilert og moderne kunnskapsbedrift. For alternativ 1 kan UD's virksomhet, eksklusiv NORAD, samles i ett bygg. Dette er imidlertid avhengig av de antikvariske føringer som gis. Bygningsstrukturen kan innen rimelige rammer fra antikvariske myndigheter tilpasses virksomheten. Bygningen gir grunnlag for en relativ effektiv drift og tilfredsstillende ivaretakelse av sikkerhet.

Ikke samlokalisering med NORAD i alternativ 1

I alternativ 1 må imidlertid NORAD fortsatt lokaliseres separat. Det vil også være begrenset rom for videre ekspansjon av UD's virksomhet uten ekstern leie. Flere innganger kompliserer ivaretakelsen av sikkerhet. På disse områdene gir alternativ 2 bedre måloppnåelse. Arealene på Vestbanen vil ventelig være store nok til å sikre samlokalisering av UD og NORAD, og gir rom for en realistisk utvidelse av virksomheten (jf xxx for egen drøfting av tilgjengelig tomt).

Både alternativ 1 og alternativ 2 har en viss reguleringsusikkerhet både i forhold til antikvariske myndigheter og Oslo kommune. Kontakt med regulerende myndigheter i forstudiefasen gjør at reguleringsrisikoen for nyttorealisering vurderes som begrenset. Denne usikkerhet forventes avklart gjennom det videre planarbeidet (inkludert arkitektkonkurranse) og som en del av prosjektets KS2-fase.

I tabell 4.7 er ikke prissatte virkninger, konkretisert som ivaretakelse av effektmål, oppsummert. Markeringen +++ angir full målrealisering, 0 angir ingen effekt i forhold til målet, mens – viser negativ virkning på målet dersom dette hadde vært tilfelle ved noen av alternativene.

Tabell 4.12: Ikke prissatte virkninger i forhold til effektmål

	Alternativ		
	1	2	Merknad
UDs virksomhet er samlet i ett bygg.	++	+++	UD samles i ett bygg i begge alternativene. Det er noe usikkerhet i alternativ 1 mht om vernebestemmelser for bygget tillater tilstrekkelig ombygginger.
Tilstrekkelig areal for virksomheten, også fram i tid	+	+++	Alt. 1 begrenset rom for vekst ut over dagens UD (ekskl. NORAD). Det kreves fleksibilitet fra antikvariske myndigheter for å kunne dekke UDs fremtidige behov i alternativ 1.
Sikkerhet for virksomheten ivaretatt i henhold til nasjonale myndigheters krav.	+++	+++	Alt. 1 vil bl.a. kreve flere innganger og gi høyere driftskostnader på vakthold. Alt. 2 vil kunne gi større trafikale konsekvenser under et trusselscenarie. Alternativ 1 har flere innganger. Begge alternative kan i følge sikkerhetsmyndigheter gis tilfredsstillende sikring.
En bygning/bygningsstruktur som er tilpasset virksomhetens karakter slik at arbeidet kan utføres best mulig til enhver tid, også ved endring av virksomheten mht organisasjon og arbeidsformer.	+	+++	Alt. 1 gir bedring, men faste bygningsstrukturer vanskeliggjør endringer og vil fremdeles kunne bidra til stivhet i organisasjonen
En ressursbruk som er effektiv, rasjonell og økonomisk mht bruk av arealer, personer, tid, energi.	+	+++	Alt. 1 gir bedring, men faste bygningsstrukturer vanskeliggjør rasjonelle kontorlokaler. Lange horisontale avstander og lav arealeffektivitet begrenser den samlede effektiviteten
Nærhet til de øvrige departementer	0	0	Uendret ift dagens situasjon
NORAD fortrinnsvis samlokalisert, sekundært i kort geografisk avstand	0	+++	Alternativ 1 opprettholder Norad i eget bygg med tilnærmet samme geografisk avstand. Alternativ 2 samler UD og Norad.

4.4.2 Usikkerhet knyttet til målrealisering

Usikkerheten vedrørende måloppnåelsen er i første rekke knyttet til fleksibilitet (alternativ 1) og omregulering (alternativ 2).

Alternativ 1: Fleksibilitet og vernebestemmelser

Bygningsmessige begrensninger i alternativ 1 gjør at det er en risiko knyttet til om ønsket funksjonalitet for en moderne kunnskapsbedrift kan oppnås, samt hvor mange kontorarbeidsplasser som kan realiseres innenfor bygget. Uten fleksibilitet i forhold til vernebestemmelser er det lite sannsynlig at dette alternativet kan tilrettelegges slik at det over tid vil dekke UDs behov uten ekstern leie.

Alternativ 2: Omregulering

Samlokalisering med Norad krever imidlertid en omregulering av den tiltenkte tomten. Uten den forutsatte omregulering må løsningsalternativet avgrenses til å dekke UDs lokalbehov uten samlokalisering med Norad. Denne risikoen vurderes som svært begrenset og vil være ytterligere redusert etter at konseptvalget for nytt Nasjonalmuseum er foretatt og det settes

i gang forprosjekt for utnyttelse av det samlede tomteområdet.

Størst usikkerhet i alternativ 1	Samlet vurderes risikoen for manglende måloppnåelse større i alternativ 1 enn i alternativ 2.
---	---

4.4.3 Identifiserte kostnadselementer som ikke er verdsatt

Profilering	UD framstår i dag som lite representativt. Det er ikke gjort forsøk på å kvantifisere verdien og potensielle ringvirkninger av å gi UD representative lokaler slik at UD fremstår som moderne, og gjennom dette profilerer Norge på en positiv måte mot utenlandske gjester. Både alternativ 1 og 2 vil gi representative lokaler, men må forventes å gi svært ulike profiler.
Produktivitet og kvalitet	Med unntak av redusert behov for vaktjenester i alternativ 2 er heller ikke eventuelle produktivitetsgevinster verdsatt. Det er vist at bygningsmessige begrensninger medfører at mange personer berøres og må flytte selv ved små organisatoriske endringer innenfor dagens løsning. Utover de direkte bygningsmessige tilpasningene som må gjøres, er det ikke beregnet kostnader for ulempene og tapt arbeidstid som følger med flyttinger og bortimot kontinuerlige endringer i kontor/arealfordelingen for å kunne løse arbeidsoppgavene best mulig innenfor begrensningene som dagens bygningsmasse gir. Store avstander og mangel på hensiktsmessige møterom og fellesareal legger begrensninger på arbeidsform og organisering som over tid må forventes å redusere kvaliteten og/eller produktiviteten i deler av virksomheten. De potensielle gevinstene knyttet til produktivitet, og kvalitet for ansatte og samarbeidspartnere er størst i alternativ 2, men må forventes positive også i alternativ 1.
Eksterne effekter knyttet til sårbarhet og trusselbilde	Alternativene har ulike svakheter mht sikkerhet og sårbarhet. Nødvendige tiltak for å tilfredsstillende sikkerhet er ikke beregnet i nullalternativet, men er forutsatt ivaretatt innenfor de angitte kostnadene i alternativ 1 og 2. Alle alternativene vil i følge sikkerhetsmyndighetene kunne tilrettelegges med tilstrekkelig sikkerhet. Ulempene for trafikanter ved et trusselscenario kan være noe større i alternativ 2.
Fleksibilitet i oppgavefordeling mellom UD og NORAD	I et 60-årsperspektiv må det forventes at oppgavefordelingen og personalfordelingen mellom NORAD og UD vil endres. Et felles bygg vil derfor over tid være mer areal- og kostnadseffektivt enn en organisering med NORAD og UD i separate avgrensede bygg. En samling av hele UD og NORADs virksomhet i et bygg vil kunne gi besparelser på fellestjenester, og da i første rekke resepsjonstjenester. Utover reduserte vaktkostnader i alternativ 2 er ikke denne type gevinst verdsatt i forstudien.

4.4.3 Sentrale effekter som ikke kan verdsettes

Verneinteresse - høy kostnad	I alternativ 2 flytter UD fra Victoria Terrasse og frigir dermed en "historisk" bygning med vernestatus. UDs historie i bygget går tilbake til 1905. Verdien av historisk kontinuitet (nullalternativet og alternativ 1), og brudd med historien (alternativ 2) er ikke verdsatt. En mulig alternativ anvendelse ved frigivelse av Victoria terrasse er å sette den tilbake til boligformål som den opprinnelig ble bygget for. Dette vil i tilfelle kunne gi eksterne effekter som ikke er verdsatt.
	Potensielle økonomiske besparelser knyttet til direkte bygningsmessige kostnader i alternativ 2 sammenliknet med nullalternativet, er som vist på 327 MNOK. Prisen for å beholde UD på sin historiske adresse er således minimum på 327 MNOK. I tillegg kommer en rekke kvantifiserbare, så vel som ikke-kvantifiserbare, kostnader som ikke er verdsatt i forstudien.
Eierskap til verneverdig bygg	Riksantikvaren skal i prinsippet ivareta samfunnets vernebehov uavhengig av om eierskapet er offentlig eller privat. Det er derfor i utgangspunktet ikke grunnlag for å gi en høyere verdi på offentlig eller privat eierskap. I analysen er det derfor ikke lagt verdi på offentlig kontra privat eierskap til Victoria Terrasse.
Normativ vurdering – politisk valg	Hvorvidt det er relevant å vektlegge det historiske perspektivet mht lokalisering av UD, og hvor mye ressurser som da eventuelt ønskes prioritert på å sikre UD en hensiktsmessig drift innenfor dette perspektivet, er en normativ vurdering. På bakgrunn av eksisterende politiske vedtak og føringer er det ikke funnet grunnlag for å legge en verdi på det historiske perspektivet som gir grunnlag for å prioritere nullalternativet eller alternativ 1 foran alternativ 2. Samme vurdering gjelder for eierperspektivet. Behandling og vurdering av denne type spørsmål anbefales derfor lagt til politisk nivå.

4.5 Realopsjon og fleksibilitet

	Fleksibiliteten ved alternativene består av to hovedelementer:
	<ul style="list-style-type: none">• Realopsjonen i nullalternativet• Fleksibiliteten i prosjektaalternativene
Realopsjon i nullalternativet	En realopsjon er en mulighet til å foreta, avstå fra eller utsette en investering knyttet til realverdier. Realverdien er i denne sammenheng de investeringer som gjøres i rehabilitering av Victoria Terrasse (alternativ 1) eller nybygg på Vestbanen (alternativ 2). Tidspunkt for investering kan være bestemt på forhånd, eller som her, velges av opsjonsinnehaver (beslutningstaker). Opsjonsverdien, positiv eller negativ, oppstår ved at beslutningstaker på et beslutningspunkt velger å

ha flere alternativer åpne for senere å velge ett alternativ eller avgrense beslutningsalternativene.

Det utløsende behovet for tiltaket er primært å gi tilfredsstillende fysiske rammer for UDs virksomhet, blant annet i form av samling av virksomheten i ett bygg, tilstrekkelige arealer, sikkerhet, grunnlag for effektiv drift og fleksibilitet. Det er ikke grunn til å anta at det vil komme informasjon som i vesentlig grad vil påvirke rangeringen av alternativene i forhold til dette behovet.

Behovet for forvaltningsoppgavene innenfor UDs ansvarsområde vil neppe endres vesentlig i overskuelig fremtid. Heller ikke når det gjelder kapasiteten er det derfor grunn til å forvente at ny informasjon vil påvirke omfanget av utbyggingen eller rangeringen av alternativene.

Dersom nullalternativet skal være et ”utsettelsesalternativ”, må en ta hensyn til kostnader knyttet til å beholde mulighetene til tilsvarende lokalisering på et senere tidspunkt. Denne fleksibiliteten består først og fremst i å sørge for at den aktuelle tomta på Vestbanen forblir tilgjengelig. I lys av den høye alternativverdien av tomta vil kostnaden knyttet til denne fleksibiliteten være høy og økende over tid.

Ingen realopsjon av vesentlig verdi

Samlet vurderes det ikke å foreligge en realopsjon av vesentlig verdi knyttet til nytten av tiltaket, verken i form av ny informasjon om det utløsende behovet eller kapasitetsbehov.

4.5.1 Fleksibilitet og sammenheng med andre prosjekter

Fleksibilitet i prosjektaalternativene

Alternativ 2 gir større fleksibilitet i forhold til arealbruk med tanke på oppgavefordeling mellom Norad og UD. Et samlet bygg kan dimensjoneres for UD og Norads samlede behov for fleksibilitet. Dette gir en lavere arealbruk enn om hver av organisasjonene skal ha fleksibilitet til å møte endrede arealbehov som skyldes endringer i oppgavefordelingen mellom institusjonene. Alternativet gir også muligheter til å flytte ut Norad i egne lokaler. Konseptuelt vil dette gi tilnærmet samme løsning som alternativ 1, men med en større samlet arealfleksibilitet. Det skal også bemerkes at dersom en flytting av Norad på lang sikt er begrunnet i et større arealbehov for UD, vil alternativ 1 kreve bruk av eksterne satellitter.

Ingen av alternativene gir muligheter for å gjennomføre oppfølgingsinvesteringer innenfor forutsatte reguleringsbestemmelser. Alternativene er dimensjonert for vekst i antall ansatte, og det er også avsatt en arealreserve i alternativ 2. Forutsatt fleksibilitet i alternativene gir rom for ytterligere personalvekst uten påbygginger. Antall m² per ansatt i alternativene viser at det er rom for ytterligere arealeffektiviseringer.

	Høye tomtekostnader og knapphet på ledige arealer i Oslo sentrum gjør at kostnadene ved å sette av arealreserver for senere oppfølgingsinvesteringer er svært høye. Valgte løsning vil med høy sannsynlighet ha alternative anvendelser. Nye fremtidige behov fram i tid (20 år) kan møtes gjennom nye løsninger framfor å binde reserveareal i dag.
Noe større fleksibilitet i alternativ 2	Alternativ 2 har noe høyere fleksibilitet enn alternativ 1 mht å kunne møte større vekst eller endrede arbeids- og organisasjonsformer enn alternativene det planlegges for.
Fleksibilitet og samspill med "Nasjonalmuseums-tomta".	I KS1-utredningen for Nasjonalmuseet (Metier 10. november 2008) vises det at Vestbanealternativet, i særdeleshet alternativ 6b, har en rimelig grad av arealfleksibilitet for å kunne ivareta en fremtidig vekst utover det museet er dimensjonert for. Som en del av utredningsarbeidet for ny bygningsmessig løsning for UD er det foretatt en uavhengig fagvurdering av om den tiltenkte tomten til UD-s byggeprosjekt kan dekke UD-s behov, gitt den forutsatte omreguleringen. Fagvurderingen konkluderer med at det er mulig å innpasse et nytt UD inkludert NORAD på Vestbanetomta med utgangspunkt i det foreløpige arealprogrammet. Det vises til at arealbehovet er noe større enn dagens reguleringsplan tillater, men at det ved en ny reguleringsplan vil være mulig å innpasse UD-s arealbehov og eventuelt justere avgrensingen av tomtearealet som tilfaller UD. Det pekes på at en ny reguleringsplan der UD og Nasjonalmuseets behov sees i sammenheng gir muligheter for å påvirke rammebetingelsene på en positiv måte (Myklebust Øvrebø b(19.12.08)).
	Dersom både konseptvalget for nytt Nasjonalmuseum og ny bygningsmessig løsning for UD konkluderer med lokalisering på Vestbanetomta, vil en felles plan- og designkonkurranse kunne gi ytterligere arealfleksibilitet og løsningsmuligheter for begge prosjektene. Avsetning av rene reserverarealer for å kunne imøtekomme en eventuell langsiglig vekst utover det som ligger til grunn for dimensjonerende behov (inkludert reserveareal) vil øke investeringskostnadene betraktelig. Gitt eksisterende arealfleksibilitet og tomtekostnader er det ikke funnet relevant å vurdere eventuelle konsekvenser av større arealavsetning for verken Nasjonalmuseet eller UD.
	Dersom Vestbanealternativet velges for Nasjonalmuseet vil et kontorbygg for UD også kunne fungere som langsiglig reserverareal for Nasjonalmuseet (på 50 – 100 års sikt). Dette kan om ønskelig legges som forutsetning for en felles plan- og designkonkurranse. Ved et langsiglig arealbehov utover dimensjonerende behov for Nasjonalmuseet i et 50 – 100 års perspektiv må det da finnes andre kontorløsninger for UD.
Konklusjon	Det er kostnader knyttet til å holde Sydkvartalet ledig i påvente av konseptvalg for UD. Videre er det kostnader knyttet til å

holde av det aktuelle tomteområdet på Vestbanetomten. Reguleringsmessig vil det være hensiktsmessig å se Vestbanetomten under ett, og gjøre en samlet regulering av tomteområdet etter at beslutning om nytt nasjonalmuseum er fattet. En felles plan- og designkonkurranse for UD og Nasjonalmuseet vil kunne gi ytterligere arealfleksibilitet og løsningsmuligheter for begge prosjektene.

Det må forutsettes at utviklingsarbeidet for det resterende tomtearealet starter så snart konseptvalg for Nasjonalmuseet er fattet. UDs byggeprosjekt kan gjennomføres uavhengig av utfallet av Nasjonalmuseet, men planmessig vil det være kostnader knyttet til en utsettelse av beslutningen for UD.

Alternativ 1 har begrenset fleksibilitet, med en risiko for arealmangel for UD på sikt. Antikvariske myndigheter og bygningsmessige strukturelle betingelser begrenser fleksibiliteten. Alternativ 2 er dimensjonert med en arealreserve og har tilstrekkelig arealmessig fleksibilitet i forhold til usikkerhet i behovsetterspørsmålet, gitt at omreguleringen tillater en realisering av det angitte funksjons- og romprogrammet.

Det er ikke sannsynlig at det vil komme vesentlig ny informasjon som vil påvirke behovene (etterspørsmålet) eller har betydning for beslutningen som skal fattes.

5. Gjennomføring

5.1 Avhengigheter og grensesnitt

Det ene konseptalternativet med nybygg og lokalisering på Vestbanen vil til en viss grad avhenge av beslutning og fremdrift for et nytt Nasjonalmuseum. I alternativanalysen er konseptet likevel vurdert som et selvstendig prosjekt som kan realiseres uavhengig av utviklingen for et nytt nasjonalmuseum. Derimot er det tatt hensyn til en usikkerhet på kostnadssiden og mht framdrift som henger sammen med utviklingen og valg av innfasing i forhold til Nasjonalmuseet.

5.2 Gjennomføringsstrategi

Innfasing og oppstart Alt. 1 : Først Sydkvartalet, deretter Midt- og Nordkvartalet

Alt 2: Bli på Victoria under bygging

Det vises til Strategidokumentet for en nærmere beskrivelse av forutsatt innfasing. Etter konsept er valgt for både UD og Nasjonalmuseet må det uansett utarbeides en revidert plan for innfasing og gjennomføring der en eventuell samordning av byggeprosjektene vurderes.

Gjennomføringsmodell

Det er kun vurdert en tradisjonell gjennomføringsmodell med finansiering av prosjektet over statsbudsjettet og med Statsbygg som ansvarlig byggherre og eiendomsforvalter. Samspillkontrakt vurderes som et relevant alternativ, spesielt i alternativ 1, grunnet stor usikkerhet knyttet til kostnader og forventede utfordringer med endringsbehov underveis i byggeprosessen.

Samspillkontrakt kan også være et alternativ til byggherrestyrte entreprisemodeller i alternativ 2. Det vil uansett modell være viktig å sikre fleksibilitet i gjennomføringen og en god tilpasning til øvrig utbygging på Vestbanetomten.

6. Sammenfattende vurdering

Nullalternativ bør forkastes

Nullalternativet anbefales ikke som videre løsning. Alternativet har gjennom behovsanalysen avdekket sentrale begrensninger i forhold til å kunne utøve en effektiv forvaltning av UDs samfunnsmandat, og bidrar også til en organisatorisk stivhet som ikke er forenlig med de politiske målene og ambisjonene som er satt for UD og utenrikstjenesten. Nullalternativet krever bygningsmessig vedlikehold og kostnader knyttet til krav om universell utforming som det fra en økonomisk vurdering er lite hensiktsmessig å gjennomføre uten en full oppgradering og modernisering av lokalene. Det må forventes at UD innenfor nullalternativet vil få et økende behov for ytterlige leie av eksterne lokaler og bruk av såkalte satellitter.

Alternativ 1 kostbart med risiko for mangelfull målrealisering

Alternativ 1 er kostbart – og har en forventet samfunnsøkonomisk tilleggskostnad i forhold til nullalternativet på 450 millioner kroner. Forventet kostnadsramme på investeringsprosjektet er estimert til å ligge på et kostnadsnivå på 1,2 mrd kroner (inkl. mva) når tomtekostnader ikke inkluderes. NORAD må i dette alternativet fortsatt leie egne eksterne lokaler, slik at samlokalisering ikke realiseres. Begrensninger knyttet til antikvariske hensyn og bygningens struktur gjør at det er en viss risiko for mangelfull nytterealisering i forhold til flere av effektmålene som er satt for prosjektet.

Alternativ 2 lønnsomt – gevinst i forhold til nullalternativet og forventet full nytterealisering

Alternativ 2 realiserer samfunns- og effektmålene som er satt for prosjektet, og vil også kunne imøtekomme betingelsene for prosjektet som er beskrevet i Kravdokumentet (deldokument C). Alternativet er det mest lønnsomme, og gir en forventet samfunnsøkonomisk gevinst på 316 millioner kroner i forhold til nullalternativet. Det skal da bemerkes at det i nullalternativet er lagt inn moderate kostnader på nødvendig bygningsmessig vedlikehold (inkludert UU-oppdatering). Det er heller ikke lagt inn kostnader til å dekke en økende arealknapphet for UD som må forventes innenfor nullalternativet. Dersom denne type kostnader inkluderes vil gevinsten ved alternativ 2 øke ytterligere.

Det er anslått at investeringsprosjektet vil ha en kostnadsramme på 1,69 mrd kroner (inkl. mva) når det sees bort fra tomtekostnader. Byggekostnadene er dermed høyere enn i alternativ 1, men samlokaliseringen med Norad, lavere driftskostnader og lavere tomtekostnader gjør at dette alternativet samlet kommer best ut økonomisk. Samtidig frigjøres eiendomsmasse til alternativ bruk. UD og Norads virksomhet beslaglegger om lag 25% færre m² kontorareal i alternativ 2 enn i de øvrige alternativene.

Utover de direkte verdsatte effektene er det identifisert en rekke positive effekter knyttet til produktivitet, kvalitet, og ikke minst fleksibilitet i alternativ 2. Verdien av at UD kan fremstå

	<p>som en åpen, dynamisk og fremtidsrettet kunnskapsorganisasjon er ikke verdsatt. Disse effektene styrker alternativ 2 som preferert alternativ.</p> <p>Når laveste verdsatte kostnader kombineres med høyest forventet nyttrealisering blir konklusjonen entydig.</p>
Fortsatt lokalisering i Victoria Terrasse	<p>Kostnadene ved å opprettholde UDs virksomhet i Victoria Terrasse kontra en samlokalisering med Norad i et nytt moderne bygg, er verdsatt til over 700 millioner kroner, dersom UDs skal gis funksjonelle fasiliteter som svarer til målene og ambisjonene som er satt for utenrikstjenesten. En samlokalisering med Norad er ikke mulig innenfor Victoria Terrasse.</p> <p>Det er forutsatt at Riksantikvaren har virkemidler som sikrer Victoria Terrasses verneverdi ved alternative anvendelser. Verneverdiene knyttet til Victoria Terrasse er forutsatt å ligge i selve bygningsmassen, der en begrenset del av verneverdien relaterer seg til UD. En uavhengig vurdering av eiendommens markedsverdi i alternative anvendelser, gitt vernebestemmelsene, viser at eiendommen har alternativ verdi. Med mindre det legges eksplisitte politiske føringer eller mål om en videreføring av UDs virksomhet innenfor Victoria Terrasse, rangeres alternativ 2 foran alternativ 1.</p>
Usikkerhet	<p>Kostnadsanslagene og forventet nyttrealisering på forstudienivå vil nødvendigvis alltid være befeftet med usikkerhet. Resultatene fra usikkerhets- og følsomhetsanalysene som er gjennomført viser at konklusjonen om høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet for alternativ 2 er robust.</p> <p>Nyttrealiseringen avhenger av reguleringsbestemmelser knyttet til omregulering av Vestbanetomta og aksept for frigivelse av Victoria Terrasse til annen bruk enn UDs virksomhet.</p>
Konseptvalg og forprosjekt	<p>Når konseptvalget er fattet vil flere av usikkerhetene som er vist i forstudien kunne reduseres vesentlig. Dette gjelder spesielt i forhold til reguleringsbestemmelser på Vestbanen og eventuelle grensesnitt mot Nasjonalmuseet i alternativ 2. Reguleringsusikkerheten mht vernekrev ved rehabilitering og ombygging av Victoria Terrasse vil også kunne reduseres gjennom et forprosjekt. Byggets art gjør at det vil være en usikkerhet knyttet til løsningsmuligheter og kostnader gjennom hele byggeperioden.</p>

Referanser

Agdestein; Ekstern verdivurdering av Victoria Terrasse

Finansdepartementet (2005): Veileder i samfunnsøkonomiske analyser

Ideas2evidence Spørreundersøkelser blant ansatte i UD

Metier (2008): Utbyggingsprosjektet til Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design – Alternativanalyse. Oppdatering 2008. (10.november 2008) Unntatt offentlighet.

Myklebust Øvrebø (19.12.2008) Funksjonsanalyse og romprogram. Utenriksdepartementet, Prosjekt Nytt UD. Myklebust Øvrebø arkitekter AS. 19.12.2008.

Myklebust Øvrebø a (09.01.09); Alternative konsepter – beskrivelse av bygningsmessig løsning. Notat utarbeidet av Myklebust Øvrebø arkitekter AS. 23.12.08

Myklebust Øvrebø b(19.12.08) Alternativ 2: Vestbanen. Tomt og rammebetingelser. Notat utarbeidet av Myklebust Øvrebø arkitekter AS.19.12.08

Statsbygg (18.12.08): Overordnede kalkyler, overslag på styringsramme i konseptfasen utarbeidet av Statsbygg

Vedlegg I: FDV-kostnader

I.i Kilder og beregningsforutsetninger

Nullalternativet	Kostnader til forvaltning drift og vedlikehold på Victoria Terrasse i nullalternativet er beregnet av Statsbygg. Tallene er dokumentert i regnearket "FDV Viktoria nord midt kvartalet". Beregningene bygger på erfaringstall.
Prosjektaalternativene	I prosjektaalternativene er FDV-kostnadene, med unntak av kostnadene til vakthold, beregnet med utgangspunkt i dagens kostnader. Som beskrevet foran i alternativanalysen er renholdskostnadene per m ² justert. For å vurdere nivået på de forutsatte FDV-kostnadene har vi foretatt en sammenlikning med erfaringstall fra Høgskolesektoren, erfaringstall hentet fra nfb-databasen, nøkkeltall 2006 (presentert på nettverksmøte 31.oktober 2007) og Pro Teknologi (23.09.2008).
FDV eller FDVU?	I alternativanalysen benyttes begrepet FDV. Innenfor dette begrepet har vi lagt inn en årlig kostnad til nødvendig oppgraderinger og utskiftninger av deler med kortere levetid enn byggets antatte brukstid. Utviklingskostnader utover dette er ikke tatt med. FDV(U)-kostnader og nøkkeltall kan ikke uten videre sammenliknes uten et nærmere kjennskap til hvordan de enkelte kostnadselementene er kommet fram og en nærmere kjennskap til påvirkningsfaktorer i den enkelte virksomheten. Variasjoner i blant annet energipriser, og til dels arbeidskraftskostnader innenfor sentrale funksjoner fra år til år kompliserer også sammenlikningene. Videre vil materialvalg og de bygningsmessige løsningene også påvirke FDV(U)-kostnadene. Før løsningskonsept er valgt er det derfor vanskelig å angi FDV-kostnadene med noe særlig presisjonsnivå.
NS 3452 og avgrensning i konseptvalgfasen	I alternativanalysen er det tatt utgangspunkt i NS 3454 (se under). Det er også lagt vekt på å få med de vesentligste kostnadspostene. Videre er det gitt en vurdering av hvilke kostnadsposter som antas å variere mellom alternativene. For å sikre at de samlede FDV-kostnadene ligger innenfor et realistisk nivå er det foretatt en sammenlikning med FDV(U) tall fra andre kilder. Sammenlikningen bekrefter at nivået på de samlede FDV-kostnadene er realistisk. I NS 3454 er vedlikeholdskostnader definert i pkt. 3.20: <i>kostnader som er nødvendige for å opprettholde byggverket på et fastsatt kvalitetsnivå og derved gjøre det mulig å bruke det til sitt tiltenkte formål innenfor en gitt brukstid.</i> Til dette punktet er det knyttet følgende merknad: <i>Utskifting av bygningsdeler/tekniske installasjoner med kortere levetid enn resten av byggverket er også definert som vedlikehold.</i>
	Verdibevarende vedlikehold betyr at bygningsmassen teknisk

sett gjennom vedlikehold opprettholdes på et nivå som nytt. Nye brukerkrav som oppstår dekkes imidlertid ikke, fordi dette krever utvikling av bygget til et høyere nivå enn bygget opprinnelig hadde. Slike utviklingskostnader må mao. dekkes gjennom separate bevilgninger.

FDV(U)-kostnader fra andre kilder er oppsummert i følgende tabeller:

Tabell I.i: FDVU-kostnader – erfaringstall høgskolesektoren (ekskl. MVA)

FDVU-kostnader for høgskolebygg i Statsbygg				24.01.2008
- Regnskapstall kontert etter NS 3454, utg. 2				
- Renhold er kr/m ² BTA,				
- Kostnader til forsikring (ca.50 kr/m ²) og eiendomsskatt (40-50 kr/m ²) er <u>ikke</u> medtatt				
Staten er selvassurandør. Undervisningsbygg er fritatt for eiendomskatt.				
- Energi er gjennomsnittlig energibruk for høgskolene x gjennomsnittlig energipris.				
		2004	2005	2006
Forvaltning- og driftskostnader		103	118	127
Forvaltningskostnader administrasjon		30	35	37
Renhold		120	125	130
Energi		124	130	155
Sum forvaltning- og driftskostnader		377	408	449
Vedlikehold- og utviklingskostnader		143	134	126
SUM FDVU-kostnader		520	542	575

Tabell I.ii: FDVU-kostnader – vektet gjennomsnitt kontorbygg. Erfaringstall fra nfb-databasen, nøkkeltall 2006-kroner (ekskl. MVA)

	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>
Kontorbygg FDVUS			
Forvaltning	18	25	21
Drift	219	260	287
Vedlikehold	70	70	112
Utvikling	31	50	48
Service og støttefunksjoner	10	0	4
SUM FDVUS-kostnader	348	405	472
Løpende drift- Renhold og energi	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>
Forvaltning	53	43	49
Drift	69	96	98
Vedlikehold	102	114	123
Sum løpende drift	223	253	270

Tabell I.iii: FDVU-kostnader – Pro Teknologi, 23.09.2008

Kontorbygg FDVU	<u>Per år</u>
Forvaltning	50-90 kr/m ² år
Drift (eksl. sikring) (hvorav energi 100- 200 kr/m ² år og renhold 80-120 kr/m ² år)	350 – 400 kr/m ² år
Vedlikehold	90-120 m/2år
Utvikling	20-60 kr/m ² år
Sum	510 – 670 kr/m² år

Alternativanalysen for UD er det tatt utgangspunkt i dagens oppgitte FDV-kostnader. I denne fasen av prosjektet foreligger det ikke informasjon som gir grunnlag for å anta vesentlige endringer i FDV-kostnadene med unntak av kostnadene til renhold og vakthold. Sammenlikninger med erfaringstall tyder på at de samlede FDV-kostnadene er på et realistisk nivå selv om det kan være store variasjoner innenfor hver enkelt underpost. I et forprosjekt vil det være nødvendig å gjøre spesifikke beregninger av FDV-kostnadene for å sikre at det velges hensiktsmessige løsninger som gir tilrettelegger for en mest mulig kostnadseffektiv driftsfase.

Tabell I.iv: Forutatte FDV-kostnader i Alternativanalysen

	Kr pr m ² BTA			Årlige kostnader TNOK		
	Nullalt.	Alt. 1	Alt.2	Nullalt.	Alt. 1	Alt.2
Administrasjon	24	24	24	747	952	960
Drift	111	111	112	3 464	4 418	4 480
Energi	118	118	118	3 680	4 694	4 726
Renhold m.v.	156	129	129	4 868	5 136	5 165
Vakt og sikring	352	276	137	10 968	10 968	5 484
Vedlikehold ¹	114	109	109	3 560	4 314	4 348
Utskifting	48	38	38	1 494	1 524	1 536
Sum	925	806	667	28 780	32 007	26 698
<i>FDV ekskl. vakt og sikring</i>	572	530	530	17 812	21 039	21 214

Vedlegg II: Tomte- og eiendomskostnader

II.i Beste alternative anvendelse

Alternativkostnad	Utgangspunktet for fastsettelsen av tomteverdiene, er at verdiene inngår i en samfunnsøkonomisk analyse av de aktuelle alternativene. I en samfunnsøkonomisk analyse skal all ressursbruk prissettes ut fra verdien i den beste alternative anvendelsen (alternativkostnad). For tomteverdiene innebærer dette at tomtekostnaden i de ulike alternativene må settes lik verdien av de aktuelle arealene i den anvendelsen samfunnet tillegger høyest verdi. I de aktuelle lokaliseringalternativene for UD vil dette si nærings- eller boligformål.
Uavhengig av eierskap	Tomteverdiene i en samfunnsøkonomisk analyse er uavhengig av eierskap. Heller ikke statsfinansielt har eierskapet noen reell betydning. Dersom tomten eies av andre enn staten, vil normalt den prisen staten forventes å måtte betale for tomten være uttrykk for verdien i beste alternative anvendelse. Dersom staten eier tomtens som skal benyttes, vil UDs bruk av tomtens innebære at staten enten går glipp av inntekter ved et eventuelt salg av tomtens eller at en annen statlig virksomhet fortrenget fra den aktuelle tomtens. Dersom en annen statlig virksomhet fortrenget, og skal tildeles en like attraktiv tomt, får staten dermed et utlegg lik verdien av tomtens. Virkningen på statsfinansene, og dermed på skatteinansieringskostnaden, blir dermed den samme uavhengig av eierskap.
Binding av arealer avgjørende	Tomtekostnaden bestemmes dermed utelukkende av hvilke arealer som bindes opp i de ulike alternativene, og hvilken verdi disse arealene har i beste alternative anvendelse. Tomteverdiene baseres dermed på forutsetninger om hvilke arealer som bindes opp og frigjøres på ulike tidspunkter, hvilken alternativ anvendelse som gir høyest verdi og antatte markedsverdier.
Referansealternativet	I referansealternativet benyttes Nord- og Midtkvartalet, inklusiv barnehagen og Ovalen. Samlet brutto leieareal er 31 018 m ² . I tillegg leies til sammen 5 279 m ² eksternt. Sydkvartalet benyttes ikke. Tomtekostnaden er dermed verdien av Nord- og Midtkvartalet i beste alternative anvendelse. Sydkvartalet holdes i dag ledig i påvente av konseptvalg for UD. Dersom referansealternativet velges som videre konsept for UD forutsettes det at Sydkvartalet gis alternativ bruk. Bindingen av Sydkvartalet i dagen situasjon er dermed knyttet til konseptvalgsfasen og derfor ikke lagt som kostnad på referansealternativet.
Alternativ 1	I alternativ 1 benyttes Sydkvartalet, i tillegg til arealene i referansealternativene. Ut over dette er det ingen forskjell i arealbruken mellom Alternativ 1 og referansealternativet.

	<p>Tomtekostnaden i dette alternativet blir lik verdien av hele Victoria Terrasse.</p>
Alternativ 2	<p>I alternativ 2 blir tomtekostnaden lik kostnader til ny tomt (på Vestbanen). Bortfallet av eksterne leiearealer reflekteres i reduserte leiekostnader.</p>
Tomtekostnad Vestbanen	<p>Tomtekostnaden for ny tomt på Vestbanen er estimert av Agdestein Takst & Eiendomsrådgivning AS. I sin verdivurdering satt de verdien av den aktuelle tomtten til 536 mill.kr.</p> <p>Verdivurderingen ble gjennomført i januar 2007. Etter dette har verdien av næringsarealer først steget, for deretter å falle vesentlig. I dagens marked med svært få transaksjoner er verdien av næringsarealer svært usikker. Vi har skjønnsmessig nedjustert verdien med 50% i forhold til Agdesteins vurdering. Dette gir en tomteverdi på 268 mill.kr.</p>
Victoria Terrasse	<p>Verdien av Victoria Terrasse er anslått av Agdestein Takst & Eiendomsrådgivning AS.</p> <p>I meglervurderingen konkluderes det med følgende verdier for hele eiendommen, avhengig av forutsatt bruk:</p> <p>Næringsformål: MNOK 420</p> <p>Boligformål: MNOK 290</p> <p>Verdien som næringsbygg er beregnet som nåverdien av fremtidig netto leieinntekt, med fradrag for nåverdien av ombyggingskostnader og tapte leieinntekter i ombyggingsperioden. Verdien som boligeiendom er beregnet med utgangspunkt i tomteverdi, tillagt merverdi av eksisterende bygningsmasse.</p>
Verdi som næringsbygg legges til grunn	<p>Ved vurderingen av verdi som boligbygg er det trukket fra 200 mill.kr knyttet til den forutsatt lange omreguleringsperioden på fem år. Det kan diskuteres om dette er relevant, ettersom UD vil kunne benytte lokalene gjennom omreguleringsperioden. Dersom det ikke gjøres fradrag for dette, blir verdien for eiendommen som boligbygg 490 mill.kr. På den annen side kan forutsatte ombyggingskostnader på 35 000 pr m² synes lave, blant annet i lys av anslalte ombyggingskostnader referert i kapittel 4.2. Dersom kostnadene for eksempel øker til 40 000 kr pr m², reduseres verdien med 112 mill.kr. Samlet er det derfor ikke grunn til å anta at verdien til boligformål vil overstige den anslalte verdien til næringsformål på 420 mill.kr. Denne verdien vil dermed legges til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen.</p> <p>Verdivurderingen ble gjennomført sent på høsten 2008, og fanget opp forventningene til nedgangen i eiendomsmarkedet i kjølevannet av finanskrisen. Vi har derfor ikke foretatt noen korreksjon ut fra tidspunktet for verdivurderingen.</p>

Sydkvartalet	Sydkvartalet er ikke verdsatt eksplisitt av Agdestein Takst & Eiendomsrådgivning. Dersom Sydkvartalet antas å ha samme nettoverdi pr. m ² som boligareal som resten av bygget, vil Sykvartalet som boligbygg verdsettes til 29 mill.kr. En verdsetting som næringsbygg basert på meglers anslatte leieinntekter gir en verdi som næringsbygg på samme nivå. Denne verdien legges dermed til grunn i den samfunnsøkonomiske analysen. Tomtekostnader er oppsummert i tabell V3.1 Alle beløp er differanse i forhold til referansealternativet.
---------------------	--

Tabell II.i: Tomtekostnader og verdier av frigjorte arealer

		Alternativ	
	Referanse	1	2
Alternativverdi Victoria Terrasse	391	420	
Tomtekostnad nybygg			268
Tomtekostnad	391	420	268
Differanse ift referansealt.	0	29	-123

Tidsinnfasing	I alternativ 2 forutsettes kjøp av tomt i 2012 og ferdigstillelse av nytt bygg ved utgangen av 2015. Victoria Terrasse frigjøres dermed fra 2016. Tomtekostnader for Nord- og Midtkvartalet belastes Referansealternativet og Alternativ 1 på samme tidspunkt. Sydkvartalet, som bare bindes opp i alternativ 1, forutsettes i de to andre alternativene frigjort ved utgangen av 2010.
----------------------	---

II.ii: Gir markedsverdien riktig kalkulasjonspris?

	Antatt markedsverdi på eiendommene er benyttet som kalkulasjonspris for å reflektere verdien i beste alternative anvendelse eiendommene som inngår i tiltaket. Markedsverdiene er fastsatt med utgangspunkt i en uavhengig markedsverdier. Markedsverdierne er gjort med utgangspunkt i gjeldende reguleringsbestemmelser, inkludert forventede restriksjoner og krav fra antikvariske myndigheter.
--	---

Korrigering av markedsverdien?	Ved perfekt fungerende markeder er kalkulasjonsprisene lik markedsprisene. Ved markedssvikt kan det være aktuelt å korrigere markedsprisene før de benyttes som kalkulasjonspriser i en samfunnsøkonomisk analyse. Ufullkommen konkurranse, fellesgoder, vridende skatter eller ukorrigerte eksterne effekter er eksempler på markedssvikt som gir grunnlag for å justere markedsprisene.
---------------------------------------	---

Historisk verdi – et	Det kan til en viss grad argumenteres for at den historiske verdien knyttet til Victoria terrasse er en form for fellesgode
-----------------------------	---

fellesgode	som ikke ivaretas av markedet. Denne verdien er forutsatt ivaretatt gjennom vernebestemmelsen gitt av Riks- og byantikvaren. I vurdering av markedsverdien er det tatt hensyn til forventede kostnader som følger av vernebestemmelsene for eiendommen. Det er ikke funnet grunnlag for å justere markedsverdien knyttet til denne "fellesgodeverdien" i de alternative anvendelsene av Victoria terrasse. I den grad det eksisterer en slik verdi, er den forutsatt lik (og ivaretatt) i de aktuelle anvendelsene.
Verdi som bolig og eksterne effekter	Victoria Terrasse anvendt som bolig er den anvendelsen som er vurdert å gi den høyeste verdien, og dermed beste alternative anvendelse når det sees bort fra kostnadene ved å omforme eiendommen til boligformål. De direkte kostnadene knyttet til omformingen er usikre. I tillegg kan det være eksterne effekter knyttet til å anvende eiendommen som bolig som ikke reflekteres i markedsprisen. Eksempler på eksterne effekter er konsekvenser for trafikkbildet, endret etterspørsel etter sosial infrastruktur (skoler, barnehager etc), "bokvaliteter" som ikke fanges opp i eiendomsprisen, etc.
	I en reguleringssammenheng kan det også være aktuelt å vurdere anvendelsen av Victoria Terrasse i sammenheng med den øvrige reguleringen av Vestbanetomten dersom nyt Nasjonalmuseum flyttes til Vestbanen og UD flyttes. Dette kan gi en fleksibilitet som potensielt kan realisere større samlede verdier og en bedre allokering mellom bolig, næring, forvaltning, kultur, sosial infrastruktur (barnehager/skoler) enn partielle vurderinger av eiendommene hver for seg.
	En omforming av Victoria Terrasse til boligformål er den mest ekstreme anvendelsen sammenliknet med dagens løsning. Som grunnlag for konseptvalg for en framtidig bygningsmessig løsning for UD er det derfor funnet hensiktsmessig å ta utgangspunkt i markedsverdien av eiendommen anvendt til næringsformål. Ved en eventuelt beslutning om flytting av UD anbefales det en nærmere dialog med Oslo kommune for å vurdere hva som vil være beste alternative anvendelse av eiendommen.
Markedsvurdering beste kalkulasjonspris	Usikkerheten knyttet til eiendomsverdien er stor, både for Victoria Terrasse og for tomten som benyttes i alternativ 2. Reguleringsbestemmelser og reguleringsusikkerhet ved de ulike tomtealternativene påvirker eiendommens markedspris. Usikkerhet knyttet til bygge- og rehabiliteringskostnader for Victoria Terrasse ved frigivelse påvirker også eiendommens markedsverdi.
	Etter våre vurderinger foreligger det ikke informasjon som gir grunnlag for å justere eiendomsprisen utover justeringen som er gjort av Vestbanetomten. Markedsvurderingene som er gjort av eiendommene gir etter våre vurderinger best mulig kalkulasjonspriser.

Vedlegg III Systematisk usikkerhet

III.i Behandling av systematisk usikkerhet

Systematisk risiko og risikofri realavkastning Private aktører kan redusere risikoen ved å diversifisere investeringsporteføljen. Et land vil normalt være godt diversifisert, men selv en stor økonomi vil være utsatt for svingninger over tid, der noen typer prosjekter er mer utsatt for svingninger enn andre. Risiko som ikke lar seg diversifisere kalles systematisk risiko.

Finansdepartementet angir i rundskriv R-109/2005 hvordan systematisk risiko skal fastsettes og gir også anbefalinger for risikotillegg for ulike kategorier offentlige prosjekter. For store offentlige investeringsprosjekter (over 500 millioner kroner) er det fastsatt egne retningslinjer for hvordan systematisk risiko skal behandles.

Uavhengig av hvordan den systematiske risikoen behandles, skal det tas utgangspunkt i en risikofri kalkulasjonsrente (realrente) som Finansdepartementet fastsetter. Denne er for tiden på 2%.

To mulige tilnærmingar

Systematisk usikkerhet kan ifølge Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser (2005) ivaretas på to ulike måter. Den ene varianten innebærer å erstatte usikre, framtidige prosjektorvenskudd med sikkerhetsekquivaleenter, og deretter neddiskontere de sikkerhetsekquivalente størrelsene med den risikofrie alternativavkastningen. Denne tilnærmingen anbefales for store investeringsprosjekter som skal kvalitetssikres under KS1-regimet (dvs over 500 millioner kroner). Veileder nr. 4; Kvalitetssikring av konseptvalg, Systematisk usikkerhet, versjon 1.0 datert 11.03.2008, beskriver hvordan systematisk usikkerhet skal behandles i denne type prosjekter.

I den andre varianten gjøres det en risikojustering av kalkulasjonsrenten. Denne tilnærmingen anbefales av Finansdepartementet på de fleste investeringsprosjekter på under 500 millioner kr. Når kalkulasjonsrenten justeres benyttes det vanligvis en konstant risikojustert kalkulasjonsrente for hele tiltakets levetid. Det er imidlertid fullt mulig å variere kalkulasjonsrenten over prosjektets levetid. Bruk av samme risikotillegg i hver periode gjør at den samlede risikojusteringen stiger eksponentielt over tid. For de fleste prosjekter er det rimelig å forutsette at usikkerheten blir større etter hvert som vi beveger oss framover i tid. Unntaket er ved såkalt milepælsrisiko (se Finansdepartementets veileder og kapittel 9 i NOU (1997:27)).

De to tilnærmingene for behandling av systematisk usikkerhet bygger på de samme prinsippene og står således ikke i motsetning til hverandre.

Risikojustert kalkulasjonsrente brukt i prosjektet "nytt UD".	I den samfunnsøkonomiske beregningen av alternative bygningsløsninger for UD har vi valgt å behandle systematisk risiko gjennom en justering av kalkulasjonsrenten framfor å følge kravene i rammeavtalen for kvalitetssikring og veileder nr. 4 for kvalitetssikring av konseptvalg. Begrunnelsen for valg av tilnærming og fastsettelsen av risikotillegget som er brukt i hovedanalysen, utdypes i påfølgende avsnitt.
--	---

III.ii: Valg av tilnærming for behandling av systematisk usikkerhet

KS1 – veileder og anbefaling Rammeavtalen for KS1 krever at det for hvert enkelt alternativ skal utføres en usikkerhetsanalyse for

- Investeringskostnader
- Drifts-, vedlikeholds- og oppgraderingskostnader
- Nyte / eventuelle inntektsstrømmer

Usikkerhetsvurderingene som er gjennomført i dette prosjektet inkluderer både systematisk og usystematisk risiko. I den samfunnsøkonomiske analysen som er gjennomført for UD er forventningsverdiene for hvert kostnadselement benyttet som inngangsstørrelser. Nyttesiden er ikke verdsatt - det er med andre ord ikke beregnet noen form for inntektsstrømmer i prosjektet.

I rammeavtalen for KS1 heter det: *"Som inngangsdata i analysen inngår forventningsverdiene fra usikkerhetsanalysen/beregningene, samt den stokastiske spredningen knyttet til de systematiske usikkerhetselementene."* Videre sies det at valutasikkerhet ikke skal medtas, da staten har en risikonøytral holdning til denne type usikkerhet.

Fra veileder nr. 4 punkt 4 gis det noen retningslinjer for vurdering av den systematiske usikkerhetens relevans for staten. Det er noe uklart om veilederen anbefaler risikonøytralitet i forhold til systematisk usikkerhet ved enkelte former for konjunkturfølsomhet. Det pekes på at konjunktursvingninger i aksjemarkedet har sammenheng med faren for å måtte realisere tap på grunn av redusert likviditet og kredittverdigheit, og at den norske stat ikke har finansielle begrensninger. Dette tilsier en risikonøytral holdning.

På den andre siden vises det til at mange tiltak kan ha kapasitetsbegrensninger eller andre grunner til at gevinsten ikke kan utnyttes fullt ut i høykonjunktur, mens det i lavkonjunktur kan oppstå et nyttetap. Dette er ifølge veilederen forhold som kan medføre at en risikoavers holdning vil være riktig for staten. Veilederen konkluderer imidlertid med at en risikonøytral holdning vil være mer riktig innenfor normale variasjoner innenfor eventuelle kapasitetsbegrensninger. Dette kan tolkes i retning av en anbefaling om at det ved store offentlige investeringsprosjekter i hovedsak skal forutsettes en risikonøytral stat, dvs at det ikke legges en risikokostnad på systematisk risiko. Hvorvidt det skal forutsettes risikoaversjon i

forhold til systematisk usikkerhet, og hvordan denne eventuelt skal beregnes for å finne fram til korrekte sikkerhetsekvalenter, synes å være overlatt til den enkelte utredere.

Beregning av stokastisk spredning

I veileder nr. 4 for kvalitetssikring av konseptvalg står det: *"Ettersom de samfunnsøkonomiske analysene skal være basert på forventningsverdien fra usikkerhetsanalysene, vil sannsynlighetsfordelingen være tilnærmet normalfordelt¹¹".* Dette utsagnet er ikke riktig. Veilederen sier at den stokastiske spredning *unntaksvis* kan være skjevfordelt, men behandler ikke i hvilke tilfeller skjevfordeling kan oppstå. I tillegg finnes det andre symmetriske fordelinger som kan være vel så relevante som normalfordelingen ved systematisk risiko. I praksis registrerer vi at normalfordeling er en vanlig forutsetning i KS1-utredninger. Dette er neppe en riktig forutsetning for alle type prosjekter.

Inngangsdataene i KS1-utredninger angis vanligvis med tre diskrete utfall – optimistisk, forventet, og pessimistisk (P10, P50, P90). Forventningsverdien er som regel begrunnet i et empirisk grunnlag, mens optimistisk og pessimistisk verdi på utfallet som regel ser ut til å ha en noe mer adhoc fastsettelse i form av et usikkerhetsspenn.

I praksis må beregninger av systematisk usikkerhet og fastsettelse av sikkerhetsekvalenter etter retningslinjene i KS1 baseres på skjønn og usikre forutsetninger om sannsynlighetsfordelinger. Når det i tillegg synes å være vanlig å forutsette uavhengighet mellom ulike type risikofaktorer, og det også skal være mulig å legge inn verdien av fleksibilitet og realopsjoner i beregningene av den systematiske usikkerheten, er det grunn til å reise spørsmål ved verdien av denne type analyser. Analyseses etterprøvbarhet og en vurdering av alle forutsetningene, valg av sannsynlighetsfordeling og de skjønnsmessige vurderingene som ligger bak beregningene, ser så langt ut til å ha fått liten oppmerksomhet innenfor KS1. Etter vår vurdering er det en betydelig risiko for at samme type prosjekter ileses ulike kostnader ved systematisk usikkerhet. Det er også en betydelig risiko for inkonsistens i lønnsomhetsvurderinger mellom offentlige investeringsprosjekter som ikke inngår i kvalitetssikringsregimet (under 500 millioner kroner) og investeringsprosjekter som skal kvalitetssikres.

Hensikten med direkte beregning

I prinsippet skal investeringsanalyser basert på sikkerhetsekvalenter og en direkte plassering av den systematiske risikoen gjennom en justering av nettoinntekten fra prosjektet i hver periode og en risikojustering av

¹¹ Utsagnet er direkte sitat fra Veileder nr. 4 side 3. Det antas at det menes at sannsynligheten vil være tilnærmet normalfordelt.

kalkulasjonsrenten gi samme resultat.

En direkte plassering kan i enkelte tilfeller bidra til å gi en bedre forståelse av risikoen i tiltaket enn en risikojustert kalkulasjonsrente. Metoden kan gi et bedre bilde av hvor mye av nedjusteringen som skyldes tidsfaktoren og hvor mye som kan tilskrives risikojustering. Problemet er imidlertid at det er svært vanskelig å trekke ut det systematiske elementet fra analysen. Det kan også være vanskelig å vurdere usikkerhetens relevans for staten som grunnlag for fastsettelse av sikkerhetsekquivalenter. I mangel av tilstrekkelig empirisk grunnlag og entydige retningslinjer for statens risikoaversjon knyttet til de ulike elementene, vil en analyse etter retningslinjene i KS1 nødvendigvis måtte få et adhoc preg og variere etter hvem som utfører beregningene. En gjennomgang av tidligere KS1-analyser bekrefter et inntrykk av adhoc preg med lav etterprøvbarhet i forhold til det empiriske grunnlaget for beregning av den stokastiske spredningen, og i særdeleshet vurderingen av usikkerhetenes relevans for staten.

Vi har derfor forkastet denne tilnærmingen, og heller valgt å behandle den usystematiske usikkerheten gjennom å justere kalkulasjonsrenten gjennom et risikotillegg.

Etterprøvbarhet, konsistens og bedre forståelse

Ved å behandle den systematiske usikkerheten ved et byggeprosjekt gjennom en risikojustert kalkulasjonsrente kombinert med inngangsdata basert på forventningsverdier, blir risikojusteringen mer etterprøvbar.

Når dette kombineres med følsomhetsanalyser for ulike nivåer på risikotillegget, synliggjøres betydningen av ulike forutsetninger om tiltakets systematiske usikkerhet. Etter vår vurdering gir også en vurdering av prosjektets følsomhet for kalkulasjonsrenten et tydeligere beslutningsgrunnlag enn fremstillinger av S-kurver som lett kan gi inntrykk av et presisjonsnivå på inngangsdataene, forutsetningene og resultatene som det ikke er grunnlag for.

Ved å behandle systematisk risiko gjennom justering av kalkulasjonsrenten sikres det også en bedre konsistens mellom behandling av systematisk usikkerhet mellom prosjekter over og under 500 millioner kroner. Resultatene blir også mindre sårbare i forhold til hvem som utfører analysene og deres vurderinger av hvert elements relevans for staten.

III.iii: Størrelsen på risikotillegget

Aktiviteten i UD og Norad vil over tiltakets levetid (60 år) trolig korrelere med nasjonalinntekten. Norge har en svært åpen økonomi. Det må derfor forventes at aktivitetene i UD og Norad vil være høye når Norge går godt, og lavere ved dårlige tider. For Norads aktiviteter er det til og med formulert et langsiktig

mål knyttet til 1% av BNP.

Prosjektet – kontorbygg – i Oslo sentrum er konjunkturutsatt. Byggets driftskostnader – FDVU – der de største postene er vakthold, renhold og energi, vil ha kostnader som er konjunkturvihengige og som også henger sammen med UDs aktivitetsnivå. Dersom UD og Norads aktivitetsnivå øker sterkt i forhold til dimensjonerende nivå, vil dette ha sammenheng med nasjonalinntekten, og behovet før økt kapasitet må derfor forventes å sammenfalle med øvrig høykonjunktur og dertil høye leie-/eiekostnader for kontorbygg.

Staten har gjennom St.prp.1 fastsatt et avkastningskrav på Statsbyggs realkapital på 5% i gjennomsnitt. Dette reflekterer statens "pris" på investeringsmidler innenfor statens "bygningsportefølje". Kontor/næringsseiendommer har, i motsetning til eksempelvis undervisningsbygg, en høy systematisk risiko.

På bakgrunn av prosjektets forventede samvariasjon med nasjonalinntekten og statens fastsatte avkastningskrav på Statsbyggs realkapital, har vi lagt et risikotillegg på kalkulasjonsrenten på 4% - dvs at hovedberegningene er gjennomført med en kalkulasjonsrente på 6%.

I tillegg er det gjennomført følsomhetsanalyser med en risikofri kalkulasjonsrente på 2% og en kalkulasjonsrente med et risikotillegg på 6%, dvs en kalkulasjonsrente på 8%.

Vedlegg IV: Utelatte alternativer og varianter av alternativene

IV.i Vurderte alternativer

I tillegg til de utredede alternativene er følgende alternativer og varianter vurdert og forkastet som reelle alternativer:

- Nybygg og/eller løsninger for UD i Regjeringskvartalet (inkluderer vurdering av utvidelser av Regjeringskvartalet)
- Nybygg på annen lokalisering (Oslo sentrum og utenfor Oslo sentrum)
- Ekstern leie i markedet for UD (eventuelt samlokalisert med Norad).

Alternativene er en form for varianter av de utredede alternativene. Problemstillingene knyttet til nybygg, og frigivelse av Victoria Terrasse, vil i prinsippet være de samme for de to første punktene som for alternativ 2. Konseptuelt vil en samling i Regjeringskvartalet kunne gi noe større nytte, mens en lokalisering utenfor Oslo sentrum vil gi noe lavere målrealisering. Lokalisering i Regjeringskvartalet (eventuelt med en utvidelse av Regjeringskvartalet) er forkastet etter en grundig vurdering av realisme og gjennomførbarhet innenfor en rimelig tidshorisont (IV.ii).

En samling av Norad og UD i et nybygg (alternativ 2) kan ha mange alternative lokaliseringer og konseptutforminger. Dette betraktes som varianter av alternativ 2. I alternativanalysen er det lagt vekt på å vurdere gjennomførbarheten og alternativets realisme på en definert tomt. Andre lokaliseringer er vurdert på et overordnet nivå (IV.iii).

Ekstern leie for UD er ikke vurdert som alternativ Husleieordningen mellom Statsbygg og Utenriksdepartementet gir en tilsynelatende frihet til å velge utleier. Det viser seg imidlertid at dersom leiebeløpet i en antatt gitt periode på 20 år medfører en leie som overskridt Finansdepartementets krav til KS1 (500 mill) vil også ekstern leie medføre krav om gjennomføring av KS1. Bakgrunnen for å utelukke dette som alternativ refereres under (IV.iv).

IV.ii Lokalisering i Regjeringskvartalet

Uavhengig av Utenriksdepartementets prosess har Statsbygg utredet muligheten av en arealutvidelse på fra 20-30000 m² for regjeringens bruksareal. Utredningen ble basert på en beliggenhet innenfor regjeringskvartalet med en radius på 200 meter fra høyblokka og inkluderte de tilgrensende kvartalene. Utredningen var ferdig i mars 2007. Etter en grundig analyse

kom Statsbygg frem til 11 ulike alternativ som kunne oppfylle areal og avstandskriteriene. Det hefter imidlertid ulik grad av kompleksitet ved de valgte løsninger.

UDs arbeidsgruppe har derfor gjennomgått samtlige 11 forslag meget grundig. Som et supplement til arbeidsgruppens vurdering har det vært avholdt to møter med Plan og Bygningsetaten i Oslo for å få en planfaglig vurdering av de ulike alternativ, samt synspunkter på muligheten for gjennomføring innen en realistisk tidsramme.

I første møte ble samtlige forslag diskutert. I siste møte som ble avholdt 15. april 2008 ble de, etter arbeidsgruppens mening, tre mest realistiske løsninger diskutert:

- Riving av Oslo brannstasjon og Møllergata 23-25 og oppføring av et nybygg på 30 000 m² med største høyde på 15 etasjer.
- Riving av Y- blokka eller påbygging av 11 etasjer på Y- blokka.
- Riving av 5 bevaringsverdige murgårder i Keysersgate og Teatergt. som erstattes av en kompakt bygningskropp på 9 etasjer.

For samtlige alternativ ble konklusjonen at bare avklaring av muligheten for gjennomføring på de ulike tomter vil som et minimum ta fra 3 til 4 år.

Basert på usikkerheten rundt de mulige løsningene i Regjeringskvartalet ansees det ikke som realistisk å kunne utvikle dette til et fullverdig alternativ for en KS1. Arbeidsgruppen konkluderte derfor med at alternativet med mulig plassering for Utenriksdepartementet i Regjeringskvartalet burde frafalles.

Styringsgruppen behandlet et mulig alternativ med lokalisering i (eller i nærheten av) Regjeringskvartalet 15.juni 2008. På bakgrunn av Statsbyggs utredninger og dialogen med Oslo byplankontor angående en mulig innplassering av UD i Regjeringskvartalet, ble ikke dette vurdert som et reelt alternativ innenfor den angitte tidsrammen. Styringsgruppen vurderte dermed ikke dette alternativet som et reelt alternativ for UD.

Ingen av løsningene utelukker fremtidig lokalisering i Regjeringskvartalet

Et nybygg i Regjeringskvartalet, eventuelt som en utvidelse av regjeringskvartalet, er som vist over forkastet som alternativ. I tillegg til at det tidsmessig må forventes minimum 3 – 4 år for å avklare om en slik variant er mulig, må det forventes at denne løsningen vil være svært kostnadskrevende. Dersom det på et senere tidspunkt blir aktuelt med vesentlige utvidelser av Regjeringskvartalet, eller det skulle bli ledige lokaler for UD i dagens Regjeringskvartal, vil UD uansett kunne flyttes til Regjeringskvartalet på et senere tidspunkt.

Lokalene UD flytter fra frigis da for mulig salg i markedet eller alternativ anvendelse for statlig virksomhet. Et investeringsprosjekt for å løse UDs behov, slik det skisseres i alternativ 1 og alternativ 2, utelukker dermed ikke en eventuell senere lokalisering i Regjeringskvartalet dersom denne mulighetene skulle bli reell i et langsigtt perspektiv (20 år – 50 års perspektiv). Et kontorbygg i Oslo sentrum vil med høy sannsynlighet være etterspurt og lett omsettelig.

IV.iii Varianter av alternativ 2- nybygg med alternative lokaliseringer

Et nybygg med samling av UD og Norad i et nybygg kan i prinsippet gis en rekke lokaliseringer. I en konseptvalgfase er følgende lokaliseringer relevante:

- Lokalisering i Regjeringskvartalet
- Lokalisering på annen sentrumstomt
- Lokalisering utenfor Oslo sentrum, men i rimelig nærhet og med nærhet til god kommunikasjon

Variantene vurdert med fordeler og ulemper

Variantene er ikke utredet, men det er gitt en overordnet vurdering av fordeler og ulemper ved de ulike variantene i forhold til prosjektets samfunns- og effektmål.

Nybygg på alternativ tomt i Oslo sentrum

Et nybygg på en alternativ tomt i Oslo sentrum må også forvente å forsinke prosessen i forhold til alternativ 2. En annen sentrumslokalisering vil kunne gi samme målrealisering. Tomten som er vurdert for alternativ 2 gir høye kostnader på grunnarbeidene og "de mørke" arealene. En enklere tomt kan således få ned byggekostnadene. På den andre siden er det rimelig å anta at det også på andre tomter i Oslo sentrum vil være bindinger og utfordringer som kan være kostnadsdrivende. En større, eller mer fleksibel tomt vil kunne gi større fleksibilitet med tanke på senere utvidelser eller påbygginger. Med dagens tomte- og byggekostnader i Oslo sentrum, og forventet sannsynlighet for arealbehov utover dimensjonerende vekst, er det ikke opplagt at det vil være lønnsomt med arealavsetninger, selv om det skulle finnes tomter med denne muligheten.

Nybygg utenfor Oslo sentrum

Et nybygg utenfor Oslo sentrum vil med høy sannsynlighet gi lavere tomtekostnader og også kunne gi noe lavere byggekostnader som følge av forventet enklere grunnarbeider.

Selv med nærhet til kollektivtransport er det lite sannsynlig at denne besparelsen vil veie opp for økt tidsbruk og ulempe ved reising, og dermed svakere målrealisering. Alternativet er dermed ikke utredet nærmere.

IV.iv: Ekstern (markedsbasert) leie for UD

Alternativ med ekstern leie for et samlet UD ikke inkludert i alternativanalysen Dersom ekstern leie skal være reel må det foreligge konkrete ledige lokaler med ønsket lokalisering og areal. I dagens marked er det ikke mulig å binde opp utleiere i en prosess som er så vidt tidkrevende som gjennomføring av KS1.

UD leieri dag i henholdsvis Ruseløkkveien og Ingeniørenes hus. Leien utgjør ca kr. 2800 pr m² pr år for kontorlokaler. For tekniske rom og lager er det beregnet en leie på kr. 1000 pr m². Basert på de ønskede arealer som fremkommer i rom og funksjonsanalysen med 30.000 m² lyse arealer og 10.000m² lager og tekniske rom vil dette medføre en ekstern husleie på 94 millioner pr år¹². Konseptuelt vil dette alternativet gi de samme problemstillingene i forhold til Victoria Terrasse kontra lokalisering i nye moderne lokaler. Hvorvidt en samling i et nybygg skal realiseres som et offentlig investeringsprosjekt eller gjennom en leiekontrakt i det private markedet kan betraktes som et kostnads- og tidsspørsmål. Dersom alternativ 2 velges som konseptløsning, kan i prinsippet dette alternativet utredes videre i forprosjektfasen med alternative gjennomførings- og finansieringsmodeller.

I utgangspunktet er en finansiering over offentlige investeringsbudsjett og en løsning innenfor Statsbyggs husleieordning vurdert som den mest realistiske gjennomførings- og finansieringsmodellen. Alternativet med ekstern leie er derfor ikke utredet.

¹² Et kostnadsoverslag over et mulig alternativ der UD inngår en langsiktig leieavtale i markedet er vanskelig å gi uten at det knyttes opp til en konkret utleier og konkrete lokaler. Overslaget er kun ment som et regneeksempel for å vise et omtrentlig nivå på årlig leie å leie det angitte arealet som er utredet i funksjonsanalysen og det overordnede romprogrammet. Som tidligere påpekt forutsetter de angitte arealene et ”idealbygg” tilpasset UD og Norads behov. Tilrettelegging i eventuelle lokaler som i utgangspunktet er tilpasset andre behov kan kreve mer areal eller tilpasningskostnader utover det som reflekteres i dagens leie.

Vedlegg V: Gjennomførte følsomhetsanalyser

V.i Testing av forutsetninger

Hva er testet?

Det er foretatt enkle følsomhetsanalyser med endringer i sentrale forutsetninger med høy usikkerhet og som har vesentlig betydning for de kvantifiserte lønnsomhetsvurderingene.

I alternativanalysen er det redegjort for følsomheten for endringer i kalkulasjonsrenten. Som vist i kapittel 4.2 minker forskjellen mellom alternativene med økende kalkulasjonsrente. Hovedberegningene er gjennomført med en kalkulasjonsrente på 6% og det er gjennomført følsomhetsberegninger med kalkulasjonsrente på hhv 2% og 8%. Beregningene viser at rangeringen er robust for endringer i kalkulasjonsrenten, og at alternativ 2 gir kostnadsmessige besparelser, mens alternativ 1 gir merkostnader sammenliknet med nullalternativet.

I dette vedlegget redegjøres det for følgende følsomhetsberegninger:

- Kortere prosjekttid (40 år) og implisitt vurdering av restverdier
- Endringer i forutsetningene om eiendoms(tomte)verdier, i form av endringer i forutsetningen om verdien på frigjorte eiendommer
- Beregninger av nullalternativet basert på Statsbyggs husleieordning

I tillegg er det gjennomført diverse følsomhetsanalyser med ulike innfasinger av kostnadspostene i kontantstrømmen. Det gis ikke detaljerte resultater fra disse testene. Det er ikke gjennomført følsomhetsanalyser av byggekostnadene utover usikkerhetssimuleringene Statsbygg har gjennomført.

Statsbygg konkluderer med at byggekostnadene i alternativ 2 med stor sikkerhet vil være høyere enn byggekostnadene i alternativ 1. I Alternativ 2 dekkes UD og Norads funksjons- og rombehov med 25% mindre areal enn i alternativ 1. Alternativ 2 gir dermed lavere drifts- og leiekostnader enn alternativ 1.

Sparte leiekostnader er den viktigste enkeltfaktoren bak nettobesparelsene i alternativ 2 sammenliknet med alternativ 1 og nullalternativet. Det er liten usikkerhet knyttet til denne besparelsen. Usikkerheten knyttet til besparelsene i leiekostnadene har liten betydning for de samlede resultatene.

Det er stor usikkerhet knyttet til tomte- og eiendomsverdiene og forutsetninger om verdien av frigitte arealer i alternativ 2. Det er derfor gjort følsomhetsanalyser med det mest pessimistiske utfallet på verdien av frigitt eiendom. En testing av resultatenes robusthet med beregninger av nullalternativet basert på husleien UD betaler Statsbygg er en annen måte å teste inngangsdataene på.

Hensikten med følsomhetsvurderingene

Hensikten med følsomhetsanalysene er i første omgang å teste robustheten i rangeringen av alternativene, samt å synliggjøre betydningen av ulike sentrale forutsetninger.

Følsomhetsanalysene gir ikke et nyansert risikobilde – det fokuseres kun på betydningen av endringer i en og en forutsetning, uten å studere eventuelle samvariasjoner.

V.ii: Kortere prosjektperiode og restverdi

En testing med endret prosjektperiode fra 60 til 40 år basert på grunnestimatene og 6 % kalkulasjonsrente gir følgende resultat:

Tabell V.i: Testing med 40 års prosjektperiode, 6% kalkulasjonsrente (TNOK)

	Ref	Alternativ		Diff ift referanse	
		1	2	1	2
Tomtekostnader	259 989	285 864	212 281	25 875	-47 708
Byggekostnader	281 879	775 527	964 631	493 648	682 752
Netto investeringer	541 868	1 061 391	897 588	519 522	355 719
FDV	433 035	435 962	403 951	2 927	-29 085
Leiekostnader	802 698	693 082	297 812	-109 617	-504 886
Flyttekostnader	34 781	14 355	14 355	-20 427	-20 427
Sum driftskostnader	1 270 515	1 143 398	716 117	-127 117	-554 398
Sum kostnader ekskl. skattekostnader	1 812 383	2 204 789	1 613 705	392 406	-198 679
Skattekostnader	362 477	440 958	322 741	78 481	-39 736
Sum kostnader	2 174 860	2 645 747	1 936 446	470 887	-238 414

Som det framgår av tabellen endres ikke rangeringen selv om prosjektperioden reduseres til 40 år. Ved en kortere prosjektperiode blir forutsetninger om restverdier viktigere. Differansen mellom alternativene er imidlertid større enn noen sannsynlig verdi av en neddiskontert differanse i restverdi mellom alternativene. Vi har derfor ikke gjort ytterligere beregninger med testing av alternative forutsetninger om restverdier.

V.ii: Endrede tomtekostnader og verdi av frigitt eiendom

Dersom verdien av frigjorte eiendommer i alternativ 2 settes lik null, reduseres lønnsomheten i alternativ 2 betraktelig og kommer kostnadsmessig ut på omtrent samme nivå som nullalterantivet (19 millioner kroner høyere). Kostnadene i alternativ 2 er selv med denne forutsetningen om lag 400 millioner lavere enn kostnadene i alternativ 1. Dette viser at resultatene og differansen mellom alternativene er følsomme for forutsetninger om tomte- og eiendomsverdier. Eiendomsverdiene er den variabelen det er knyttet størst

usikkerhet til.

Følsomhetsanalysene viser imidlertid at rangeringen mellom alternativ 1 og alternativ 2 er robust for endringer i eiendomsverdiene innenfor angitte usikkerhetsspenn.

V.iv: Nullalternativet basert på Statsbyggs husleie

En beregning av nullalternativet basert på UDs husleiekostnader i Victoria Terrasse gir noe høyere kostnader i nullalternativet enn hovedestimatet. Kostnader til nødvendige UU-opgraderinger og vedlikeholdsinvesteringer er da lagt som et tillegg til husleiekostnadene. Ved ekstraordinære oppgraderingsinvesteringer justeres vanligvis den beregnede husleien. Forventede ekstraordinære investeringskostnader må derfor legges til den beregnede husleien.

For å gjøre alternativene mest mulig sammenliknbare er det benyttet samme kostnadsforutsetninger for Victoria Terrasse i alternativ 2, fram til innflytting i nytt bygg. Dette gjør at også kostnadene i alternativ 2 øker. Differansen mellom nullalternativet og alternativ 2 reduseres, men alternativ 2 kommer fremdeles ut med lavere kostnader enn nullalternativet. I denne beregningene er tomtekostnadene og alternativverdien forutsatt ivaretatt gjennom Statsbyggs husleieordning.