

Statens prosjektmodell
Rapport nummer D044a



RAPPORT

KVALITETSSIKRING (KS1) AV KVV FOR FREMTIDIG RETTSBYGNING I STAVANGER



På oppdrag for Finansdepartementet og Justisdepartementet



På oppdrag for Justisdepartementet og Finansdepartementet har Menon Economics, DNV GL og ÅF Advansia gjennomført kvalitetssikring (KS1) av «Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Stavanger»¹. Hensikten med KS1 er å støtte oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på de underliggende dokumentene i beslutningsgrunnlaget, før forslag til forprosjekt forelegges Regjeringen. Arbeidet er gjennomført i henhold til rammeavtalen med Finansdepartementet av september 2015², tilhørende veiledningsmateriale og avrop på rammeavtalen av 16. desember 2016³. Se vedlegg A for informasjon om hva som inngår i KS1-arbeidet.

Kvalitetssikringen har vært ledet av Heidi Ulstein (Menon), med Kristoffer Midttømme, Kristina Wifstad, Magnus U. Gulbrandsen, Gjermund Grimsby (Menon), Fredrik Einerkjær og Anders Magnus Løken (DNV GL), samt Olaf Melbø (ÅF Advansia) som prosjektmedarbeidere. Erling Svendby (DNV GL) har vært prosjekteier.

Som en del av kvalitetssikringen har vi gjennomført befarings- og tilleggslokaler til Stavanger tinghus, de vurderte tomtealternativene i KVUen, Sør-Rogaland Jordskifterett, Borgarting lagmannsrett og Oslo tinghus. Vi har gjennomført en rekke arbeidsmøter og fortløpende avklaringer med prosjektgruppen fra KVUen, samt gått gjennom og vurdert dokumentasjon for analysene i KVUen.

Vi takker Finansdepartementet og Justisdepartementet for et interessant oppdrag. Vi takker også Statsbygg, Metier, OPAK og Dark arkitekter som utarbeidet KVUen for velvillig å svare på våre spørsmål. Videre vil vi takke Domstoladministrasjonen og domstolene i Stavanger som har bidratt med utfyllende informasjon underveis i prosessen.

I mulighetsstudien savnet kvalitetssikrer en vurdering av om ombygging av et eksisterende bygg i Stavanger kunne være en relevant mulighet. Etter møte med oppdragsgiver og utreder 28. februar ble det besluttet at utreder skulle undersøke dette før kvalitetssikringen fortsatte. Tilleggsvurderingen med vedlegg ble levert til kvalitetssikrer 7. august 2017. Resultatene fra kvalitetssikringen ble presentert for oppdragsgiver og utreder 19. september.

Oktober 2017

Heidi Ulstein
Prosjektleder
Menon Economics

Erling Svendby
Prosjekteier
DNV GL

¹ Statsbygg, Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Stavanger, mars 2016.

² Finansdepartementet, Rammeavtale om konsulenttenester vedrørende kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ, september 2015.

³ Finansdepartementet og Justisdepartementet, Avrop på rammeavtale, 16. desember 2016.

Innhold

FORORD	1
INNHold	2
SAMMENDRAG OG SUPERSIDE	4
1 INNLEDNING, MANDAT OG RAMMER	7
1.1 KUVens problemstilling og mandat	7
1.2 Viktige grensesnitt	8
2 BEHOVSANALYSEN	9
2.1 KUVens prosess og metode	9
2.2 Dagens situasjon	9
2.3 Kartlegging av samfunnsmessige behov	10
2.4 Prosjektutløsende behov	14
3 STRATEGIKAPITTELET	15
3.1 Målhierarkiet i KUVen	15
4 OVERORDNEDE KRAV	17
4.1 Krav fra KUVen	17
5 MULIGHETSSTUDIEN OG ETABLERING AV KONSEPTER	19
5.1 Prosess og metode i KUV	19
5.2 Dimensjoner for kartlegging av mulighetsrommet	19
5.3 Forkastede alternativer	20
5.4 Alternativer for videre analyse	21
6 INVESTERINGSKOSTNADER OG USIKKERHETSANALYSE	24
6.1 Kostnadsestimat	24
6.2 Usikkerhetsanalyse	31
6.3 Resultater fra usikkerhetsanalyse av investeringskostnader	35
6.4 Kvalitetssikrers beregninger over usikkerhet i andre kostnader og inntekter	38
7 ALTERNATIVANALYSE	39
7.1 Referansebane	39
7.2 Grunnleggende forutsetninger	39
7.3 Prissatte virkninger	40
7.4 Ikke-prissatte virkninger	47
7.5 Kvalitetssikres vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	56
7.6 Fordelingsvirkninger	59
7.7 Følsomhetsanalyser	59
7.8 Sammenligning med KUVens alternativanalyse	60
8 SAMLET VURDERING OG ANBEFALING	62
8.1 Kvalitetssikrers anbefaling	62
8.2 Forventede budsjettbelastninger	64
9 FØRINGER FOR FORPROSJEKTET	65
VEDLEGG A: KVALITETSSIKRERS MANDAT	70
VEDLEGG B: REFERANSER	75
VEDLEGG C: MØTEOVERSIKT	77
VEDLEGG D: NÆRMERE OM KVALITETSSIKRERS USIKKERHETSANALYSE	78

VEDLEGG E: NÆRMERE OM KVALITETSSIKRERS ALTERNATIVANALYSE	92
VEDLEGG F: OM TILLEGGSUTREDNINGEN	100
VEDLEGG G: NÆRMERE OM KVALITETSSIKRERS AREALPROGNOSER OG BEREGNINGER AV SAKSBEHANDLINGSTID	101

Sammendrag og superside

Domstolene i Stavanger har opplevd betydelig saksvekst de siste årene, med en medfølgende økning i behovet for større rettssaler. Dette har den følge at de i dag leier eksterne lokaler på permanent basis for å kunne møte målene på saksbehandlingstid satt av Stortinget.

Det er gjennom behovsanalysen sannsynliggjort at saksmengden vil fortsette å vokse fremover, og at arealbehovet dermed vil være langt større enn det som kan dekkes i dagens tinghus. Usikkerheten i arealbehovet fremkommer ikke godt nok i KVUen, men hovedinntrykket fra KVUen står seg godt i møte med kvalitetssikrers simuleringer av usikkerheten i behovet.

Stavanger tinghus ble oppført i perioden 1939-1952 og ble omfattende rehabilitert innvendig i perioden 1989-1991. Bygget framstår med standard fra byggeåret, og med generelt tilfredsstillende vedlikehold. Det er behov for rehabilitering. Tinghuset dekker ikke Domstoladministrasjonens krav til sikkerhet i nye rettsbygninger, og gir ikke de funksjonaliteter domstolene ønsker seg, og som man normalt forbinder med rettslokaler.

Det tvinger seg dermed frem et spørsmål om hvilke konseptuelle løsninger som på best mulig vis kan sørge for *«sikre, effektive og funksjonelle rettslokaler som kan ivareta domstolenes behov for tillit og avvikling av domstolenes oppgaver i Stavanger.»*⁴

Mulighetsrommet er brettet for snevert ut i KVUen, da konsepter med lavere kostnader ikke er utforsket, verken ved gjenbruk av dagens bygg eller gjennom å vurdere muligheten for enkel ombygging av eksisterende bygg i Stavanger. I samråd med oppdragsgiver, har kvalitetssikrer utarbeidet et nullalternativ med det minimum av kostnader som er nødvendig for at det kan fungere som sammenligningsalternativ i hele analyseperioden. Kvalitetssikrer har også utarbeidet et nullplussalternativ der en i tillegg leier ekstra lokaler ved behov. For å belyse mulighetsrommet ytterligere ble det bestilt en tilleggsutredning fra utreder. Tilleggsutredningen viser at det finnes få, eller ingen, egnede bygg i Stavanger sentrum som kan bygges om til rettsbygning.

Omfattende rehabilitering av dagens tinghus vil bli om lag like kostbart som et nybygg, uten at det svarer ut domstolenes behov for funksjonalitet og sikkerhetsløsninger. Dette er både utreder og kvalitetssikrer enige om. En slik rehabilitering fremstår som et dårlig konseptvalg. Det reelle valget står derfor mellom et nybygg som dekker domstolenes arealbehov de neste tiårene, og en minimumsløsning i form av et nullplussalternativ, der man gjennomfører det mest nødvendige vedlikeholdet i tinghuset og baserer seg på å dekke inn fremtidig arealbehov gjennom eksterne leielokaler.

Både kvalitetssikrer og KVUen anbefaler at Regjeringen beslutter å dekke domstolenes arealbehov gjennom et nybygg. Et slikt nybygg vil gi god funksjonalitet, og dermed høy kvalitet og effektivitet i saksgjennomføringen, tilstrekkelig kapasitet og økt sikkerhet. Til å være på konseptvalgstadiet har prosessen i Stavanger kommet langt med hensyn til konkrete tomte vurderinger. Blant de vurderte tomtene er både utreder og kvalitetssikrer enige om at Bekhuskaia fremstår som det beste valget. Kvalitetssikrer kan likevel ikke se gode grunner til å låse tomtevalget til de foreslåtte tomtealternativene. Det avgjørende for tomtevalget er at tomten ligger sentralt, kan huse et bygg av tilstrekkelig størrelse og ikke har for høy pris.

⁴ Det prosjektuløsende behovet, hentet fra Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Stavanger, side 3.

KVUen tillegger dagens tinghus en levetid på fem år før behovet for omfattende rehabilitering inntreffer. Til forskjell fra KVUen mener kvalitetssikrer at dagens tinghus vil fungere i inntil ti år til. Dette innebærer at endelig konseptvalgt derfor kan utsettes i inntil fem år.

Hensiktsmessigheten ved et nybygg bindes sterkt opp til konkrete funksjonalitets- og sikkerhetsgevinster, samtidig som nybygg ikke anbefales for enhver pris. Det er derfor viktig at mål og krav tydeliggjør forventningene til (for)prosjektet. Kvalitetssikrer justerer derfor både samfunns- og effektmål, samt krav, fra KVUen. Tabellen under oppsummerer det mest sentrale fra kvalitetssikringen.

Konseptvalget			
Kvalitetssikrer:	Menon Economics, DNV GL, ÅF Advansia	KVU Versjon/dato	Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Stavanger, datert 31.03.2016
Prosjektutløsende behov			
«Fremskaffe sikre, effektive og funksjonelle rettslokaler som kan ivareta domstolenes behov for tillit og avvikling av domstolenes oppgaver i Stavanger.»			
Samfunns mål			
Kvalitetssikrer foreslår en omformulering av samfunns målet: «Domstolene i Stavanger har rettslokaler som ivaretar behovet for uavhengig, sikker og effektiv saksavvikling.»			
Effektmål			
Kvalitetssikrer foreslår en konkretisering av effektmålene:			
• Effektiv saksavvikling av høy kvalitet • Ansatte og brukere er, og opplever seg, trygge når de befinner seg i rettslokalene. • Rettslokalene er tilgjengelige for alle brukere, herunder ansatte, aktører, publikum og andre deler av straffesakskjeden • Rettslokalenes fremtoning bygger opp under folks tillit til rettssystemet			
Finansieringsform			
KVUen har ikke tatt stilling til finansieringsform. Analysen av prissatte effekter forutsetter 100 % bevilgninger over statsbudsjettet.			
Samfunnsøkonomisk analyse			
KVU		KS1	
Prissatte virkninger: Alternativ 0+ rehabilitering Netto nåverdi: -577 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 289 mill. kr. inkl. mva Alternativ 1 Nybygg Lagårdsveien Netto nåverdi: -486 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 475 mill. kr. inkl. mva Alternativ 2 Nybygg Sentral tomt Netto nåverdi: -488 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 476 mill. kr. inkl. mva Alternativ 3 Nybygg Bekhuskaien Netto nåverdi: -522 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 512 mill. kr. inkl. mva Alternativ 4 Nybygg Nytorget Netto nåverdi: -614 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 593 mill. kr. inkl. mva Alternativ 5 Leie Netto nåverdi: -486 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 40 mill. kr. inkl. mva Investering P50 eks. salg av eiendom inkl. mva Prisnivå Oktober 2015-priser og analyseperiode 61 år (2016-2076)		Prissatte virkninger: Alternativ 0+ Nullpluss (minimal rehabilitering) (nytt) Netto nåverdi: -261 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 79 mill. kr. inkl. mva Alternativ 1 Rehabilitering (justert KVUens Alt. 0+) Netto nåverdi: -392 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 265 mill. kr. inkl. mva Alternativ 2 Nybygg Lagårdsveien Netto nåverdi: -346 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 524 mill. kr. inkl. mva Alternativ 3 Nybygg Sentral tomt Netto nåverdi: -361 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 536 mill. kr. inkl. mva Alternativ 4 Nybygg Bekhuskaien Netto nåverdi: -410 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 594 mill. kr. inkl. mva Alternativ 5 Nybygg Nytorget Netto nåverdi: -563 mill.kr. eks. mva. inkl. skattekost Investering: 672 mill. kr. inkl. mva Avviket mellom KVUens og Kvalitetssikrers netto nåverdi skyldes hovedsakelig økt levetid for nullalternativet (fra 5 år i KVUen til hele analyseperioden i Kvalitetssikrers). Investering er forventningsverdi eks. salg av eiendom, inkl. mva. Prisnivå april 2017-priser og analyseperiode 47 år (2017-2063)	

Ikke-prissatte virkninger:					Ikke-prissatte virkninger:				
	Alt.0+	Alt. 1	Alt. 3	Alt. 2, 4, 5		Alt. 0+	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3-5
Kapasitet og fleksibilitet	+++	++++	++++	++++	Effektiv saksgjennomføring av høy kvalitet	+++	++++	+++++	+++++
Funksjonell rettsbygning	+	++++	++++	++++	Trygghet	+++	+++	+++++	+++++
Samhandling med andre i straffesakskjeden	0	0	0	0	Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov	0	+++	++++	+++++
Nødvendig sikkerhetsnivå	+	++++	++++	++++	Verdien av realopsjoner	-	-	--	--
Tilgjengelighet	0	--	(-)	0					
Bymessige behov	0	-	0	0					
Vern	0	-	-	-					
Realopsjoner	0	0	0	0					
Anbefalt konsept									
KVU					Kvalitetssikrer				
Alt.3 Nybygg Bekhuskaia rangeres høyest. Alt. 3 har lavere netto nåverdi enn Alt. 1, men scorer bedre på de ikke-prissatte virkningene. Utreder finner at dette veier opp for en lavere netto nåverdi. Anbefalingen er ikke bundet opp til tomtevalget, men konseptet nybygg.					Alt. 3 Nybygg Sentral tomt rangeres høyest. Alt. 4 rangeres som nr. 2 og anbefales i den grad det ikke finnes en sentral tomt med lavere byggekostnader enn denne. Anbefalingene er ikke bundet til tomtevalg, men til konseptet Nybygg med sentral lokasjon.				
Beslutningsstrategi									
Kvalitetssikrers egen vurdering av dagens tinghus tilsier at det kan benyttes videre i ti år, uten større rehabilitering. Kvalitetssikrer åpner for at beslutningen om endelig konseptvalg kan utsettes i inntil fem år. Det forutsetter en økning i vedlikeholdskostnadene for dagens tinghus, samt tilgang til tilstrekkelig leieareal for å møte domstolenes arealbehov. En utsettelse vil gi gevinster som følge av at investeringskostnadene skyves frem i tid, og at konsekvensene av pågående prosesser knyttet til organiseringen av domstolene vil være bedre kjent. Ulemper ved å utsette er dårligere funksjonalitet og sikkerhet for domstolene, ulemper ved delt lokasjon og eventuelle akutte renoveringskostnader. Om disse virkningene er kritiske bør konseptvalget forseres.									
Føringer for forprosjektfasen									
Fra kvalitetssikringen er følgende lærdommer nødvendige å ta med seg videre til forprosjektfasen:									
- Nybygg er ikke anbefalt for enhver pris. For eksempel kan vesentlig dyrere tomtepris eller byggekostnad for nybygg endre konseptets rangering slik gitt i denne rapporten - Kvalitetssikringsrapporten gir ikke entydig svar på hvordan nybygget bør dimensjoneres. Andre tiltak utover å bygge eller leie ekstra arealer for å møte forventet arealbehov bør vurderes - Gitt usikkerheten rundt arealbehovet fremover, bør en generelt etterstrebe fleksibilitet i løsningene der det ikke medfører ekstra kostnader - Det bør gjøres en referansesjekk for B/N-faktor fra andre relevante bygg for fastsettelse av arealbehovet før OFP «Riktig» sikkerhetsnivå, standard og funksjonalitet for rettslokalene i Stavanger bør drøftes og forankres tidlig i forprosjektfasen - Anbefalt konsept er ikke låst til et av de foreslåtte tomtealternativene. Det avgjørende for tomtevalget er at tomten ligger sentralt, kan huse et bygg av tilstrekkelig størrelse og ikke har for høy pris									
Kvalitetssikrer har ikke tatt stilling til om staten bør eie eller leie									

1 Innledning, mandat og rammer

Nivået på det konseptuelle spørsmålet KVUen søker å svare på er hensiktsmessig. KVUen burde redegjort for hvilke konsekvenser sentrale forutsetninger har hatt for utredningen og konklusjonene.

1.1 KVUens problemstilling og mandat

Mandatet⁵ til Statsbygg fra Domstoladministrasjonen peker på at dagens Stavanger tinghus ikke dekker domstolenes behov, har dårlig funksjonalitet/standard og mangler sikkerhetsløsninger. For å ta en økonomisk rasjonell beslutning vedrørende dagens bygningsmasse må man vurdere rehabilitering opp mot det å erstatte dagens løsninger.

Følgende føringer fra mandatet er sentrale:

- Tiltakene må utformes slik at de legger til rette for rask saksavvikling med god kvalitet.
- God sikkerhet i domstolbyggene og rettssalene er viktig for både ansatte og brukere.
- Bygningsmassen skal ha lang levetid.
- Det må synliggjøres hvordan de ulike konseptene vil kunne tilpasses endret domstolstruktur.
- Utredningen må vurdere muligheter for synergier og samlokalisering med andre aktuelle virksomheter i straffesakskjeden.
- Nullalternativet skal ta utgangspunkt i uendret behovstilfredsstillelse sammenlignet med i dag, det vil si at det ikke bevilges midler over statsbudsjettet for å løse utfordringene ved dagens tinghus.

KVUen har presisert mandatet ytterligere, i samråd med Domstoladministrasjonen:

- Samlokalisering av Gulating lagmannsrett og Stavanger tingrett ses på som en forutsetning for utredningen. Dette er delvis begrunnet ut fra praktiske hensyn, da Gulating lagmannsrett legger beslag på i gjennomsnitt kun 8 arbeidsplasser og tre rettssaler. Det vises også til at dette er praksis for lagmannsrettene utenfor hovedsetet. Videre vurderes samlokaliseringen som opplagt samfunnsøkonomisk lønnsomt på grunn av stordriftsfordeler ved deling av infrastruktur, lokaliteter og kompetanse.
- Sør-Rogaland jordskifterett samlokaliseres med de to andre domstolene i Stavanger, dersom dette er samfunnsøkonomisk lønnsomt.
- Fleksibilitet for eventuell senere samlokalisering med andre domstoler i Rogaland vurderes i mulighetsstudien og alternativanalysen
- Andre aktuelle virksomheter i straffesakskjeden, som det skal vurderes muligheter for synergier og samlokalisering med, er politi, påtalemyndighet, konfliktråd og kriminalomsorg.
- Økt kompleksitet innebærer at saksinnholdet er mer komplekst, saker involverer flere parter (også tolker og sakkyndige), saker tar lengre tid og kravene til teknisk utstyr øker.

Det konseptuelle spørsmålet som KVUen forsøker å svare på er: Hvordan kan domstolene i Stavangers behov for større, mer funksjonelle og sikre rettslokaler løses?

⁵ Oppdragsbrev av 01.06.2015 fra Domstoladministrasjonen til Statsbygg. (Domstoladministrasjonen, 2015)

Kvalitetssikrers vurdering

Etter kvalitetssikrers vurdering er det konseptuelle nivået på spørsmålet KVUen søker å svare på hensiktsmessig. Kvalitetssikrer savner en vurdering av om to av føringene fra mandatet har hatt konsekvenser for utredningen og konklusjonene. Dette gjelder forutsetningen om samlokalisering av Stavanger tingrett og Gulating lagmannsrett, samt at bygningsmassen skal ha lang levetid. Vi har i kvalitetssikringen ikke identifisert vesentlige konsekvenser. Kvalitetssikrer savner dokumentasjon på at det er «opplagt samfunnsøkonomisk lønnsomt» med samlokalisering.

1.2 Viktige grensesnitt

KVUen har ikke et eget kapittel som beskriver viktige grensesnitt. Det fremkommer likevel tydelig i rapporten at potensielle fremtidige endringer i domstolstrukturen vil kunne få betydning for arealbehovet til domstolene i Stavanger. Selv om Stortinget og Domstoladministrasjonen ikke har planer om flere sammenslåinger nå, så tar KVUen hensyn til potensialet for sammenslåing av tingretter som er lokalisert nært Stavanger, som Jæren tingrett og Dalane tingrett.

Kvalitetssikrers vurdering

Det er ikke framkommet oppdatert informasjon i kvalitetssikringen om domstolstrukturen som endrer på vurderingene i KVUen rundt Jæren og Dalane tingrett. Dette vurderes fortsatt som en potensiell fremtidig mulighet.

Særdomstolsutvalget leverte sin utredning i mars 2017.⁶ Utvalget anbefaler at barne- og familiesaker (foreldretvister etter barneloven og saker om tvang etter barnevernloven) alle bør behandles av samme avgjørelsesorgan, et utvalg av landets 63 tingretter. Saker om tvang etter barneloven avgjøres i dag i fylkesnemndene for barnevern og sosialsaker, med mulighet for å bringe fylkesnemndas avgjørelser inn for tingretten. Dersom utvalgets anbefaling vedtas kan dette føre til økning i saksmengden i Stavanger tingrett og potensielt også Gulating lagmannsrett. Det vil dermed også påvirke arealbehovet.⁷

Regjeringen nedsatte 11. august 2017 en ny domstolkommisjon, som skal levere sin utredning innen august 2020.⁸ I mandatet heter det blant annet at det skal «skisseres alternativer til en konkret domstolstruktur for de alminnelige domstolene på første- og anneninstansnivå og for jordskifterettene». Resultatene fra denne utredningen vil kunne ha vesentlig påvirkning på arealbehovet til domstolene i Stavanger.

⁶ (NOU, 2017:8)

⁷ Utvalget anslår at forslaget vil føre til en økning på totalt 74 nye dommere og 30 nye saksbehandlere i tingrettene, og dermed et arealbehov på om lag 6500-7000 kvadratmeter (det er ikke spesifisert om dette er BTA eller NTA). De anslår behov for omlag 20–30 dommerårsverk og 10–15 saksbehandlerårsverk i lagmannsrettene, men gir ingen indikasjoner på konsekvenser for arealbehovet. Det gis heller ingen prognoser på hvordan dette forslaget vil påvirke arealbehovet for domstolene fremover.

⁸ Se <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/ord/styre-rad-og-utvalg/tidsbegrensede-styrer-rad-og-utvalg/domstolkommisjonen/id2565732>.

2 Behovsanalysen

Etter kvalitetssikrers vurdering har KVUen fanget opp de relevante behovene for denne utredningen. Kvalitetssikrer savner en god beskrivelse av konsekvensene ved de identifiserte manglene ved dagens rettslokaler og synliggjøring av usikkerheten i arealprognosene, men er enig i det formulerte prosjektutløsende behovet.

2.1 KVUens prosess og metode

Alle de tre anbefalte metodene for kartlegging av samfunnets behov som potensielt kan løses i denne KVUen er benyttet (normativ, interessentbasert og etterspørselsbasert). Stavanger tingrett, Gulating lagmannsrett og Sør-Rogaland Jordskifterett er brukere og involvert via referansegruppe. Domstoladministrasjonen er involvert som eier av KVUen. Stavanger kommune og Vest politidistrikt har blitt involvert som berørte interessenter. Behovene i analysen er presentert som funn fra bruk av de tre anbefalte metodene, og de er drøftet samlet til slutt.

Kvalitetssikrers vurdering

Behovsanalysen er internt konsistent. Prosess og metode vurderes som hensiktsmessig for denne KVUen. Interessenter og brukere er tolket snevert, ved at hverken tolker, vitner, advokater eller andre aktører i rettssakene er hørt. Det er heller ikke gjennomført intervjuer med kriminalomsorgen. Gitt domstolenes og domstoladministrasjonens interesse i at sakene skal avvikles raskt, effektivt og til høy kvalitet vurderer vi det som rimelig å anta at Domstoladministrasjonen og domstolene ivaretar disse aktørenes interesser.

2.2 Dagens situasjon

Stavanger tinghus ble oppført i perioden 1939-1952 og ble omfattende rehabilitert innvendig i perioden 1989-1991. Bygget framstår med standard fra byggeåret, og med generelt tilfredsstillende vedlikehold. Det er behov for rehabilitering, blant annet er det forventet at store deler av VVS-anlegg og El-anlegg bør byttes ut innen ti år. En mindre del av tinghuset er avsatt i verneklasse 2, bevaring, og medtatt i Landsverneplan for justissektoren. Det utvendige vernet omfatter tårnvolumet over inngangspartiet. Vern av interiør omfatter kun interiøret i lagmannsrettssalen.

Bruttoarealet i tinghuset er på 6 664 kvadratmeter, fordelt på fem etasjer. Gulating lagmannsrett disponerer hele tredje etasje, inkludert tre rettssaler. Gulating lagmannsrett har base i Bergen, og det er i gjennomsnitt 8 ansatte som har behov for arbeidsplass i Stavanger. Stavanger tingrett har 46 ansatte, av de er 21 dommere. Tingretten disponerer 14 rettssaler og 47 kontorer. Av de 17 rettssalene i tinghuset er 13 ombygde kontor. Disse har lav takhøyde og mangler separate innganger for tiltalte, publikum og dommere. Tinghuset har ikke synlige sikkerhetstiltak og ingen form for separasjon av ansatte, tiltalte og publikum. Mange av rettssalene har liten kapasitet på ventilasjonsanleggene i forhold til rombelastningen og er uten kjøling.

Stavanger tingrett og Gulating lagmannsrett bruker også leide lokaler i Stavanger sentrum. **Leielokalene** omfatter to store rettssaler og støttefunksjoner, og har et areal på 640 kvadratmeter BTA. Dagens leieavtale går fram til 31.12.2022. Rettssalene i de leide lokalene er store og mer funksjonelle enn mange av rettssalene i Stavanger tinghus. Heller ikke de leide lokalene har ekstraordinære sikkerhetstiltak som standard.

Kvalitetssikrers vurdering

Etter at KVUen ble utarbeidet er det etablert indre sone for deler av kontorarealene i rettsbygningen. Bygningen er bra vedlikeholdt bygningsmessig sett ut fra byggets alder, men det vil være behov for innføring av brannskiller i hver etasje ut mot trapperom selv om det ikke foreligger direkte pålegg. Arbeidsmiljømessig ville det nok vært en fordel om rettssalene hadde hatt bedre kapasitet på ventilasjonsanleggene og kjøling, selv om det er mulig å bruke disse slik de er.

2.3 Kartlegging av samfunnsmessige behov

Sentrale **normative behov**⁹:

- **Lover:** Straffeprosessloven og tvisteloven angir hvor de enkelte sakene skal behandles. Dette påvirker saksmengden i rettskretsen og muligheter for organisering/samløkalisering av domstoler. Det settes også opp frister for straffesaker. De siste endringene i Barneloven innebærer behov for nye arbeidsmetoder og samtalerom for barn. Flere lover gir føringer om sikkerhet, arbeidsmiljø og universell utforming.
- **Politiske målsettinger:** Regjeringen vil styrke og effektivisere straffesakskjeden. Mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid i straffesaker settes av Justisdepartementet i årlige proposisjoner. Målene er en måned for enedommersaker i tingrettene og tre måneder for andre straffesaker (i tingrettene og lagmannsrettene). For sivile saker er målet seks måneder. Målene for saksbehandlingstid påvirker domstolenes behov for rettssaler, selv om det på landsbasis er mange domstoler som ikke når disse målene. Domstolene skal også ha funksjonelle og representative lokaler som legger forholdene til rette for en effektiv saksbehandling, et godt arbeidsmiljø og god sikkerhet både for ansatte, parter og publikum. Det tilstrebes todelt soneinndeling når lokaler blir fornyet, utvidet eller rehabilitert.
- **Instrukser og retningslinjer:** Arealnorm på 23 kvadratmeter BTA per ansatt for statlige kontorlokaler.

Sentrale **interessentbaserte behov**:

- **Behov for funksjonalitet:** Stavanger tinghus har for få store rettssaler. Dette medfører at flere av de store og komplekse sakene må avvikles i de leide lokalene. Det er ikke mulig å etablere flere store rettssaler i bygget uten større inngrep i bærende konstruksjoner. Det er også behov for tolkerom i rettssalene, og tilknyttet teknisk utstyr. Videre er det behov for separate rom til tiltalte, vitner, vitnestøtte og presse, flere celler og egen innkjørsel og slusesystem til cellene. Det er behov for teknisk utstyr til overføring av lyd og bilde til rom for tiltalte og presse.
- **Behov for sikkerhet:** Det er behov for soneinndeling av rettslokalene. Ytre sone er tilgjengelig for alle. Indre sone er skjermede soner som er åpne for medarbeidere, og dermed underlagt adgangskontroll. Sikker sone er områder, enkeltrom, safe, skap og lignende som kun bestemte personer har tilgang til. Det er også behov for fysiske grensesnitt mellom sonene. I praksis betyr dette at aktører og tilhørere i retten trenger ulike tilkomstveier til rettssalene og møterommene. Hensikten er å sikre at dommere, tiltalte, vitner og andre involverte ikke må være sammen i et publikumsareal. Dagens bygg er så smalt (16 meter) at det er vurdert å være «vanskelig å utforme store funksjonelle rettssaler», samtidig som hensynet til indre og ytre sone ivaretas.
- **Behov for vern av Stavanger tinghus med interiør:** verneklasse 2 av tårnvolumet over inngangspartiet, lagmannsrettssalen og interiøret i lagmannsrettssalen gir ikke et juridisk bindende vern.

⁹ KVUen viser til en rekke internasjonale forpliktelser, lover og forskrifter og politiske målsetninger. Her har kvalitetssikrer gjengitt de mest sentrale for utredningen.

- Behov for tilgjengelighet: Det er behov for at en rettsbygning er enkelt tilgjengelig for ansatte, partene i rettssaken samt publikum og andre interessenter.
- Behov for samhandling i straffesakskjeden: Den viktigste relevante faktoren for en effektiv straffesakskjede er saksflyten mellom politiet og domstolene. Dette innebærer at domstolen så raskt som mulig behandler og avsier dom i de sakene som oversendes fra politiet. Transportkostnadene for kriminalomsorg og politi kan også bli påvirket av lokaliseringen av rettslokalene. Kriminalomsorgens transportkostnader blir marginalt påvirket av lokaliseringen av rettslokalene, så lenge det er i Stavanger sentrum. Dersom politiet og rettslokalene lokaliseres vegg i vegg, vil behovet for celler i rettslokalene reduseres, og aktor og tiltalt (dersom vedkommende er på politihuset) får gangavstand til rettslokalene. Her kan det ligge enkelte kostnadsbesparelser. Det er ikke identifisert ulemper med lokalisering i nærheten av politihuset. Lokalisering i samme bygning vurderes som ikke aktuelt.
- Bymessige behov: Rettsbygningen bør bidra til byutvikling og fremstå som representativ ovenfor publikum.

Sentrale **etterspørselsbaserte behov**:

- Stavanger tingrett når målene for saksbehandlingstid fastsatt av Stortinget. Det foreligger et gap mellom det tilgjengelige arealet i tinghuset i Stavanger og arealbehovet til Stavanger tingrett og Gulating lagmannsrett, som fører til at domstolene må leie eksterne rettslokaler. Dette gapet forsterkes ved at det er ønskelig at Sør-Rogaland jordskifterett kan samlokaliseres med de to domstolene for å ta ut synergier og dele relevant kompetanse med de andre domstolene. En eventuell sammenslåing av flere domstoler i Rogaland vil bidra til å forsterke dette gapet. Kapasitetsbehovet er forventet å øke også i fremtiden, ved at antall saker forventes å øke betydelig.
- Arealbehovet for domstolene i Stavanger (Stavanger tingrett, Gulating lagmannsrett og Sør-Rogaland Jordskifterett) i 2050 er estimert til om lag 9 300 kvadratmeter BTA gitt nybygg og om lag 10 100 kvadratmeter BTA ved fortsatt bruk av dagens rettsbygning. Estimater for Stavanger tingrett og Gulating lagmannsrett gitt nybygg er basert på dagens bemanningsbehov per innbygger, anslag for arealbehov per dommer og øvrige ansatte,¹⁰ og en framskrivning basert på estimat for befolkningsutvikling i rettskretsen. Ved bruk av dagens rettsbygning er estimert arealbehov basert på dagens areal, framskrevet på samme måte som ved nybygg. Estimater for Sør-Rogaland Jordskifterett er basert på dagens areal, framskrevet med antall ansatte basert på estimat for befolkningsutvikling. Gjennomsnittsparameterne som brukes i modellen er avstemt mot informasjon om areal for ulike funksjoner i liknende rettsbygninger i Norge. Parameterne er også avstemt mot arealene i et utarbeidet romprogram for Stavanger tinghus fra 2012.
- Prognosemodellen i KVuU legger til grunn en videreføring av praksisen med cellekontor og forutsetter at tidsbruken per sak ikke vil øke. Eventuell framtidig økning i kompleksitet er vurdert til å motsvares av økende effektivitet.

Kvalitetssikrers vurdering

Etter kvalitetssikrers vurdering har KVuU fanget opp de relevante behovene for denne utredningen. Siden Jordskifteretten samlokaliseres med tingretten og lagmannsretten i en rekke av alternativene som analyseres i

¹⁰ KVuU estimerer arealbehovet ut fra tre hovedfunksjoner: Arbeidsplassareal, rettssalsareal og areal for møterom og meklingsrom. Arealbehovet for arbeidsplasser er basert på gjennomsnittlig arbeidsplassareal per ansatt. Rettssalskapasitet og behovet for møte-/meklingsrom er basert på antall rettssaler og møte-/meklingsrom per dommer multiplisert med gjennomsnittlig areal per hhv. rettssal og møte-/meklingsrom.

KVUen, savner kvalitetssikrer en beskrivelse av jordskifterettens behov og hvorvidt dagens arealer er tilfredsstillende.

Siden KVUen ble ferdigstilt er det kommet inn følgende forhold som kan påvirke behovsvurderingene:

- Stortinget vedtok 16. juni 2017 at Juryordningen i Lagmannsretten skal erstattes av meddomsrett.¹¹ Denne endringen får betydning for utformingen av fremtidige rettssaler og for tidsbruken per sak, som igjen vil påvirke arealbehovet til Lagmannsretten.¹² Etter kvalitetssikrers vurdering vil dette ikke få vesentlig påvirkning på arealprognosene.
- I statsbudsjettet for 2017 ble domstoladministrasjonen tildelt midler til prosjektet Digitale domstoler. Prosjektet omfatter i første omgang Høyesterett, de seks lagmannsrettene og landets tolv største tingretter og innebærer en fulldigitalisering av saksbehandling før, under og etter rettssakene. Digitaliseringen av domstolene forventes å kunne effektivisere saksavviklingen, samt spare tid og utgifter til postgang. Prosjektet har etter kvalitetssikrers vurdering potensiale til å påvirke arealbehovet, for eksempel dersom hver sak gjennomføres raskere.
- Målene for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de alminnelige domstolene ble introdusert i St. prp. nr. 1 (1990-1991) og har vært gjentatt uforandret i senere proposisjoner. Det er dermed ikke ventet at målene endres fremover.¹³
- Domstoladministrasjonen ferdigstilte sin arealveileder for fremtidige tinghus i desember 2016. Føringer i denne veilederen er i stor grad implementert i KVUens arealberegninger.
- Juni 2017 besluttet Stortinget at vigselsretten blir overført fra tingrettene til kommunene. Det forventes å frigjøre noe dommerkapasitet. Etter kvalitetssikrers vurdering vil dette ikke få vesentlig påvirkning på arealprognosene.¹⁴

Nærmere om behovet for kapasitet

Arealbehovet for domstolene i Stavanger i 2050 er estimert i KVUen, og prognosene er ansett som usikre.¹⁵ Etter kvalitetssikrers vurdering er usikkerheten i arealprognosene ikke godt nok synliggjort. Vi har derfor utvidet KVUens arealmodell til å inkludere usikkerhet i befolkningsutviklingen, i antall innkomne saker per innbygger og i tidsbruk per sak, slik disse varierer i perioden 2008-2014. Ved å trekke verdier for alle parameterne fra de respektive sannsynlighetsfordelingene, en såkalt Monte Carlo-analyse, har vi for hvert år beregnet et usikkerhetsspenn i arealbehovet. KVUens bane ligger om lag på medianen, og øvelsen vår indikerer at KVUens modell ikke var bygget på vesentlige skjevheter i datagrunnlaget. Som Figur 2-1 under viser, er usikkerheten vesentlig, og da har vi ikke tatt inn potensiell usikkerhet som følge av vedtakene nevnt over. Vi har heller ikke tatt hensyn til usikkerheten i fremtidig arealbehov som skyldes pågående utredninger, jfr. kapittel 1.2. Vår enkle prognosemodelle er også basert på relativt korte tidsserier (2008-2014), og det er usikkert i hvilken grad disse årene er representative på sikt.

¹¹ Vedtak til lov om endringer i straffeprosessloven mv. (oppheving av juryordningen), 16. juni 2017 (<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=68454>)

¹² (Prop. 70 L (2016–2017), 31. mars 2017)

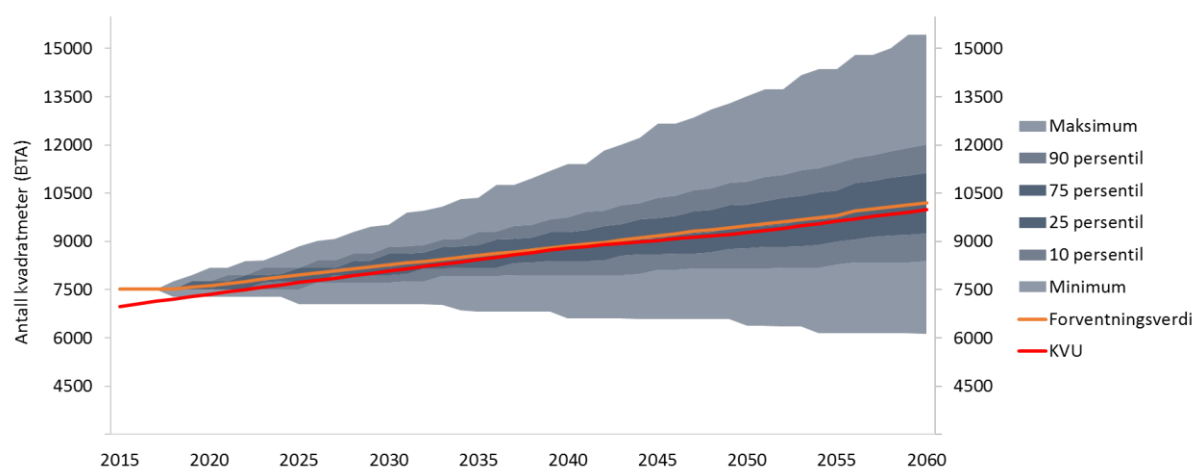
¹³ Domstoladministrasjonen, januar 2017: Saksframlegg – styret i DA.

<https://www.domstol.no/globalassets/upload/da/internett/domstol.no/domstoladministrasjonen/om-domstoladministrasjonen/styret/styremoter-2017/13.-februar/da-sty17-sak-6-nye-mal-for-saksbehandlingstid.pdf>

¹⁴ Innst. 376 L (2016–2017) av 1. juni 2017: «Den samlede ressursbruken i domstolene knyttet til vigsler tilsvarende i dag om lag fem saksbehandlerårsverk, ifølge Domstoladministrasjonen. Dette innebærer en samlet ressursbruk på om lag 3 mill. kroner.»

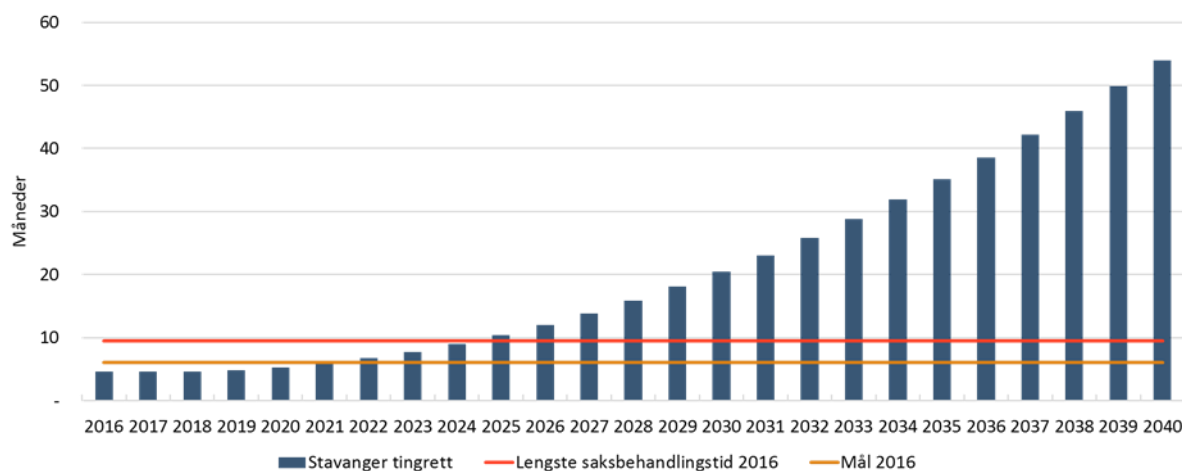
¹⁵ Det er en god del avvik mellom parameter som er benyttet i prognosemodellen og det som står beskrevet i teksten i KVUen. Det er ifølge utreder tallene i prognosemodellen som er de sist oppdaterte, og som kvalitetssikrer forholder seg til

Figur 2-1: Illustrasjon av usikkerheten i KVUens arealprognoser.¹⁶



For å synliggjøre konsekvensene dersom domstolene ikke får den kapasitetsøkningen arealprognosene tilsier at de har behov for, har kvalitetssikrer foretatt enkle framskrivninger av saksbehandlingstiden.¹⁷ Prognosene viser at dersom domstolenes kapasitet ikke økes, forventes saksbehandlingstiden å bli uakseptabelt høy innen relativt kort tid, jfr. figuren under.

Figur 2-2: Utvikling i gjennomsnittlig saksbehandlingstid for tvistesaker i Stavanger tingrett ved forventet vekst i saksinngangen og opprettholdelse av dagens areal og kapasitet.



Valg av dimensjonering for nybygg har vi flyttet til mulighetsstudien.

Nærmere om behovet for sikkerhet og funksjonalitet

Kvalitetssikrer savner en god beskrivelse i KVUen av konsekvensene ved de identifiserte manglene ved dagens rettslokaler, både i dagens tinghus og i de leide lokalene. Fører manglende sikkerhetstiltak og manglende funksjonalitet for eksempel til lav effektivitet i saksgjennomføringen? Indikatorer her kunne vært problemer med å gjennomføre saker innen fristen eller særlig høye driftskostnader for å opprettholde måloppnåelse. Som KVUen

¹⁶ At forventningsverdien avviker fra KVU skyldes i all hovedsak oppdaterte befolkningsprognoser fra SSB.

¹⁷ Framskrivningene forutsetter at antall saker domstolene avviker i dagens bygg samsvarer med antall saker det er mulig å avvikle gitt kapasiteten i rettsbyggene. Antall årlige avviklede saker holdes dermed konstant. Forventet antall innkomne saker hentes fra framskrivninger i kvalitetssikrers arealmodell.

viser er måloppnåelsen for tingretten i Stavanger god. Kvalitetssikrer har heller ikke fått informasjon som tilsier at driftskostnadene for domstolene i Stavanger er ekstraordinært høye. En annen indikator som kan være relevant er at manglene ved dagens rettslokaler fører til lavere kvalitet i saksgjennomføringen eller svekket tillit til domstolene. Kvalitetssikrers oppfølgende dialog med Domstoladministrasjonen og utreder har ikke gitt svar i denne retningen. Vi har også etterspurt dokumentasjon som kan støtte KVUens vurderinger av inneklima og opplevelse av trygghet, for eksempel ved resultater fra arbeidsmiljøundersøkelser i tingretten, men det har vi ikke fått tak i. Kvalitetssikrer har blitt fortalt at sikkerhets- og funksjonalitetsutfordringene er et tilbakevendende tema i medarbeidersamtaler, vernerunder og samtaler med de ulike aktørene.¹⁸ Kvalitetssikrer sitter likevel igjen med kun subjektive vurderinger av hvor sterkt behov det er for bedre funksjonalitet og sikkerhet i rettslokalene.

2.4 Prosjektutløsende behov

Det prosjektutløsende behovet er i KVUen formulert som: «*Fremskaffe sikre, effektive og funksjonelle rettslokaler som kan ivareta domstolenes behov for tillit og avvikling av domstolenes oppgaver i Stavanger.*» Dette begrunnes med behovet for en større rehabilitering av tinghuset i Stavanger, innen anslagsvis fem år, og behovet for økt kapasitet. Det vises også til at tinghuset har grunnleggende mangler når det gjelder funksjonalitet og sikkerhet.

Kvalitetssikrer vurdering

Det er etter kvalitetssikrers vurdering mulig å benytte dagens tinghus uten større rehabilitering de nærmeste årene. Vår befaring i bygget sammen med tinghusets driftstekniker fra Statsbygg viser at det er noen tiltak som må gjennomføres og at FDV-kostnadene sannsynligvis vil øke noe, jfr. vedlegg D.

Kvalitetssikrer finner det sannsynlig at riktigere arealsammensetning og grunnsikring i lokalene vil kunne føre til høyere effektivitet og kvalitet i saksgjennomføringen, i tillegg til at alle aktører vil få økt opplevelse av trygghet. Behovet framstår ikke som tidskritisk. Behovsanalysen har ikke dokumentert konsekvenser ved at sikkerheten og funksjonaliteten i lokalene ikke økes. Soneinndeling prioriteres av Domstoladministrasjonen ved nybygg, men det er i liten grad prioritert å investere i enkle sikkerhetstiltak i dagens tinghus.¹⁹

Kvalitetssikrer finner det sannsynliggjort at domstolene i Stavanger vil ha behov for økte arealer fremover, jfr. figuren over som illustrerer konsekvenser for ventetid dersom kapasiteten ikke øker. Behovet for større rettslokaler vurderes dermed både som bestandig og vesentlig. Dette behovet framstår ikke som tidskritisk, da det er mulig å fortsette med stegvis økning i leielokaler.

Kvalitetssikrer finner dermed at det prosjektutløsende behovet er hensiktsmessig formulert i KVUen, men det fremstår ikke som tidskritisk.

¹⁸ Mail fra Domstoladministrasjonen til kvalitetssikrer av 16.08.2017. Domstoladministrasjonens og Stavanger tingrett på spørsmål fra kvalitetssikrer.

¹⁹ Domstoladministrasjonen virker å ha styrket innsatsen for å heve sikkerhetsnivået i de rettsbygningene der dette ikke alt er gjort. I beretning til styret i Domstoladministrasjonen av 31. mai 2017 (sak 17/858-1) opplyser Domstoldirektøren at fordi arbeider med nye rettslokaler i Bergen vil pågå flere år fram i tid er det blitt «nødvendig å gjennomføre et begrenset soneskille i 2017.» Videre opplyses det under overskriften «Prioriteringer» at det er «viktig å sikre at domstoler som mangler soneskille og/eller tilrettelegging for universell utforming blir tilgodesett.» Stavanger tinghus er ikke et av de nevnte rettslokalene.

3 Strategikapittelet

Kvalitetssikrer foreslår justeringer i samfunnsmål og effektmål for å sikre konsistens mellom behov og mål, og indre konsistens i målhierarkiet.

3.1 Målhierarkiet i KVUen

KVUen har definert følgende samfunnsmål og effektmål for tiltaket.

Figur 3-1: KVUens samfunnsmål.

«Rettsbygningen i Stavanger er en uavhengig, sikker, effektiv og funksjonell rettsbygning i et 50 års-perspektiv»

Figur 3-2: KVUens effektmål og måleindikatorer. Effektmålene er satt opp i prioritert rekkefølge.

Effektmål	Beskrivelse	Indikator
E1: Kapasitet og fleksibilitet	Den fremtidige rettsbygningen håndterer vekst i antall saker og antall ansatte i Stavanger tingrett, Gulating lagmannsrett, og Sør-Rogaland jordskifterett. Tilstrekkelig kapasitet på innflyttingstidspunktet behandles som et absolutt krav.	Jo mer robust et alternativ er for å kunne håndtere fremtidig vekst i antall rettssaker og antall ansatte, desto høyere måloppnåelse.
E2: Har fleksibilitet i forhold til endring av struktur og oppgavefordeling	Den fremtidige rettsbygningen har fleksibilitet til å håndtere endringer i domstolstrukturen.	Måles gjennom hvor fleksible alternativene er i forhold til å håndtere endringer i domstolstrukturen
E3: Funksjonell rettsbygning	Rettsbygningen er funksjonell i forhold til å ivareta grunnleggende behov i forbindelse med avvikling av saker	Måles gjennom at funksjonalitet er ivaretatt i forhold til riktig sammensetning av rettssaler, og at det finnes funksjonelle lokaler for ansatte, parter og andre aktører.
E4: Samhandling	Rettsbygningen har en plassering som gjør det mulig å samarbeide godt og effektivt med politiet og kriminalomsorgen	Måles gjennom avstand mellom rettsbygning, politi og andre i straffesakskjeden
E5: Har nødvendig sikkerhetsnivå	Rettsbygningen innehar en grunnsikring som gir ansatte og besøkende trygghet.	Måles gjennom alternativenes evne til å ivareta behovet for grunnsikring
E6: Tilgjengelighet	Det er lett tilgang til rettsbygningene gjennom sentral beliggenhet og tilgang til offentlig kommunikasjon	Måles gjennom: Sentral beliggenhet og tilgang til offentlig kommunikasjon
E7: Bymessige behov	Rettsbygningen fremstår som attraktiv og velfungerende i et byutviklingsperspektiv	Måles gjennom: Innspill fra kommune og interessenter. Vurdering av tomtelokaliserings opp bymessige behov

Kvalitetssikrers vurdering

Samfunnsmålet som det er spesifisert i KVUen er mer begrensende enn det kvalitetssikrer finner grunn til basert på behovsanalysen. På spørsmål fra kvalitetssikrer svarer utreder at samfunnsmålet ikke er ment å legge føringer slik at løsningen skal være én «fysisk bygning». Rettsbygningen kan bestå av flere bygg uten at det bryter med samfunnsmålet. Etter kvalitetssikrers vurdering er også usikkerheten i fremtidig arealbehov så høy at et 50-års perspektiv i samfunnsmålet vil kunne virke unødvendig begrensende på mulighetsrommet. Det er også vesentlig overlapp mellom begrepene funksjonell og effektiv. Kvalitetssikrer foreslår dermed en omformulering av samfunnsmålet:

«Domstolene i Stavanger har rettslokaler som ivaretar behovet for uavhengig, sikker og effektiv saksavvikling.»

Etter kvalitetssikrers vurdering bygger flere av effektmålene i KVUen opp under samfunnsmålet, men det vil være en fordel om de presiseres bedre for å synliggjøre virkningene en ønsker å oppnå. For eksempel er økt kapasitet, funksjonalitet og fleksibilitet et middel for økt effektivitet, ikke et mål i seg selv. Det er også en fordel om antallet effektmål kan begrenses. Ivaretagelse av bymessige behov bygger ikke opp under samfunnsmålet og kan etter vår vurdering håndteres som en ikke-prissatt virkning. Samhandling med andre aktører i straffesakskjeden er i KVUen spesifisert ned til å dreie seg om tilgjengelighet, og kan dermed inkluderes i det målet. Kvalitetssikrer anbefaler dermed følgende formuleringer for effektmål:

Tabell 3-1: Kvalitetssikrers forslag til justerte effektmål

Effektmål
Effektiv saksavvikling av høy kvalitet
Ansatte og brukere er, og opplever seg, trygge når de befinner seg i rettslokalene.
Rettslokalene er tilgjengelige for alle brukere, herunder ansatte, aktører, publikum og andre deler av straffesakskjeden
Rettslokalenes fremtoning bygger opp under folks tillit til rettssystemet

Etter kvalitetssikrers vurdering foreligger det ikke innebygde motsetninger i disse effektmålene, og helheten av mål er realistisk og oppnåelig. Etter kvalitetssikrers vurdering er også presisjonsnivået på effektmålene hensiktsmessig. En potensiell indikator for å vurdere måloppnåelse av effektiv saksavvikling kan være i hvilken grad Stortingets mål for saksbehandlingstid nås og sammenligning av saksbehandlingstid i Stavanger versus gjennomsnittet av sammenlignbare domstoler. Opplevelse av trygghet, tilgjengelighet og tillit kan måles ved hjelp av spørreundersøkelser. For å undersøke om effektiviteten går på bekostning av kvaliteten kan en også benytte spørreundersøkelser, men her kan det være vesentlige problemer med målefeil.

4 Overordnede krav

De prosjektspesifikke kravene må omformuleres for å føre til oppfyllelse av effektmålene

4.1 Krav fra KVUen

KVUen lister opp følgende krav som viktige:

Figur 4-1: KVUens tabell 16 over viktige krav.

Viktig krav	Indikator
V1: Kapasitet og fleksibilitet	Jo mer robust et alternativ er for å kunne håndtere fremtidig vekst i antall rettssaker og antall ansatte, desto høyere måloppnåelse. Dette gjelder også fleksibilitet å forhold til å kunne slå sammen flere rettsbygninger i fremtiden
V2: Funksjonell rettsbygning	Jo mer robust et alternativ er ansett i forhold til å kunne være en funksjonell rettsbygning i dag og i fremtiden, jo høyere måloppnåelse.
V3: Samhandling	Måles gjennom avstand mellom rettsbygning, politi og andre i straffesakskjeden
V4: Har nødvendig sikkerhetsnivå	Måles gjennom alternativenes evne til å ivareta behovet for sikkerhet
V5: Tilgjengelighet	Måles gjennom sentral beliggenhet og tilgang til offentlig kommunikasjon
V6: Bymessige behov	Innspill fra kommune og interessenter. Vurdering av tomtelokalisering opp bymessige behov
V7: Vern	Måles gjennom alternativenes evne til å ivareta behovet for vern av bygninger og inventar

Av disse vurderes krav 1, 2, 4 og 5 å ha høyest betydning. Myndighetskrav er ikke inkludert i rangeringen, da disse uansett må overholdes.

I tillegg legges det til grunn at rettsbygningen skal oppfylle krav til passivhusstandard, og det fremkommer av Tabell 15 side 55 at tilstrekkelig kapasitet på innflytningstidspunktet behandles som et absolutt krav.

Kvalitetssikrers vurdering

Etter kvalitetssikrers vurdering er ikke kravene som listet opp i KVUen hensiktsmessig formulert. I tabellen under har vi lagt inn forslag til krav som vil føre til oppfyllelse av effektmålene.

Tabell 4-1: Kvalitetssikrers justerte krav

Effektmål	Beskrivelse av krav som støtter opp under effektmålet
Effektiv saksavvikling av høy kvalitet	Hensiktsmessig størrelse på arealer Hensiktsmessig sammensetning av rettssaler og tilknyttede arealer (tolkerom, vitnerom, teknisk utstyr, celler) Godt inneklima Gangavstand mellom lokasjoner
Ansatte og brukere er, og opplever seg, trygge når de befinner seg i rettslokalene.	Mulighet for sikker adkomst og opphold for ansatte, aktører og publikum (for eksempel gjennom grunnsikring)
Rettslokalene er tilgjengelige for alle brukere, herunder ansatte, aktører, publikum og andre deler av straffesakskjeden	Lokalisering som begrenser reisetid til/fra rettslokalene for alle brukere, herunder ansatte, aktører, publikum og andre deler av straffesakskjeden Rettslokalene fremstår åpent og tilgjengelig for publikum Universell utforming
Rettslokalenes fremtoning bygger opp under folks tillit til rettssystemet	Rettslokalene fremstår uavhengige av resten av straffesakskjeden Rettslokalene fremstår tillitvekkende

Kvalitetssikrer har inkludert vernet av dagens tinghus som et ikke-prosjektspesifikt krav, men vernet er svært begrenset og vil i praksis ha liten betydning.²⁰ Kravet om passivhusstandard finner vi ikke begrunnet i behovsanalysen. Som KVUen legger kvalitetssikrer til grunn at andre myndighetskrav overholdes.

²⁰ Megler, takstmenn og antikvarmyndigheter vi har vært i kontakt med vurderer denne potensielle begrensningen til å ha ingen eller marginal betydning på salgspris.

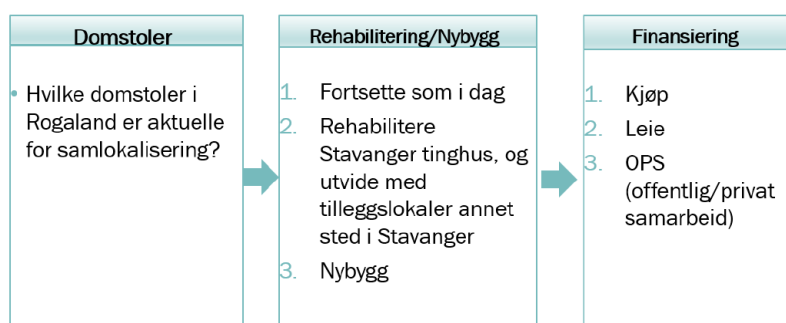
5 Mulighetsstudien og etablering av konsepter

Alternativene som trekkes videre til KUVens alternativanalyse dekker en for snever del av mulighetsrommet. Nullalternativet er ikke spesifisert opp som et sammenligningsalternativ og Nullpluss alternativet inkluderer for høye kostnader.

5.1 Prosess og metode i KUV

Til å utforske mulighetsrommet er det benyttet informasjon fra analysen av behov, mål og krav. Det er videre identifisert sentrale dimensjoner for å spenne ut mulighetsrommet og det er foretatt en grovsiling av alternativene før de trekkes videre til alternativanalysen.

Figur 5-1: KUVens figur 10 - oversikt over prinsipielle muligheter som er vurdert for ny rettsbygning i Stavanger



Kvalitetssikrers vurdering

Mulighetsrommet i KUVen er etter kvalitetssikrers vurdering for snevert utforsket. Dette kan skyldes KUVens stegvise framgangsmåte for å utforske mulighetsrommet, som illustrert i figuren over. Det kan være krevende å identifisere hva som ikke er utforsket når en ikke har forsøkt å plassere alternativene i forhold til hverandre på tvers av ulike dimensjoner.

5.2 Dimensjoner for kartlegging av mulighetsrommet

KUVen har identifisert følgende dimensjoner for kartlegging av mulighetsrommet for ny rettsbygning i Stavanger:

1) Grad av sammenslåing/samlokalisering av domstoler, 2) Rehabilitering/nybygg, 3) Leie/eie.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer savner en dimensjon som fører til vurdering av tiltak med ulike kostnader, og inkluderer dette i sin analyse.

I hvilken grad alternativene benytter andre bygg enn dagens tinghus framstår også for kvalitetssikrer som en relevant dimensjon å utforske. Nybygg i den ene enden av denne skalaen, og dagens løsning med tinghuset og leielokaler i andre enden av skalaen.

Sammenslåing av domstoler er ikke gjenstand for vurdering i denne KUVen. Det er nødvendig å forholde seg til den fremtidige usikkerheten dette innebærer, men det inngår ikke som en sentral dimensjon for å spenne ut

mulighetsrommet. Grad av samlokalisering av domstolene i Stavanger vil kunne være en relevant dimensjon, men er skrevet ut i KVUen under «forkastede alternativer».

Kvalitetssikrer vurderer finansieringsløsning (eie/leie-dimensjonen) som ikke konseptuelt interessant. I et velfungerende marked vil det ikke være vesentlige samfunnsøkonomiske forskjeller mellom å eie eller leie. Nærmere undersøkelser med markedsaktører i Stavanger tilsier at markedssituasjonen for sentrumsnære tomter er velfungerende.

5.3 Forkastede alternativer

KVUen vurderer det som opplagt lite samfunnsøkonomisk lønnsomt å skille Stavanger tingrett og Gulating lagmannsrett. Det vises til muligheten til å dele på infrastruktur, lokaliteter og kompetanse, samt at det ikke er praksis for at lagmannsrettene har egne bygninger i andre byer ut over der de har hovedsete. KVUen vurderer det også som opplagt samfunnsøkonomisk lønnsomt at Sør-Rogaland Jordskifterett samlokaliseres med tingretten og lagmannsretten i alle langsiktige løsninger. Det vises til adgangen til et større kompetansemiljø, redusert sårbarhet, deling av infrastruktur og rettssaler.

KVUen vurderer det som nødvendig at tomt for eventuelt nybygg er stor nok til å huse en eventuell utvidelse med Jæren og Dalane tingretter i framtiden. Haugaland tingrett ble vurdert som uaktuell for samlokalisering med domstolene i Stavanger, i hovedsak fordi domstolen er av en viss størrelse, men også fordi de har et nytt og funksjonelt tinghus og det ikke er gitt noen signaler fra Domstoladministrasjonen eller Justis- og beredskapsdepartementet om en eventuell samlokalisering på sikt.

KVUen vurderer det som ikke mulig å bygge ut tinghuset. Bygningen kan rehabiliteres, men uten inngrep i søyleplasseringer og bærende konstruksjoner er det ikke mulig å utforme bygningen på en måte som tilfredsstiller dagens krav til grunnsikring og store funksjonelle rettssaler. Selv med inngrep i bærende konstruksjoner vurderer KVUen det som vanskelig å både tilfredsstille behovet for store funksjonelle rettssaler og kravet for grunnsikring, som følge av at bygningen er for smal. Inngrep i søyleplasseringer og bærende konstruksjoner vurderes til å gi kostnader som overstiger nybyggkostnader, og dermed som et lite relevant alternativ. En utbygging av dagens rettsbygning for å møte fremtidig behov vurderes ikke som mulig som følge av nødvendige hensyn til naboeiendommen. Det er mulig å benytte dagens tinghus som kontorbygg, med rettssaler i annen bygning, men det vurderes som et dårlig alternativ. Den mest relevante løsningen for videre bruk av Stavanger tinghus vurderes til å være rehabilitering av bygget, fortsatt aktivitet der som tidligere og leie av ekstra lokaler i Stavanger i tråd med utviklingen i behovet.

Kvalitetssikrers vurdering

KVUens løsning på fremtidig usikkerhet med hensyn til sammenslåing av tingretter vurderes som hensiktsmessig håndtert. Særlig sett i sammenheng med andre usikkerhetselementer som påvirker fremtidig arealbehov for dagens domstoler i Stavanger. Det er etter vår vurdering ikke nødvendig å analysere ulike tomtestørrelser for nybygget, så lenge alternativanalysen synliggjør konsekvensene av dette valget.

Kvalitetssikrer finner det, som KVUen, heller ikke hensiktsmessig å analysere kombinasjoner av utbygginger av dagens tinghus sammen med nabobygg, da det fremstår som en dyr og mindre god løsning enn alternativene som trekkes videre til alternativanalysen.

Kvalitetssikrer er kritisk til KVUens formuleringer om løsninger som er «opplagt samfunnsøkonomisk ulønnsomme» eller at det ikke finnes «gode økonomisk rasjonelle begrunnelser» for en løsning. Kvalitetssikrer

er ikke uenig i at det medfører fordeler å samlokalisere Stavanger tingrett og Gulating lagmannsrett. Muligheter for sambruk av fasiliteter som venteceller og slusesystem for innkjørsel av arrestanter er eksempler på dette. Kvalitetssikrer er noe mer usikker på fordelene ved å samlokalisere Sør-Rogaland jordskifterett med Stavanger tingrett og Gulating lagmannsrett. En potensiell kostnad er økning i standarden på Jordskifterettens arealer når de inngår i nye rettslokaler. De leier i dag ordinære kontorlokaler på det kommersielle markedet. Arealbehovet til jordskifteretten er relativt lite sett i forhold til det totale arealbehovet, og kvalitetssikrer har ikke funnet det hensiktsmessig å analysere nybyggalternativer med og uten jordskifteretten.

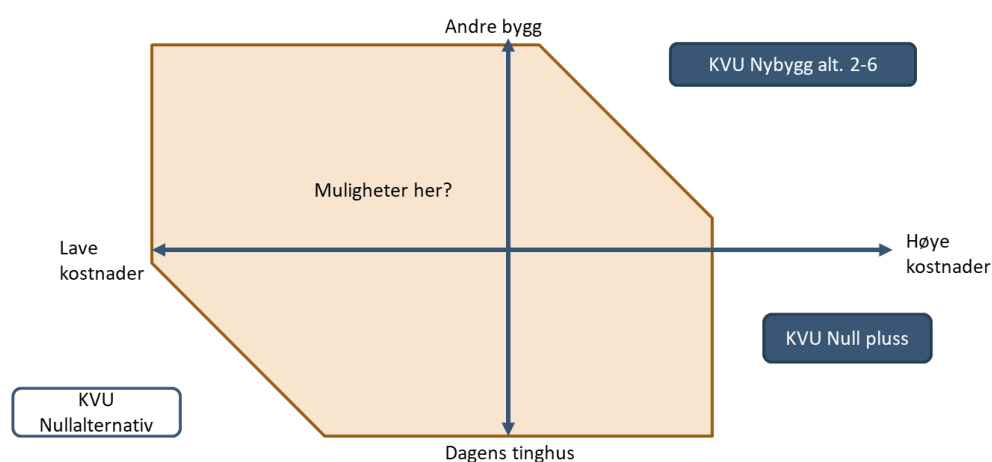
5.4 Alternativer for videre analyse

Følgende alternativer trekkes videre til KVUens alternativanalyse: 1. Nullalternativet, 2. Nullplussalternativet (dagens rettsbygning med leie av ekstra arealer for å håndtere forventet vekst i antall saker), 3. Nybygg Lagårdsveien, 4. Nybygg sentral tomt, 5. Nybygg Bekhuskaien, 6. Nybygg Nytorget og 7. Leie.

Kvalitetssikrers vurdering

Valget som blir presentert for Regjeringen i KVUen er relativt dyre nybyggsalternativer vurdert opp mot et enda mer kostbart rehabiliteringsalternativ. Etter kvalitetssikrers vurdering bør man inkludere alternativer som ikke er så kostbare som de som foreligger i KVUen. Når vi introduserer kostnadsdimensjonen viser det seg at en vesentlig del av mulighetsrommet ikke er vurdert i KVUen, jfr. figuren under.

Figur 5-2: Illustrasjon av mulighetsrommet og hvilke konsepter som er tatt videre til KVUens alternativanalyse.



Nullalternativet i KVUen er ikke spesifisert opp som et sammenligningsalternativ og Nullplussalternativet er for omfattende. I tillegg kan en se for seg andre tilgjengelige lokaler i Stavanger som kan bygges om til rettslokaler. Etter dialog med oppdragsgiver²¹ ble det besluttet at kvalitetssikrer gjennomfører de nødvendige justeringer av null- og Nullplussalternativene. I tillegg ble det igangsatt en tilleggsutredning av utreder, for å vurdere om ombygging av andre tilgjengelige lokaler i Stavanger ville være et relevant alternativ.²² Resultatene viser at ombygging av et annet bygg i Stavanger sentrum ikke framstår som et relevant alternativ til nybygg, og dermed kan skrives ut i mulighetsstudien.²³

²¹ Møte 28. februar

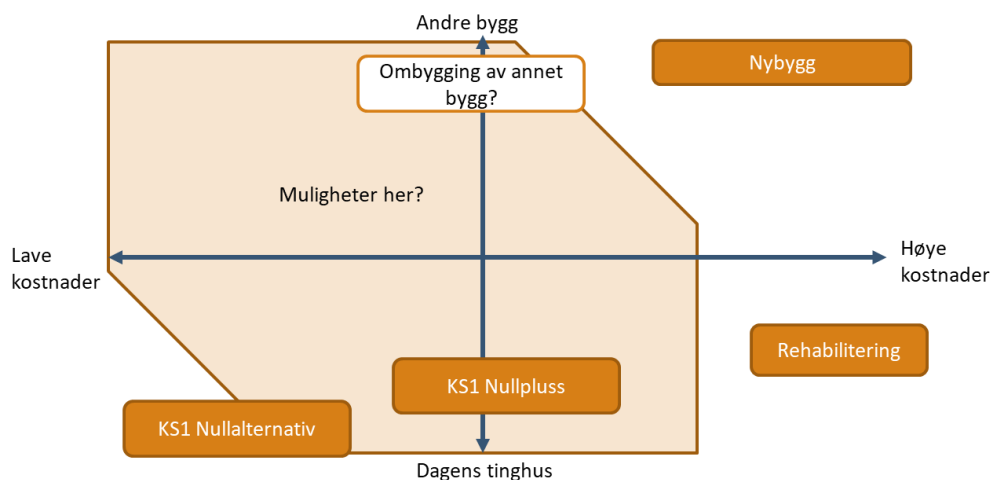
²² Oppdragsbrev av 14.03.2017 fra Justis og beredskapsdepartementet til Statsbygg. (Justis og beredskapsdepartementet, 2017)

²³ (Statsbygg, 2017a) og (Statsbygg, 2017b)

Etter kvalitetssikrers vurdering er konkrete tomtevalg ikke konseptuelt interessant. Det som i hovedsak skiller tomtealternativene fra hverandre er om de ligger i sentrum eller ikke og om det er et bygg på tomten som må rives versus om tomten er ubebygget. Prosessen i Stavanger har kommet lenger enn det som er vanlig på et KVVU-stadium. Når konkrete tomteforslag er på bordet, virker det fornuftig å vurdere dem opp mot hverandre. Av samme årsak trekker kvalitetssikrer også disse variantene av nybyggsalternativet videre til alternativanalysen. Som i KVVUen inkluderer også kvalitetssikrer tomt stor nok til å håndtere usikkerhet rundt fremtidig arealbehov.

Leiealternativet i KVVUen vurderes som en variant av en løsning som ikke gir vesentlig merinformasjon i alternativanalysen. I føringer for forprosjekt oppgir vi break-even pris for anbefalte konsept.

Figur 5-3: Illustrasjon av mulighetsrommet som utforskes i KS1.



Nærmere om konseptene som trekkes videre til kvalitetssikrers alternativanalyse

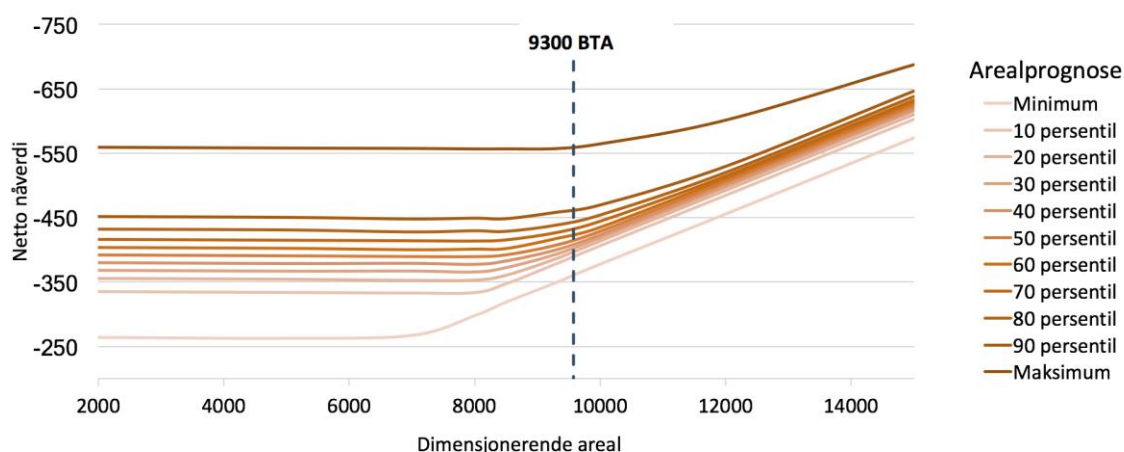
- Nullalternativet: I KVVUen har Stavanger tinghus en forventet levetid på maksimalt fem år i nullalternativet. Etter kvalitetssikrers vurdering vil bygget kunne ha lengre levetid. Dette er basert på befarings og samtaler med ansatte ved tinghuset, blant annet teknisk ansvarlig fra Statsbygg.²⁴ Kvalitetssikrer legger inn de nødvendige kostnader for at nullalternativet skal kunne fungere som et sammenligningsalternativ i hele analyseperioden. Det legges ikke inn økt leieareal.
- Nullplussalternativet: I KVVU er det lagt inn vesentlige kostnader til rehabilitering av dagens bygg i dette alternativet, samt leie og ombygging av midlertidige arealer under rehabiliteringen. Kvalitetssikrer omdøper det alternativet til Alt. 1 Rehabilitering. Kvalitetssikrers Nullplussalternativ inkluderer et minimum av kostnader, som i nullalternativet, men inkluderer også økning i leiearealet i tråd med forventet behov.
- Alt. 1 Rehabilitering: KVVUens Nullplussalternativ, men kvalitetssikrer legger inn økning i leiearealet ved behov, ikke alt ved åpning. Som i KVVU samlokaliseres Sør-Rogaland jordskifterett med tingretten og lagmannsretten i rehabiliteringsalternativet.
- Alt. 2-5. Nybygg: Som i KVVU.

²⁴ Se kapittel 6 om kostnader og vedlegg D

Hvorfor kvalitetssikrer har beholdt 9 300 kvm BTA som dimensjonerende areal

KVU har utredet et nybygg på 9 300 kvm BTA, som korresponderer til det forventede arealbehovet i år 2050. For å støtte opp under vurderingene av det dimensjonerende arealet har kvalitetssikrer gjennomført enkle optimeringsøvelser før alterantivanalysen ble slutført, jfr. figuren under og nærmere beskrivelse i Vedlegg G.

Figur 5-4: Optimering av dimensjonerende areal. Her illustrert ved netto nåverdi av nybyggsalternativet (gitt Bekhuskaien) for ulike arealusikkerhet og dimensjonerende areal for nybygget.



Figuren viser at:

- Høyere arealbehov gir høyere kostnader, da kurvene for høyere arealbehov ligger høyere opp i diagrammet.
- Det er lite penger å spare på å føre opp et svært lite bygg, ettersom de ulike linjene er horisontale lengst til venstre i diagrammet. Kostnadene faller ikke dersom man fører opp et lite bygg. Dette skyldes at mangel på areal forutsettes løst gjennom leie av tilleggsklokaler. I et velfungerende marked vil dette være omtrent like dyrt som å bygge selv.
- Det er vesentlige merkostnader knyttet til å føre opp et for stort bygg, ettersom kurvene stiger brått når man kommer langt til høyre i diagrammet. Dette skyldes at man her fører opp et bygg som er større enn eget arealbehov, samtidig som hverken KVU eller kvalitetssikrer ser at man vil klare å fylle bygget helt opp med eksterne leietakere. Et for stort bygg blir dermed dyrt.
- Kostnadene kan i liten grad reduseres dersom arealbehovet blir uventet lavt når man først har ført opp et stort bygg. Dette ses ved at kurvene for de ulike arealbehovpercentilene ligger tettere sammen ute til høyre i diagrammet enn de gjør ute til venstre. Dersom man fører opp et mindre bygg vil kostnadene nedskaleres med arealbehovet (reduert leie).

Optimeringen tar kun hensyn til prissatte effekter. Det virker derfor fornuftig at KVUens dimensjonerende areal ligger noe over knekkpunktet i figuren. Kvalitetssikrer holder på 9 300 kvm BTA i egen alternativanalyse.

6 Investeringskostnader og usikkerhetsanalyse

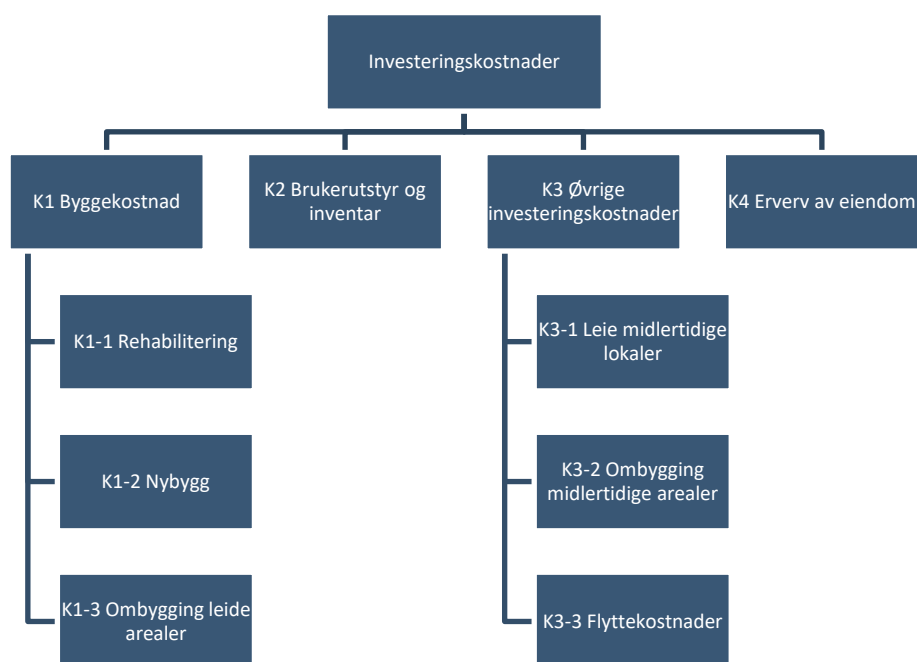
Kvalitetssikrers vurdering er at basiskostnadene for nybygg i KVUen er på riktig nivå. Alternativene null og nullpluss er endret i forhold til KVUens analyse. Prisene som benyttes for å beregne tomteverdi og leiepris er areal oppgitt per BRA og ganget med BTA i KVU. Kvalitetssikrer har korrigert for dette. Usikkerhetsanalysen er gjennomført etter god praksis, men kvalitetssikrer har gjennomført egen selvstendig usikkerhetsanalyse der nybygg blir noe dyrere.

6.1 Kostnadsestimat

KVUens kostnadsestimat for investeringer er gitt ved basiskostnad²⁵ og inkluderer byggekostnader, brukerutstyr og inventar, leie og ombygging av midlertidige lokaler, flyttekostnader, samt erverv av eiendom.

Byggekostnader inkluderer byggtekniske endringer av nåværende bygningsmasse eller opprettelse av nybygg. Brukerutstyr og inventar inkluderer løst utstyr som er nødvendig for å ta i bruk bygget. Ved behov for å leie midlertidige lokaler er det også et behov for ombygging. Flyttekostnader inkluderer kostnader ved flytting av virksomheten midlertidig eller permanent. For noen alternativer er det behov for å kjøpe tomt.

Figur 6-1: Investeringskostnader nedbrytningsstruktur



6.1.1 K1 Byggekostnader

Byggekostnader består av rehabilitering, nybygg inkludert riving av eksisterende bygg på tomt og ombygging av leide areal for langsiktig bruk.

²⁵ Basiskostnad er definert som den deterministiske summen av sannsynlig kostnad for alle spesifiserte, konkrete kalkyleelementer (kostnadsposter) på analyse tidspunktet pluss uspesifiserte kostnader.

K1-1 Rehabilitering

Rehabilitering er kun aktuelt for alternativ der eksisterende tinghus skal brukes som rettsbygning. OPAK har gjennomført en tilstandsanalyse av eksisterende Tinghus og estimert rehabiliteringskostnader. For nullalternativet, som er beskrevet med levetid på 5 år, er det estimert en minimumsinvestering på 2 millioner kroner som skal dekke det som omtales som akuttiltak.²⁶

I KVUen er det også estimert en mer omfattende rehabilitering av eksisterende tinghus. Det er forutsatt at eksisterende tinghus kan rehabiliteres uten omfattende bygningsmessige/ konstruksjonsmessige inngrep, slik som refundamentering og endring av bæresystemet. I følge KVU har tinghuset begrensninger i fysiske rammer og bygningsstruktur som gjør det vanskelig og kostbart å transformere bygningen til en rettsbygning som oppfyller dagens og fremtidens krav til rettssalstørrelser og sikkerhet. I tilstandsanalysen er det beskrevet at bygget oppgraderes/rehabiliteres til å ha varighet omtrent tilsvarende et nybygg²⁷.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer har endret hva som ligger i alternativ null og nullpluss. Kvalitetssikrers forutsetning for alternativ null og nullpluss er å opprettholde funksjonaliteten i dagens arealer i 40 år, men med noe redusert kapasitet i perioder med vedlikehold/utskiftninger. Dette innebærer økte investeringer sammenlignet med KVUens alternativ null, men mer begrensede investeringskostnader enn KVUens alternativ nullpluss. Kvalitetssikrers alternativ null og nullpluss skal ikke til enhver tid tilfredsstille alle nye krav som kommer. I tillegg skal bygget være i bruk mens det rehabiliteres, i motsetning til KVUens alternativ nullpluss som forutsetter midlertidig flytting under rehabiliteringsperioden. Kvalitetssikrers vurdering av tiltak til rehabilitering er gitt i vedlegg D.

K1-2 Nybygg

For nybygg er basiskostnadene for byggekostnader kalkulert av Statsbyggs seksjon for Økonomi og analyse (FØ). Eventuell riving av eksisterende bygningsmasse er inkludert i kostnadene. Riving er nødvendig for alternativ 4 nybygg Bekhuskaiaen og alternativ 5 nybygg Nytorget.

Kvalitetsmessig standard som ligger til grunn for estimatet er definert gjennom Domstoladministrasjonens Standard Byggeprogram for nye Tinghus²⁸. Det er lagt til grunn at tingretten skal ha en høy symbolverdi med et verdig preg på blant annet hovedinngang. Det er forutsatt en høyere standard innvendig enn for et gjennomsnittlig kontorbygg, for eksempel med stein i fellesområder og en stor andel parkett som gulvmateriale. Det forutsettes dog nøktern standard innenfor disse rammene. Av sikkerhetstiltak er det soneinndelingen som er det vesentligste tiltaket. Dette innebærer å etablere skille mellom indre og ytre sone for å unngå kryssende kommunikasjonslinjer for dommere, advokater, tiltalte, vitner, etc. ved adkomst til rettssaler.

Estimat i KVUen er om lag 37 000 kr/BTA ink. mva. byggekostnad for nybygg og 1000/2000 kr/BTA ink. mva. for riving av henholdsvis lagerbygning/kontorbygning.

Kvalitetssikrers vurdering

Statsbygg har estimert kostnader basert på prosjekter som er relativt sammenlignbare med ny rettsbygning i Stavanger. Dette inkluderer andre rettsbygninger, politistasjon/politihus, kontorbygg, universitet- og

²⁶ (OPAK, 2015)

²⁷ (OPAK, 2015)

²⁸ (Domstoladministrasjonen, 2010)

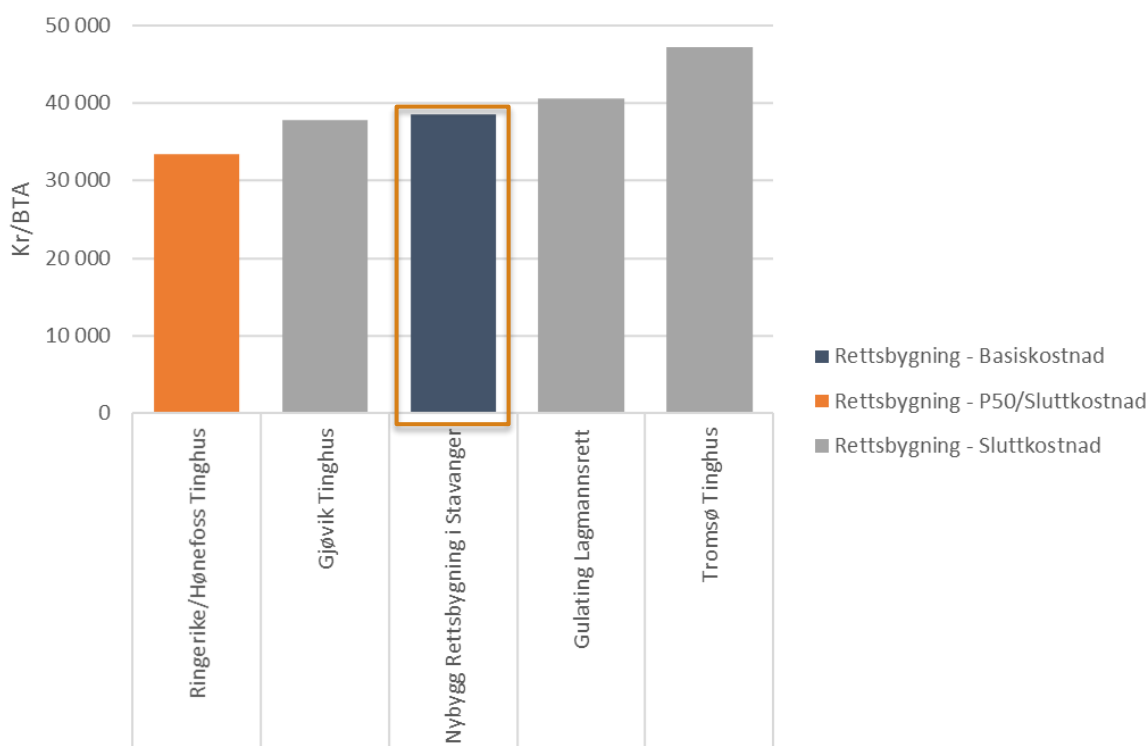
høgskolebygg. Rettsbygningen skal ha en høy symbolverdi for deler av arealet, men det er ikke planlagt som et signalbygg eller et bygg med ekstraordinær standard. Store deler av arealet i bygget vil etableres med nøktern standard. Etter kvalitetssikrers vurdering vil det være riktig å sammenligne kostnadene med referanseprosjektene som er brukt som grunnlag i KVV.

Det nyeste og mest relevante referanseprosjektet er ny rettsbygning for Gulating lagmannsrett i Bergen. I kalkyledokumentet som er grunnlaget for KVV var sluttkostnadene for dette bygget omlag 35 prosent dyrere enn basiskostnadene for ny rettsbygning i Stavanger. På forespørsel fra kvalitetssikrer har Statsbygg oppdatert sluttkostnad for dette prosjektet og skilt ut kostnader som ikke er sammenlignbare med ny rettsbygning i Stavanger. Det har ført til at de sammenlignbare kostnadene for Gulating lagmannsrett ligger om lag fem prosent høyere enn basiskostnaden for ny rettsbygning i Stavanger²⁹. Kvalitetssikrer understreker at tallene for Gulating lagmannsrett er sluttkostnader mens for ny rettsbygning i Stavanger er basiskostnad. Basiskostnad er summen av de mest sannsynlige kostnadene inkludert uspesifiserte kostnader, men uten usikkerhetsavsetning/risikotillegg.

Kvalitetssikrer vurderer at sikkerhetstiltakene som er beskrevet vil kunne øke arealet på bygget sammenlignet med bygg som ikke bygges med slik soneinndeling, men at kostnad per kvadratmeter i liten grad påvirkes.

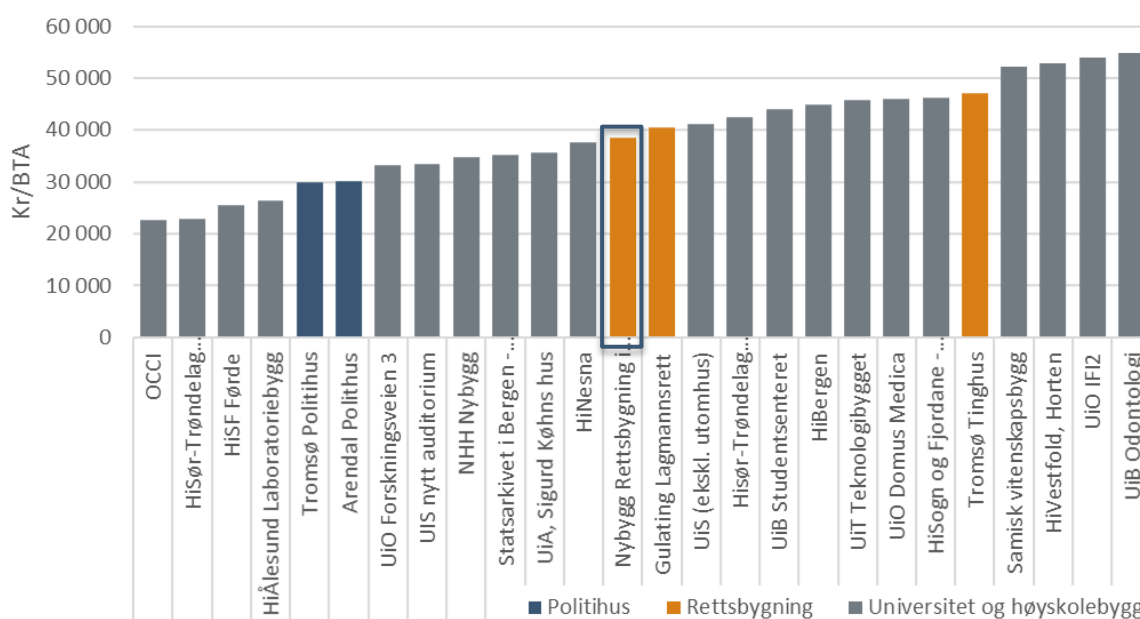
I figurene nedenfor er basiskostnad for ny rettsbygning i Stavanger vist i en ramme.

Figur 6-2: Referansepriser rettsbygninger, kr/BTA 2017-kroner, ink mva. Kilde: Statsbygg



²⁹ Mail fra Statsbygg til DNV GL, 10. februar 2017

Figur 6-3: Referansepriser³⁰ for bygg større enn 5000 BTA, kr/BTA 2017-kroner, ink mva. Kilde: Statsbygg og Internett.



Basert på sammenligning med referansepriser vurdere kvalitetssikrer at estimatet for nybygg er på et riktig nivå. Estimater for rivekostnader er også på nivå med kvalitetssikrers erfaringspriser.

K1-3 Ombygging

Kostnadene dekker ombygging av arealer for langsiktig leie og er planlagt for alternativer der det ikke investeres i nybygg. Kostnadene anses nødvendig til tross for at bygget har vært under løpende vedlikehold i tidligere leieperiode. Eventuell oppgradering/utskifting av teknisk anlegg som VVS, elektro, tele og data er forutsatt dekket av gårdeier og viderefakturert bruker gjennom leie.

Domstoladministrasjonen har informert kvalitetssikrer om kostnadene som var nødvendig for å klargjøre dagens leielokaler i Handelens Hus. Dette er lokaler som med relativt enkle tilpasninger kunne brukes til rettssaler. Et grovt overslag på kostnader i forbindelse med tilpasning til rettssaler inkludert nytt møterom, nye toaletter, lydtette dører og nye rettssaler utgjorde i sum om lag 6900 kr/BTA. Det er knyttet noe usikkerhet til om dette inkluderer kostnader for tilpassing til en konkret rettsak.

Estimatet i KVVU er 12 000 kr/BTA ink. mva.

Kvalitetssikrers vurdering

Det er usikkert hvilke lokaler som skal leies og bygges om. Kvalitetssikrers vurdering er at det er stor usikkerhet knyttet til hvilke kostnader som er nødvendig for å gjøre leide lokaler funksjonelle som rettsbygning. Dette innebærer om lokalene kan bygges om til arealer med rettssaler uten konstruksjonsmessige investeringer og hvordan eksisterende tekniske anlegg kan tilpasses en rettsbygningens behov. Kvalitetssikrer legger til grunn samme enhetspris som i KVVU, men med betydelig usikkerhet.

³⁰ Referansepriser inkluderer i denne figuren både P50-estimer, sluttkostnader, kostnadsramme og erfaringstall. Bruk av figuren må derfor utføres med bevissthet om at tallene ikke er fullt ut sammenlignbare.

I KVUen bygges det om lokaler på 3436 kvadratmeter BTA for alternativet som skal benytte dagens tinghus videre. Dette tilsvarer nødvendig leie av areal for å tilfredsstille arealbehovet i 2050. Kvalitetssikrer legger til grunn en stegvis økning i leielokaler. I nullalternativet økes ikke leiearealene utover det de har i dag. I nullpluss bygges det om ytterligere 860 kvadratmeter BTA for leie i tillegg til de lokalene som leies i dag. I alternativ 1 rehabiliteringsalternativet legger kvalitetssikrer til grunn at alle domstolene flytter ut av dagens leide lokaler, og bygger om og flytter inn i nye leielokaler på 2100 kvadratmeter BTA. Leiearealet som bygges om i nullpluss og rehabiliteringsalternativet i kvalitetssikrers analyse tilsvarer behovet for ekstra areal ved ferdigstillelse. Disse ombyggingskostnadene inkluderes i K3-Ombygging. Økt behov for leieareal utover dette bygges om stegvis med om lag 300 BTA omtrent hvert 5. år. Kostnader til ombygging i leielokaler utover de lokalene det investeres i her, faller inn under K-5 Leiekostnader og omtales i kapittel 7.3.4.

6.1.2 K2 Brukerutstyr og inventar

I KVUen er det antatt komplett nytt brukerutstyr og inventar for alle ansatte og arealer i alle alternativer. Sikkerhetstiltak er definert som byggutstyr og skal være dekket av byggekostnader. Sikkerhet kan uansett påvirke valg av brukerutstyr og inventar, spesielt i åpne arealer. Rettsbygningen består blant annet av rettssaler, kontorarbeidsplasser og meklingsrom/møterom med tilstøtende funksjoner som har forskjellig utstyrsbehov. KVUen har innhentet erfaringspriser, men påpeker at det finnes lite tilgjengelige sammenlignbare data. Basiskostnaden er 4000 kr/BTA ink. mva. som skal være basert på erfaringstall for kontor med god standard.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer legger til grunn samme enhetspris som i KVU. Dette er i tråd med estimater fra lignende utredninger. For alternativ null og nullpluss, forutsetter kvalitetssikrer gjenbruk av brukerutstyr og inventar. For de leiearealene som bygges om i nullplussalternativet, 860 kvadratmeter BTA, investeres det i nytt brukerutstyr og inventar. I likhet med ombyggingskostnader, er kostnader til brukerutstyr og inventar som følger av økning i leiearealer utover i tid, lagt inn i K5-leiekostnader.

6.1.3 K3 Øvrige investeringskostnader

K3-1 Leie av midlertidige lokaler

Ved full rehabilitering av dagens tinghus leies det midlertidige lokaler i to år under bygningsarbeidet. KVUen legger opp til at det leies midlertidige lokaler for det totale arealbehovet til Stavanger tingrett og Gulating lagmannsrett, angitt til 7300 BTA, i disse årene. Leiekostnadene per BTA per år er i KVUen oppgitt til 3020 kroner ink. Mva.³¹ Dette inkluderer leie og et tillegg for FDV-kostnader på 620 kr/BTA ink. mva. Leiepris samsvarer med den oppgitt for Nytorget, hentet fra notat fra DNB³².

K3-2 Ombygging av midlertidige lokaler

De midlertidig leide lokalene må tilpasses bruk som rettsbygning i den perioden de er i bruk. Med tanke på at det skal være midlertidig leie, planlagt for en periode på to år, er det forutsatt ombygging til lavest mulig pris men slik at de er tilstrekkelig egnet til rettslokaler for to års leie. Basisestimatet er 50 prosent av kostnaden som er brukt for ombygging av lokaler for langsiktig leie og utgjør dermed 6000 kr/BTA ink. mva.

³¹ KVUen oppgir samlet kostnad til leie og FDV på 2990 kroner inkl. mva. i 2015-priser. Tallene i teksten er oppjustert til 2017-priser.

³² (DNB Næringsmegling, 2015)

K3-3 Flyttekostnader

Flyttekostnader er estimert for hver flytting, det vil si enten flytting til nye permanente lokaler eller flytting til midlertidige lokaler og tilbake til rehabilitert tinghus. KVUen har lagt til grunn en enhetspris på 10 000 kr per ansatt basert på erfaringstall fra to større offentlige flytteprosesser.

Kvalitetssikrers vurdering

Leieprisen som er benyttet i KVUen er beregnet per BRA, ikke per BTA. Prisen er videre multiplisert med arealet gitt i BTA. I kvalitetssikrers analyse er leieprisen nedjustert med 13 prosent for å reflektere leieprisen per BTA.³³ Utrederes tillegg for FDV-kostnader ved leie er ikke i samsvar med estimer oppgitt i kalkyldokumentet³⁴. Dette er justert i kvalitetssikrers analyse slik at samlet basiskostnad for midlertidig leie per BTA per år er 2 779 kr/BTA inkl. mva. hvorav FDV-kostnadene utgjør 690 kr/BTA.³⁵ KVUen legger til grunn at hele Stavanger tingrett og Gulating lagmannsrett i Stavanger flytter over i midlertidige lokaler i perioden hvor eksisterende tinghus rehabiliteres. De midlertidige lokalene utgjør dermed 7300 kvadratmeter BTA i KVUen. Etter kvalitetssikrers vurdering kan deler av Stavanger tingrett flytte over i de permanente leielokalene under rehabiliteringsperioden. Arealbehovet i de midlertidige leielokalene reduserer dermed til 5200 kvadratmeter BTA i kvalitetssikrers analyse.

6.1.4 K4 Erverv av eiendom

Nybyggalternativer

Forventede tomtepriser ved nybyggalternativene er beregnet av DNB Næringsmegling på oppdrag for Statsbygg³⁶. Tomteprisene fremkommer ved å oppkapitalisere forventede fremtidige leieinntekter med avkastningskrav som varierer mellom 5,5 og seks prosent, fratrasket forventede byggekostnader. Deretter er det tatt høyde for at tomteeiers andel av marginen er 50 prosent, slik at tomtens verdi utgjør 50 prosent av den utregnede marginen. De forventede leieinntektene som er benyttet varierer med tomtenes sentralitet. Detaljene er angitt i

Tabell 6-1 under.

Tabell 6-1: Tomte- og kjøpspriser KVU, per kvadratmeter BRA

	Nytorget	Bekhuskaien	Lagårdsveien	Forusområdet
Brutto leie	2 400	2 350	2 300	2 250
Eierkostnader	-150	-150	-150	-150
Netto leie	2 250	2 200	2 150	2 100
Avkastningskrav	5,5 %	5,5 %	5,5 %	6 %
Verdi	40 900	40 000	39 100	35 000
Byggekostnad	-31 000	-31 000	-31 000	-31 000
Margin	9 900	9 000	8 100	4 000
Til tomteeier	50 %	50 %	50 %	50 %

³³ 1 BTA = 1,15 BRA, hvilket betyr at kvadratmeterprisen per BTA kun utgjør 1/1,15=87 prosent av prisen per BRA. En må derfor trekke 13 prosent fra kvadratmeterprisen per BRA dersom denne skal benyttes per BTA. 13 prosent må antas å være innenfor feilmarginen til slike tomtebelastningsberegninger. Kvalitetssikrer mener likevel at basisestimatene bør være så presise som mulig, så kan heller denne typen feilkilder tas høyde for i usikkerhetsanalysen.

³⁴ (Statsbygg, 2016b)

³⁵ 2017-priser

³⁶ (DNB Næringsmegling, 2015)

Tomtebelastning	5 000	4 500	4 100	2 000
------------------------	-------	-------	-------	-------

Kvalitetssikrers vurdering

Prisene i tabellen over er oppgitt per kvadratmeter BRA, mens arealet på rettsbygningen er oppgitt i kvadratmeter BTA. Kvalitetssikrers erfaring tilsier at man må legge til 15 prosent av arealet når man regner om fra BRA til BTA. Kvalitetssikrer korrigerer for dette, noe som innebærer at alle kjøpspriser og husleieberegninger reduseres med 13 prosent.

Markedet for næringseiendom i Stavanger er i stadig utvikling. Basert på de siste tilgjengelige markedsrapportene³⁷, vurderer kvalitetssikrer at utviklingen ikke bør ha innvirkning på de prisene som skal benyttes i analysen. Denne oppfatningen deles, etter kvalitetssikrers erfaring, av de aktørene som utarbeidet grunnlaget til KVUen.³⁸

6.1.5 Samlet vurdering av basiskostnader

Kvalitetssikrers samlede vurdering av basiskostnader er vist i tabellen under.

Tabell 6-2: Oversikt over kvalitetssikrers investeringskostnader per alternativ. Basiskostnad, mill. 2017-kroner, ink mva.

		Alt. 0 Null	Alt. 0+ Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaiaen	Alt. 5 Nybygg Nytorget
K1	Byggekostnad	58	68	130	361	361	373	372
K1-1	Rehabilitering	58	58	104	0	0	0	0
K1-2	Nybygg	0	0	0	361	361	373	372
K1-3	Ombygging	0	11	26	0	0	0	0
K2	Brukerutstyr og inventar	0	4	37	39	39	39	39
K3	Øvrige Investeringskostnader	0	0	63	1	1	1	1
K3-1	Leie midlertidige lokaler	0	0	29	0	0	0	0
K3-2	Ombygging midlertidige lokaler	0	0	33	0	0	0	0
K3-3	Flyttekostnader	0	0	1	1	1	1	1
K4	Erverv av eiendom	0	0	0	53	62	58	175
Totalt		58	72	230	453	462	471	587

Kvalitetssikrers samlede justeringer av basiskostnader er vist i tabellen under som differanse fra KVUens tall.

Alternativ null er endret konsept sammenlignet med KVU. Kvalitetssikrer har lagt inn investeringskostnad som er nødvendig for at bygget skal kunne leve de neste 40 årene.

Alternativ nullpluss er endret konsept sammenlignet med KVU. Kvalitetssikrer har lagt inn samme rehabiliteringskostnad i dagens tinghus som i nullalternativet og lagt inn kostnader for å bygge om leide lokaler i tillegg til brukerstyr og inventar for leielokalene.

³⁷ (DNB Næringsmegling, 2017) og (OPAK, 2017)

³⁸ Takstmann Aarland opplyser til kvalitetssikrer per telefon (med Kristoffer Midttømme i Menon, 20.02.17) at de forventede leieprisene i takstrapporten ikke er påvirket av at noe av arealet er vernet, og at vurderingen som ble gjort i 2013 vil stå seg dersom vurderingen skulle ha blitt gjort på nytt nå i 2016/2017.

For **alternativ 1 rehabilitering** (KVUens nullpluss) har kvalitetssikrer endret på konseptet ved å redusere behovet for midlertidige lokaler. Dette er gjort ved at lokalene som skal leies på lenger sikt kan klargjøres tidligere og tas i bruk i stedet for å leie store midlertidige lokaler. Dette reduserer behovet for midlertidige lokaler og ombygging av de midlertidige lokalene. I tillegg har kvalitetssikrer nedjustert arealet for ombygging av lokaler for langsiktig leie fra 3436 BTA til 2100 BTA. Dette er begrunnet med at kvalitetssikrer mener det er urimelig å leie arealer med en gang for å dekke fremtidig behov.

For alternativene med **Nybygg** har kvalitetssikrer lagt til kostnader for kunstnerisk utsmykning som et prosentvis påslag (én prosent). For erverv av eiendom er prisene i KVV oppgitt per kvadratmeter BRA, mens arealet på rettsbygningen er oppgitt i kvadratmeter BTA. Kvalitetssikrers erfaring tilsier at man må legge til 15 prosent av arealet når man regner om fra BRA til BTA. Å korrigere for dette innebærer at alle kjøpspriser og husleieberegninger reduseres med 13 prosent³⁹.

Tabell 6-3: Oversikt over differanse fra KVUens til kvalitetssikrers basiskostnader per alternativ, mill. 2017-kroner, ink. mva.

		Alt. 0 Null	Alt. 0+ Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaia	Alt. 5 Nybygg Nytorget
K1	Byggekostnad	56	66	-17	2	2	2	2
K1-1	Rehabilitering	56	56					
K1-2	Nybygg				2	2	2	3
K1-3	Ombygging		11	-17				
K2	Brukerutstyr og inventar	0	4	-5	0	0	0	0
K3	Øvrige Investeringskostnader	0	0	-30	0	0	0	0
K3-1	Leie midlertidige lokaler			-17				
K3-2	Ombygging midlertidige lokaler			-13				
K3-3	Flyttekostnader							
K4	Erverv av eiendom	0	0	0	-8	-9	-9	0
Totalt		56	70	-52	-6	-7	-7	2

6.2 Usikkerhetsanalyse

Til KVUen er det gjennomført en usikkerhetsanalyse av investeringskostnadene. Det er gjennomført en samling for å vurdere usikkerhetene der personer fra ulike fagområder hos Statsbygg, Stavanger tingrett, administrasjonssjef i Gulating lagmannsrett, Metier og OPAK har vært bidragsytere. Grunnlaget for dimensjoneringen av bygg er arealbehov i 2050. Statsbygg har estimert basiskostnadene for nybygg, mens rehabilitering av eksisterende tinghus er estimert av OPAK. Tall i KVV er oppgitt med prisnivå 2015. Kvalitetssikrer har prisjustert tallene til prisnivå 2017 med Statistisk Sentralbyrås byggekostnadsindeks for boligblokk (BKI BOL).

³⁹ 1 BTA = 1,15 BRA, hvilket betyr at kvadratmeterprisen per BTA kun utgjør 1/1,15=87 prosent av prisen per BRA. En må derfor trekke 13 prosent fra kvadratmeterprisen per BRA dersom denne skal benyttes per BTA. 13 prosent må antas å være innenfor feilmarginen til slike tomtebelastningsberegninger. Kvalitetssikrer mener likevel at basisestimaterne bør være så presise som mulig, så kan heller denne typen feilkilder tas høyde for i usikkerhetsanalysen.

Usikkerhetsanalysen er basert på Monte Carlo-simulering. Resultatet av usikkerhetsanalysen er forventningsverdier som er brukt videre i den samfunnsøkonomiske analysen.

Tabell 6-4: Oversikt over KUVens investeringskostnader per alternativ. Forventningsverdi, mill. 2017-kroner, ink. mva. Som beskrevet i kapittel 5 er alternativ 1 Rehabilitering et nytt navn på KUVens Nullpluss.

		Alt. 0 Null	Alt. 0+ Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaiaen	Alt. 5 Nybygg Nytorget	Alt. 6 Leie - nybygg
K1	Byggekostnad	2	NA	159	388	381	415	392	0
K1-1	Rehabilitering	2	NA	112					
K1-2	Nybygg				388	381	415	392	
K1-3	Ombygging			46					
K2	Brukerutstyr og inventar	0	NA	46	41	41	41	41	41
K3	Øvrige Investeringskostnader	0	NA	97	1	1	1	1	1
K3-1	Leie midlertidige lokaler			48					
K3-2	Ombygging midlertidige lokaler			48					
K3-3	Flyttekostnader			2	1	1	1	1	1
K4	Erverv av eiendom	0	NA	0	63	71	72	175	0
Totalt		2	NA	301	493	493	530	610	42

Kvalitetssikrers vurdering

Investeringskostnadene er analysert ved bruk av tradisjonell usikkerhetsanalyse der aktuelle personer har deltatt i vurderingen av usikkerhet. Usikkerhetsfaktorene som er analysert er relevante og fremstår som fornuftig vurdert. Kvalitetssikrer har gjennomført en selvstendig usikkerhetsanalyse der resultatene avviker noe fra KUV. Kvalitetssikrers resultater og differanse fra KUVen er presentert i resten av dette kapittelet.

6.2.2 Estimatusikkerhet

Estimatusikkerheten omfatter usikkerhet knyttet til enhetspriser og mengder og skal beskrive usikkerheten i estimatene med de forutsetninger som ligger til grunn, det vil si dagens kostnadsnivå, dagens forhold i markedet og beskrevne løsninger. Samtlige konsepter er i en tidlig planleggingsfase (forstudie) og det er dermed relativt stor usikkerhet knyttet til kostnadsoverslagene.

Estimatusikkerhet er i KUV vurdert samlet for investeringskostnader utenom erverv av eiendom som er vurdert individuelt. Resultatene er angitt i egen rapport fra usikkerhetsanalysen⁴⁰.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer har vurdert estimatusikkerhet noe mer detaljert enn i KUV. Dette innebærer blant annet egen vurdering av usikkerheten i arealet for bygget. Dette gjelder ikke valg av dimensjonerende år, men usikkerheten knyttet til hvor stort bygget blir gitt hva det dimensjoneres for. Dette inkluderer hvor arealeffektivt bygget blir. Usikkerheten er basert på erfaringstall for personfaktor for andre rettsbygninger. Dette tallet indikerer hvor stort

⁴⁰ (Metier, 2016)

areal som trengs per ansatt. Personfaktoren som ligger til grunn for arealet i nybygg er 103 (beregnet med estimert antall ansatte i år 2050).

Tabell 6-5: Oversikt med personfaktor (areal per ansatt) fra ulike rettsbygninger

Referanser	Domstoler	Personfaktor
Oslo tinghus	Oslo tingrett, Oslo byfogdembete	91
Trondheim tinghus	Sør-Trøndelag tingrett, Frostating lagmannsrett	140
Gulating lagmannsrett	Gulating lagmannsrett	127
Tinghuset i Drammen	Drammen tingrett	111
Tromsø tinghus	Nord-Troms tingrett	107
Borgarting lagmannsrett	Borgarting lagmannsrett	100
Kristiansand tinghus	Gulating lagmannsrett	127
Bergen tinghus (dagens bygning)	Bergen tingrett, Nordhordland tingrett	122
Bergen tinghus (nybygg)	Bergen tingrett, Nordhordland tingrett, Nord- og Midhordland jordskifterett	96
Stavanger tinghus (dagens bygning)	Gulating lagmannsrett, Stavanger tingrett	124
Stavanger tinghus (nybygg)	Gulating lagmannsrett, Stavanger tingrett, Sør- Rogaland jordskifterett	105

For øvrige kostnader har kvalitetssikrer vurdert estimatusikkerhet for hver kostnadspost i nedbrytningsstrukturen vist i Figur 6-1.

6.2.3 Usikkerhetsfaktorer

I usikkerhetsanalysen til KVUen er det definert 6 usikkerhetsfaktorer som påvirker kostnadene i ulik grad. Disse kalles markedsusikkerhet, modenhet i prosjektet, lokale forhold og grunnforhold, eierstyring og rammebetingelser, interessentpåvirkning og prosjektorganisasjon.

Kvalitetssikrers vurdering

Til forskjell fra estimatusikkerheten skal usikkerhetsfaktorene fange opp usikkerheten i kontekstuelle forhold og endringer av forutsetningene som ligger til grunn for kostnadsestimatene. Usikkerhetsanalysen til KVUen har definert usikkerhetsfaktorer som ser fornuftige ut. Kvalitetssikrer har gjennomført en selvstendig usikkerhetsanalyse med gruppeprosess for å definere usikkerhetsfaktorer, men i hovedsak benyttet samme usikkerhetsfaktorer som i KVU. Kvalitetssikrer har definert seks usikkerhetsfaktorer og viser i figuren under hvordan disse faktorene forventes å treffe i tid sett mot Statsbyggs prosjektmodell. Usikkerhetsfaktorene er også utdypet noe mer i vedlegg D.

Figur 6-4: Tidspunkt for når usikkerhetsfaktorer virker



U1 Markedsusikkerhet skal fange opp prisutviklingen på prosjektets kostnader som følge av konjunktursituasjonen og utviklingen i anleggsmarkedet i området og for dette prosjektet spesielt. Markedet for et bygg av denne størrelsen er forventet å inkludere de store nasjonale entreprenører, og muligens internasjonale. Det er usikkert hvordan entreprenørmarkedet i Stavanger er sammenlignet resten av landet. Fordi erfaringspriser er hentet utenfor Stavangerområdet, er det usikkerhet knyttet til om dette prisnivået er representativt for Stavanger. Det er også usikkerhet med hensyn til aktivitetsnivået på tidspunktet for utlysning.

U2 Modenhet i prosjektet tar for seg usikkerhet knyttet til grunnlaget for analysen og kvaliteten på dokumentasjon og arbeidet som ligger til grunn for analysene. Dette inkluderer endring av faktorer som er dimensjonerende for arealbehovet frem til det tas en beslutning om hvilken størrelse bygget skal dimensjoneres for.

U3 Lokale forhold og grunnforhold skal ta hensyn til hvilke typer omgivelser bygget skal bygges i og grunnforholdene. Hvilke utfordringer er knyttet til å bygge i området i forhold til infrastruktur som bl.a. vann og avløp, kraftnett og hvilke hensyn prosjektet må ta til omgivelsene som naboer, trafikk, kulturminner ol.

U4 Rammebetingelser dekker føringer og krav til prosjektet fra myndigheter og kommune som kan endres. Nye standardkrav kan påvirke prosjektets kostnader f.eks. ved at kvaliteten på materialer etc. øker og blir dyrere. I KVUen er det gjort en omfattende utredning av tomter. Det vil likevel være usikkerhet knyttet til om disse tomtene vil bli tilgjengelig på riktig tidspunkt, og til hvilken kostnad. Stavanger formannskap har stilt krav om at det gjennomføres arkitektkonkurranse. Løsningene som fremkommer i en slik konkurranse kan føre til endrede kostnader for nybygg⁴¹.

U5 Interessentpåvirkning skal ta hensyn til at krav fra en del interessenter kan fordyre prosjektet. Interessenter er alle som kan tenkes å ha en mening om hvor bygget skal ligge, hvordan det bør utformes eller som kan påvirke gjennomføringen i større eller mindre grad. Kostnadene er knyttet til at interessenter krever andre løsninger for eksempel at konstruksjoner og materialvalg må endres eller ved at det tar lenger tid å gjennomføre prosjektet. Det kan også være at brukeren får aksept for krav som ikke er tatt høyde for i plangrunnlaget, som medfører økte kostnader. Dette kan for eksempel være i form av økt sikkerhet eller funksjonalitet.

U6 Prosjektorganisasjon kan påvirke kostnadsbildet ved styring og gjennomføring av prosjektet. Oppbyggingen av prosjektorganisasjonen samt kvalitet og tilgang på bemanning og ledelse kan påvirke kostnadsbildet ved planlegging (prosjekteringsfasen) og ved planlegging/gjennomføring av prosjektet i anleggsperioden. Det er ikke

⁴¹ (Stavanger Formannskap, 2016)

fastsatt hvem som vil styre prosjektet, om dette er Statsbygg eller en annen byggherre. Kvalitetssikrer forutsetter at prosjektet gjennomføres med normalt god gjennomføring, tilsvarende som i erfaringsprosjekter. Resultater

6.2.4 Differanse mellom KVU og kvalitetssikrer utover basiskostnader

Differanse mellom KVUens og kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse utover endringer i basiskostnader er vist nedenfor. Differanse i basiskostnader er vist i Tabell 6-3.

Tabell 6-6: Oversikt over differanse fra KVV til kvalitetssikrers vurdering av usikkerhet. Forventningsverdi, mill. 2017-kroner, ink mva.

		Alt. 0 Null	Alt. 0+ Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaiaen	Alt. 5 Nybygg Nytorget
K1	Byggekostnad	6	7	5	29	36	59	51
K1-1	Rehabilitering	6	6	4	0	0	0	0
K1-2	Nybygg	0	0	0	29	36	59	51
K1-3	Ombygging	0	1	1	0	0	0	0
K2	Brukerutstyr og inventar	0	0	1	5	5	5	6
K3	Øvrige Investeringskostnader	0	0	10	0	0	0	0
K3-1	Leie midlertidige lokaler	0	0	2	0	0	0	0
K3-2	Ombygging midlertidige lokaler	0	0	8	0	0	0	0
K3-3	Flyttekostnader	0	0	0	0	0	0	0
K4	Erverv av eiendom	0	0	0	4	9	7	3
Totalt		6	7	16	37	50	71	60

Resultatene fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse avviker noe fra KVUens resultater. Hovedforklaring til at nybygg er dyrere i kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse enn i KVV:

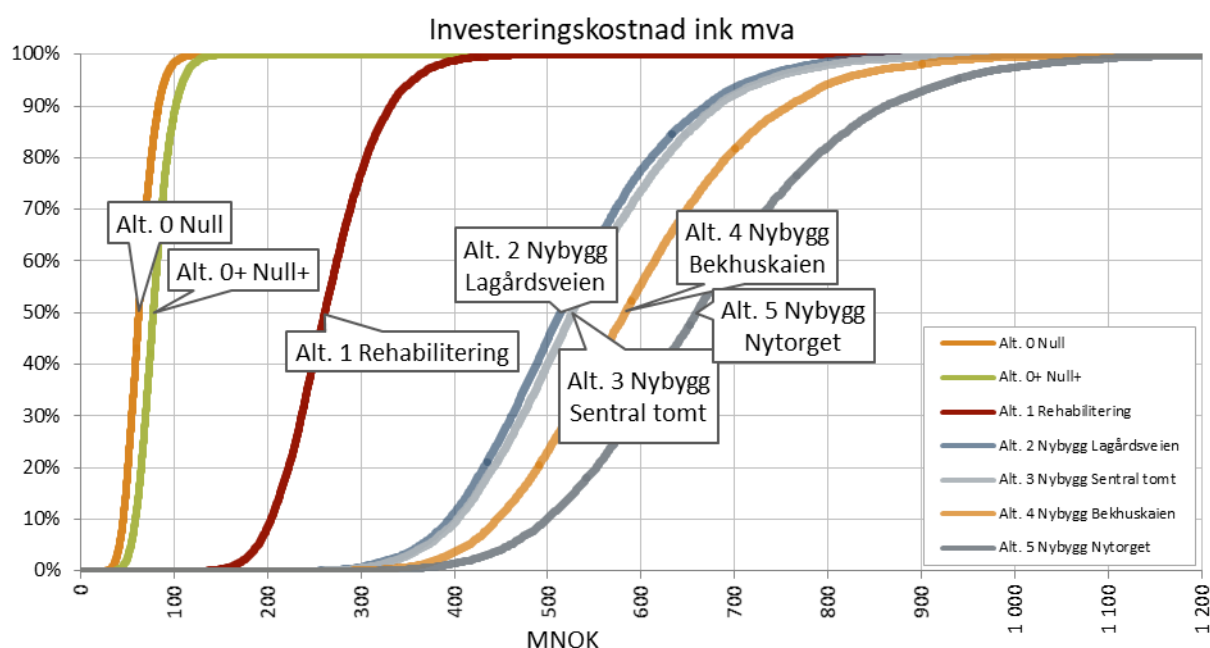
- Lavere besparelspotensiale knyttet til usikkerhetsfaktoren modenhet i prosjektet
- Kvalitetssikrer har vurdert større risiko knyttet til rammebetingelser, hvorav ekstra høy risiko for Alt 4. Bekhuskaiaen og Alt. 5 Nytorget
- Kvalitetssikrer har vurdert noe større risiko knyttet til lokale forhold og grunnforhold for Alt 4. Bekhuskaiaen og Alt. 5 Nytorget
- Kvalitetssikrer har lagt til grunn et marked der det er noe større risiko for kostnadsøkninger enn i KVV

Alternativ 1 rehabilitering (KVUens alternativ nullpluss) er økt som følge av stor usikkerhet knyttet til behovet for ombygging av midlertidige lokaler. Hvor godt disse lokalene er egnet til rettslokaler er svært usikkert.

6.3 Resultater fra usikkerhetsanalyse av investeringskostnader

Resultater fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse er vist i de påfølgende figurene og tabellene. Først vises kumulativ sannsynlighetsfordeling (s-kurve) for alle alternativer samlet.

Figur 6-5: S-kurver over investeringskostnader for alle alternativer



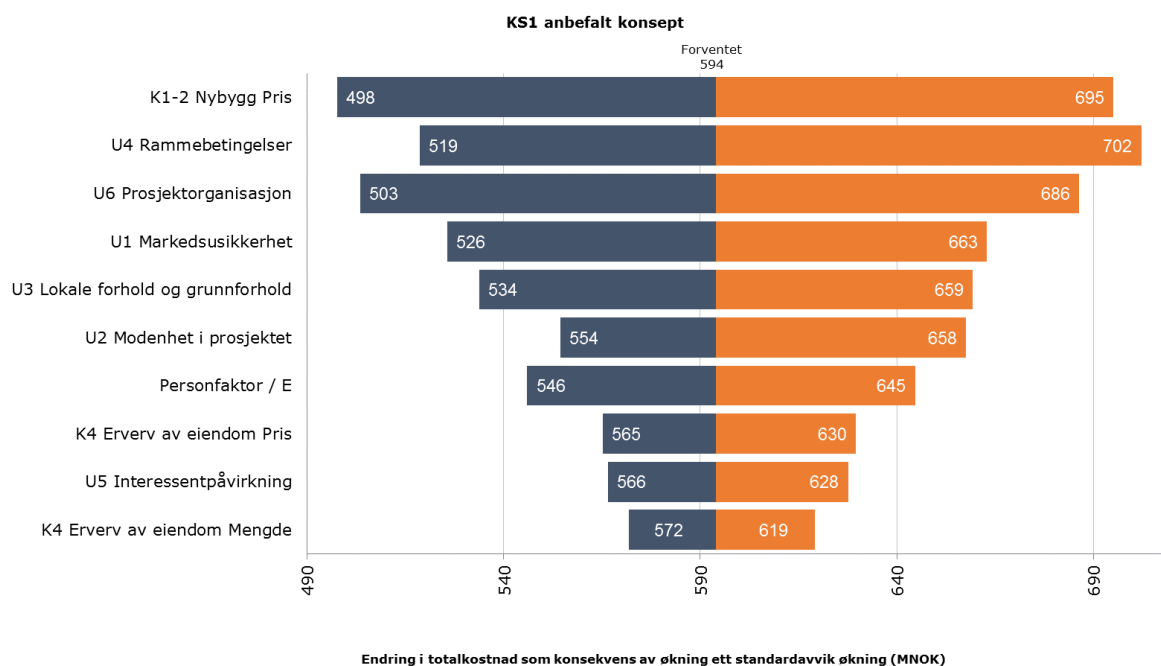
Sentrale verdier og resultater er også vist i tabellform i Tabell 6-7.

Tabell 6-7: Oversikt over kvalitetssikrers resultater fra usikkerhetsanalyse, P50, P85 og relativt standardavvik, mill. 2017-kroner, ink mva.

	Alt. 0 Null	Alt. 0+ Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaiaen	Alt. 5 Nybygg Nytorget
P50	62	78	261	513	526	583	659
P85	79	96	317	635	650	719	820
Relativt standardavvik	23,5 %	21,7 %	19,2 %	20,8 %	20,9 %	20,9 %	21,6 %

De største usikkerhetene fra kvalitetssikrers anbefalte alternativ er vist i Figur 6-6. For øvrige alternativer, se vedlegg D. Usikkerhetene som vises i figuren er beskrevet i kapitlene om usikkerhetsfaktorer, estimatusikkerhet og kostnadsestimat.

Figur 6-6: De største usikkerhetene fra kvalitetssikrers analyse for KUVens anbefalte alternativ, Alternativ 4 Nybygg Bekhuskaiaen, i millioner 2017-kroner ink. mva.



Resultatene per kostnadselement og per alternativ blir dermed som følger.

Tabell 6-8: Oversikt over kvalitetssikrers resultater fra usikkerhetsanalyse. Forventningsverdi, mill. 2017-kroner, ink mva.

		Alt. 0 Null	Alt. 0+ Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaiaen	Alt. 5 Nybygg Nytorget
K1	Byggekostnad	63	75	147	419	419	476	446
K1-1	Rehabilitering	63	64	116	0	0	0	0
K1-2	Nybygg			0	419	419	476	446
K1-3	Ombygging	0	12	31	0	0	0	0
K2	Brukerutstyr og inventar	0	4	42	46	46	47	47
K3	Øvrige Investeringskostnader	0	0	77	1	1	1	1
K3-1	Leie midlertidige lokaler	0	0	33	0	0	0	0
K3-2	Ombygging midlertidige lokaler	0	0	42	0	0	0	0
K3-3	Flyttekostnader	0	0	2	1	1	1	1
K4	Erverv av eiendom	0	0	0	58	71	70	178
Totalt		63	79	265	524	536	594	672

De viktigste forskjellene mellom KUVen og kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse skyldes endrede konsepter for alternativ null og nullpluss, justering av alternativ 1 rehabilitering, samt flere justeringer knyttet til nybygg.

Kvalitetssikrers alternativ nullpluss og rehabilitering skal leie arealer ettersom det er behov for dette. Dette er kommentert i kapittel 7.3.4, og investeringskostnadene dekker behovet som forventes kun i begynnelsen.

Tabell 6-9: Oversikt over differanse fra KUVens til kvalitetssikrers investeringskostnader per alternativ for usikkerhetsanalysen. Forventningsverdi, mill. 2017-kroner, ink mva.

		Alt. 0 Null	Alt. 0+ Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaia	Alt. 5 Nybygg Nytorget
K1	Byggekostnad	61	NA	-12	31	38	61	54
K1-1	Rehabilitering	61	NA	4				
K1-2	Nybygg				31	38	61	54
K1-3	Ombygging		NA	-15				
K2	Brukerutstyr og inventar	0	NA	-4	5	5	6	6
K3	Øvrige Investeringskostnader	0		-20	0	0	0	0
K3-1	Leie midlertidige lokaler			-15				
K3-2	Ombygging midlertidige lokaler			-5				
K3-3	Flyttekostnader							
K4	Erverv av eiendom	0		0	-4	0	-2	3
Totalt		61	NA	-36	31	43	64	62
%vis endring		NA	NA	-12 %	6 %	9 %	12 %	10 %

6.4 Kvalitetssikrers beregninger over usikkerhet i andre kostnader og inntekter

I KUVen er usikkerheten i andre kostnader og inntekter vurdert slik at basiskostnad er lik forventningsverdi, noe som betyr at det er like sannsynlig at kostnadene kan bli lavere som høyere.

Kvalitetssikrers vurdering

Etter kvalitetssikrers vurdering har KUVen beregnet forventningsverdier på en hensiktsmessig måte og kvalitetssikrer har benyttet samme metode.

7 Alternativanalyse

Nybygg er det samfunnsøkonomisk mest lønnsomme alternativet, både i KUVens og kvalitetssikrers alternativanalyse. Av de vurderte tomtene er det Bekhuskaia som fremstår som den beste lokasjonen.

7.1 Referansebane

Nullalternativet i KUVen er definert ut fra mandatet og referert til på s. 71:

Nullalternativet for Stavanger tinghus skal ta utgangspunkt i uendret behovstilfredsstillelse sammenlignet med i dag, det vil si en budsjettsituasjon der det ikke bevilges midler over statsbudsjettet for å løse utfordringene ved dagens tinghusløsninger.

KUVen presiserer at dette innebærer at Gulating Lagmannsrett og Stavanger tingrett fortsetter sin virksomhet i Stavanger tinghus og leier ekstra bygg som i dag. Dette krever et minimum av investeringer på om lag 1,9 millioner kroner. Etter fem år har bygningen et større rehabiliteringsbehov. Nullalternativet har derfor en levetid på om lag fem år. I nullalternativet er det ikke lagt til grunn at det skal leies ekstra bygg ut over dagens leide tilleggslokaler for å håndtere forventet vekst i saksmengden.

Kvalitetssikrers vurdering

Nullalternativet i KUVen fungerer ikke som sammenligningsalternativ, all den tid det kun har en levetid på fem år. I korrespondanse med utreder⁴² fremkommer det at de ikke-prissatte virkningene i realiteten er vurdert opp mot dagens situasjon. Kvalitetssikrer har etter avtale med oppdragsgiver⁴³ utarbeidet et nullalternativ med samme levetid som øvrige alternativer, men med et mer moderat kostnadsnivå enn KUVens nullplussalternativ. Se kapittel 6 og vedlegg D for en beskrivelse av de nødvendige investeringene og kostnadene i nullalternativet.

Kvalitetssikrers nullalternativ innebærer en videreføring av dagens areal, og dermed en svært begrenset mulighet til å ta unna den forventede veksten i saksmengden fremover. I beregningene legger vi til grunn at det i nullalternativet ikke vil være mulig å håndtere flere saker per år enn det som gjøres i dag, jfr. Figur 2-2 i kapittel 2 som viser konsekvensene for saksbehandlingstiden. Til gjengjeld innebærer heller ikke nullalternativet kostnader ved å ansette flere dommere og øvrige ansatte for å håndtere disse sakene, hvilket trekker de prissatte virkningene ned.

7.2 Grunnleggende forutsetninger

Kvalitetssikrer anser at de generelle forutsetningene som ligger til grunn i KUVens alternativanalyse er i tråd med veiledningsmaterialet og vanlig praksis i denne typen analyser. Av praktiske og fremstillingsmessige årsaker har kvalitetssikrer gjort noen justeringer fra KUV.

Som følge av at startåret i utreders analyse allerede er forbigått justeres startåret i kvalitetssikrers analyse til 2017. Kvalitetssikrer vurderer utreders prinsipielle tidsplan for periodisering av kostnadselementer som god, og

⁴² Utrederes svar på spørsmål fra kvalitetssikrer av 10.02.2017, D15.

⁴³ Møte 28. februar 2017

viderefører denne slik at byggeperiode og år for ferdigstillelse også settes ett år senere enn KUVens i kvalitetssikrers analyse.

Utredet legger til grunn at byggearbeidet og rehabiliteringsarbeidet tar to år, men påbegynnes midt i 2021 og sluttføres midt i 2023. Kvalitetssikrer velger å forenkle dette i sin analyse ved at byggeperioden konsentreres til to fulle år. Dette forutsetter at ombygging av permanente og midlertidige lokaler i Alternativ 1, Rehabilitering, gjennomføres året før rehabiliteringsarbeidet i eksisterende bygg starter. Som følge av dette er det kun i kvalitetssikrers Alternativ 1 at byggeperioden strekker seg over tre år, årene 2021-2023. I de øvrige alternativene er byggeperioden satt til årene 2022 og 2023.

På forespørsel fra kvalitetssikrer oppgir utredet at det er lagt til grunn en bygningsteknisk levetid på 60 år og at tekniske installasjoner har en levetid på 20 år.⁴⁴ Restverdien av bygningene er derimot satt til 0 i 2076, hvilket tilsvarer en levetid på 54 år. Etter dialog med Finansdepartementet velger kvalitetssikrer å legge til grunn en levetid for tiltaket, og således byggene, på 40 år. Analyseperioden i kvalitetssikrers alternativanalyse vil dermed settes til 2017-2063, altså 40 år fra nybyggenes åpningsår.

Tabell 7-1: Oversikt over grunnleggende forutsetninger i kvalitetssikrers og KUVens samfunnsøkonomiske analyse

	KUVens forutsetninger	Kvalitetssikrers forutsetninger
Startår	2016	2017
Analyseperiode	2016-2076 (61 år)	2017-2063 (47 år)
Levetid tiltak	2023-2076 (54 år)	2024-2063 (40 år)
Sammenstillingsår	2016	2017
Diskonteringsrente	År 0-40: 4 % År 41-60: 3 %	År 0-40: 4 % År 40-60: 3 %
Prisnivå	Oktober 2015	April 2017
Byggeperiode	2020-2022 (to år, fordelt på tre årstall)	2021-2023 (tre år i rehabiliteringsalternativet, ellers to år)
Levetid bygg	54 år	40 år
Realprisjustering	Alle kroneverdier holdes uendret over analyseperioden. Ingen virkninger er realprisjustert.	

7.3 Prissatte virkninger

7.3.1 Investeringskostnader

Investeringskostnader er vurdert i kapittel 6 Investeringskostnader og usikkerhetsanalyse.

⁴⁴ Utreders svar på spørsmål fra kvalitetssikrer oversendt på mail 09.02.2017.

7.3.2 Salgs- og kjøpsverdier

Kjøpsverdiene på tomtene i nybyggsalternativene er vurdert i kapittel 6 Investeringskostnader og usikkerhetsanalyse.

Stavanger tinghus er av takstmann sivilingeniør Eivind Aarland (Jeessaa AS) taksert til 130 millioner kroner.⁴⁵ Salgsverdien er beregnet på bakgrunn av forventede leieinntekter på 1550 kr per kvadratmeter, fratrukket eierkostnader, til sammen 7,8 millioner kroner per år, oppkapitalisert med et avkastningskrav på seks prosent.

Ettersom utreder dimensjonerer et eventuelt nybygg for å kunne dekke økt behov fremover vil det være noe overskuddskapasitet på innflyttingstidspunktet. KVUen har vurdert at om lag halvparten av dette arealet kan leies ut, etter modell fra Gulating lagmannsrett i Bergen.

Kvalitetssikrers vurdering

I likhet med tomteverdiene for nybygg (se kapittel 6.1.4) vurderer kvalitetssikrer at utviklingen i markedet for næringseiendom i Stavanger ikke fører til endringer i kjøps- og salgspriser benyttet i KVUens analyse. Vurderingen er basert på informasjon fra de siste tilgjengelige markedsrapportene⁴⁶, og deles etter kvalitetssikrers erfaring med aktørene som utarbeidet grunnlaget til KVUen⁴⁷. Kvalitetssikrer legger derfor til grunn KVUens basisestimat på kjøp og salgsverdier både for tomtene i nybyggsalternativet og ved salg av tomten dagens tinghus ligger på.

Kvalitetssikrer følger også KVUens antakelse om andel utleie i egen analyse.

7.3.3 Samfunnsøkonomisk kostnad ved kjøp av tomter og bygg

I KVUen er den samfunnsøkonomiske kostnaden ved kjøp av tomter og bygg antatt å være lik det private aktørers minst må ha for å være villige til å gi slipp på disse, beregnet ved salgsverdiene som beskrevet i Tabell 7-2 under.

Tabell 7-2: Tomte- og kjøpspriser KVU, per kvadratmeter BRA

	Nytorget	Bekhuskaien	Lagårdsveien	Forusområdet
Brutto leie	2 400	2 350	2 300	2 250
Eierkostnader	-150	-150	-150	-150
Netto leie	2 250	2 200	2 150	2 100
Avkastningskrav	5,5 %	5,5 %	5,5 %	6 %
Verdi	40 900	40 000	39 100	35 000
Byggekostnad	-31 000	-31 000	-31 000	-31 000
Margin	9 900	9 000	8 100	4 000
Til tomteeier	50 %	50 %	50 %	50 %
Tomtebelastning	5 000	4 500	4 100	2 000

Verdiene i tabellen er beregnet med et avkastningskrav på mellom fem og seks prosent. I tillegg er restverdien av de byggene som står på Nytorget i dag beregnet med et avkastningskrav på 6,5 prosent.

⁴⁵ (Aarland, 2013)

⁴⁶ (DNB Næringsmegling, 2017) og (OPAK, 2017)

⁴⁷ Takstmann Aarland opplyser til kvalitetssikrer per telefon (med Kristoffer Midttømme i Menon, 20.02.17) at de forventede leieprisene i takstrapporten ikke er påvirket av at noe av arealet er vernet, og at vurderingen som ble gjort i 2013 vil stå seg dersom vurderingen skulle ha blitt gjort på nytt nå i 2016/2017.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer justerer den samfunnsøkonomiske kostnaden ved kjøp av tomter og bygg. Kvalitetssikrer støtter prinsippet om å benytte markedsverdier der tilgjengelig, i tråd med Rundskriv R-109/14⁴⁸, men ettersom disse verdiene representerer modellberegnete størrelser blir forutsetningene bak viktige. I den samfunnsøkonomiske analysen har man lagt til grunn en kalkulasjonsrente på fire prosent nedjustert gradvis over tid, også i tråd med rundskrivet. Dette representerer dermed statens avkastningskrav som aktør i tomtemarkedet. I beregningen av tomteverdiene er avkastningskravene som er benyttet, alle i overkant av fem prosent. De private aktørene opererer dermed med et høyere avkastningskrav enn det staten gjør. Det kan være mange årsaker til at de private legger til grunn et høyere avkastningskrav enn kalkulasjonsrenten på fire prosent, for eksempel kan avkastningskravet reflektere at de private må ta til takke med en høyere risikofri rente enn staten, eller at leieinntektene er medsykliske, slik at man pådrar seg systematisk risiko ved å investere i eiendom sentralt i Stavanger. Med et slikt avkastningskrav vil imidlertid de beregnede tomteverdiene – som jo reflekterer den privatøkonomiske verdsettingen av en fremtidig kontantstrøm – være systematisk lavere enn den samfunnsøkonomiske verdsettingen av den nøyaktig samme fremtidige kontantstrømmen, for eksempel dersom tomten var på statlige hender. Dette fanges ikke opp i KVUen, all den tid man kun har verdsatt tomtene gjennom de beregnede tomteverdiene.

Det er et problem for analysen dersom man på grunn av forskjellen mellom det statlige og det private avkastningskravet systematisk undervurderer den samfunnsøkonomiske verdien tomtene genererer når de er på private hender. Rundskriv R-109/14 krever for eksempel at for «statlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører skal en kalkulasjonsrente tilsvarende den som private bedrifter står ovenfor benyttes.» Intensjonen bak dette er at ikke valget av kalkulasjonsrente systematisk skal favorisere statlige aktører i markedet. Dette spiller direkte inn i denne analysen, da man som tomtekjøper står i direkte konkurranse med private: Enten kan staten kjøpe opp en tomt og bygge selv, eller man kan leie ferdige bygg fra private utviklere. Uten justeringer i KVUens tilnærming, vil en sammenligning mellom disse to alltid favorisere offentlige over private eiere, altså kjøp over leie.⁴⁹

For at korrekt samfunnsøkonomisk verdi skal benyttes velger kvalitetssikrer å sette opp et mer fullstendig samfunnsøkonomisk bruttoregnskap, for så å legge til et korreksjonsbeløp som kommer i tillegg til kjøpesummen der eiendommer bytter hender. Rent praktisk representerer korreksjonsbeløpet ved erverv av tomt den merverdi samfunnet ville ha gått glipp av når staten erverver tomten, dersom den private selgeren hadde benyttet et avkastningskrav på fire prosent i stedet for det faktisk benyttede avkastningskravet.⁵⁰ Korreksjonsbeløpet ved en justering fra 5,5 til 4 prosent avkastningskrav representerer et tillegg i tomteverdiene på 37,5 prosent av kjøpesummen.⁵¹

I tomteverdigeberegningene er det tatt utgangspunkt i at tomteeier og utbygger deler tomteverdien likt mellom seg. Tomteprisen, som er lik tomteeiers andel, vil da kun utgjøre halvparten av tomtens verdi i beste alternative anvendelse. Det er krevende å vurdere hvorvidt utbyggers antatte andel av tomteverdien representerer betaling for tjenester eller et rent produsentoverskudd. Dersom det siste er tilfellet, vil den samfunnsøkonomiske

⁴⁸ (Finansdepartementet, 2014)

⁴⁹ Dette fremkommer for eksempel i KVUens følsomhetsanalyser, som viser at leiealternativet fremstår mer samfunnsøkonomisk lønnsomt jo høyere kalkulasjonsrente man benytter i analysen.

⁵⁰ Et alternativ som oppnår det samme formålet er å justere kalkulasjonsrenten i analysen slik at den tilsvarende de private avkastningskrav. Dette innebærer imidlertid en situasjon der de samfunnsøkonomiske beregningene i analysen i mindre grad er sammenlignbare med andre samfunnsøkonomiske analyser, og det er ikke klart hvordan en skal klare å ta høyde for at avkastningskravet varierer mellom de ulike tomtene.

⁵¹ I disse beregningene er det først beregnet en annuitet av byggekostnaden med det opprinnelige avkastningskravet. Deretter er nåverdien av den uendelige kontantstrømmen rekalkulert med et avkastningskrav på fire prosent.

alternativverdien av tomtene være undervurdert i KVV. Kvalitetssikrer har ikke funnet grunnlag for å hevde dette, men savner diskusjon av dette i KVV. Kvalitetssikrer tester konsekvensene av dette i egen følsomhetsanalyse.

Tabell 7-3: KVVens og kvalitetssikrers tomteverdier og korreksjonsbeløp. Tomteverdiene representerer forventningsverdier. Avvik skyldes derfor avvik i usikkerhetsanalysen. Korreksjonsbeløpet er beskrevet over. Tall i millioner (2017-kroner)

	Lagårdveien	Sentral tomt	Bekhuskaien	Nytorget	Dagens tomt (salgsverdi)
KVVens tomteverdier	61	62	67	175	130
Kvalitetssikrers tomteverdi	58	71	70	178	130
Korreksjonsbeløp	22	26	26	82	65
Samfunnsøkonomisk verdi ved kjøp/salg	80	97	97	260	195

7.3.4 Beregnet markedsleie

I beregninger av leiepriser, både der domstolene må leie inn udekket arealbehov, men også der domstolen fremleier overskuddsareal, har KVV benyttet leieprisene per BRA slik oppgitt i notat fra DNB Næringsmegling.⁵² For alternativene der det ikke er oppgitt egne leiepriser er det tatt utgangspunkt i tilgjengelige leiepriser basert på sentralitet. For KVVens Nullplussalternativ er leieprisen for «Nytorget» brukt. For «Sentral tomt» er det benyttet et gjennomsnitt av leieprisene for «Nytorget» og «Bekhuskaien». Ved utleie av overskuddsareal benyttes leieprisen for «Nytorget». Utreder har skjønnsmessig lagt til leietakers andel av felles FDV-kostnader beregnet til 500 2015-kroner per BTA. Resterende FDV-kostnader er forutsatt inkludert i leieprisen.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer legger i all hovedsak til grunn de samme markedsleiene som KVV, men med enkelte Verdiene fremkommer av

⁵² (DNB Næringsmegling, 2015).

Tabell 7-4 under.

Utreder har på ulike steder i KVUen benyttet henholdsvis brutto og netto husleie slik gjengitt i notat fra DNB Næringsmegling⁵³. Slik de er benyttet er beregningene ikke internt konsistente. Kvalitetssikrers egen alternativanalyse tar utgangspunkt i brutto leiepriser både i de tilfellene der domstolene selv leier lokaler og der de fremleier.⁵⁴ Kvalitetssikrer har videre nedjustert leieprisene med 13 prosent (se omtale av nybygg i kapittel 6.1.4) slik at leieprisene er oppgitt per BTA.

Tillegget for felles FDV-kostnader ved leie og utleie samsvarer ikke med beskrivelsen oppgitt av Statsbygg⁵⁵. Utreder har på forespørsel begrunnet dette med endringer i enhetsprisene underveis, men støtter kvalitetssikrers valg om å legge til grunn et tillegg for felles FDV-kostnader på 585 2017-kroner⁵⁶ per BTA ved leie eller utleie av arealer.

⁵³ (DNB Næringsmegling, 2015)

⁵⁴ På forespørsel støtter utreder dette valget.

⁵⁵ (Statsbygg, 2016b)

⁵⁶ Dette utgjør 560 kroner per BTA i 2015-kroner.

Tabell 7-4: Leiekostnader og -inntekter benyttet i kvalitetssikrers og utreders alternativanalyse. Alle oppgitte priser er per BTA, eks. mva. (2017-kroner)

	Alt. 0	Alt. 0+	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
	Null	Null+	Rehabilitering (KVU: Null+)	Nybygg Lagårdsveien	Nybygg Sentral tomt	Nybygg Bekhuskaien	Nybygg Nytorget
Kvalitetssikrer:							
<i>FDV-kostnader ikke inkl. i leie</i>	585	585	585	585	585	585	585
Leiepris ved leie	2087	2087	2087	2000	2065	2043	2087
Total leiekostnad (leie + FDV)	2672	2672	2672	2585	2651	2629	2672
Leiepris ved fremleie			2087	2000	2065	2043	2087
Total leieinntekt (leie + FDV)			2672	2585	2651	2629	2672
KVU:							
Total leiekostnad (leie + FDV)			2923				
Total leieinntekt (leie + FDV)			2773	2673	2748	2723	2773

I KVUen er det kun i Rehabiliteringsalternativet (KVUens Alternativ 0+) og i KVUens Alternativ 5 domstolene leier lokaler. Dette følger av at arealbehovet ikke lenger antas å øke etter 2050. Forventet arealbehov i årene etter 2050 dekkes således ikke i KVUens alternativanalyse. I kvalitetssikrers alternativanalyse leies tilleggskontorer fortløpende etter behov. Når tilleggskontorene økes, legges det til en ombyggingskostnad og kostnader til brukerutstyr og inventar for det «nye/økete» arealet som leies. For ombyggingskostnaden er det benyttet samme enhetskostnad⁵⁷ som ved ombygging av de permanente leielokalene i rehabiliteringsalternativet. For brukerutstyr og inventar er det benyttet samme enhetskostnad som ved investering.

7.3.5 Restverdi

KVUen antar at tomtene har en reell restverdi lik dagens tomtepris. For dagens rettsbygning antar KVUen en tomtepris per kvadratmeter på linje med andre sentrale tomter i Stavanger (5000 kr per kvadratmeter).

Kvalitetssikrers vurdering

Til forskjell fra KVU beregner kvalitetssikrer restverdiene med et avkastningskrav på fire prosent, i tråd med diskusjonen i kapittel 7.3.3. Antakelsen om null restverdi på byggene innebærer en økonomisk levetid på disse på 54 år (2076 minus åpningsåret 2022). Dette virker å være noe vilkårlig bestemt, og reflekterer etter kvalitetssikrers vurdering ikke de reinvesteringer som er antatt gjennomført i byggenes førtiende leveår (jfr. kapittel 7.4.7). I kvalitetssikrers alternativanalyse løses dette ved å justere reinvesteringene slik at den forventede økonomiske levetiden blir 40 år, mens analyseperioden settes slik at den fullstendig dekker byggenes levetid.

⁵⁷ Ombyggingskostnaden for de permanente leielokalene på 2 100 kvadratmeter (BTA) i Alternativ 1 Rehabilitering, slik omtalt i kapittel 6.2.1, har en samlet forventningsverdi på 24,9 millioner kroner eks. mva.. Dette tilsvarer en enhetspris på om lag 11 900 kroner per kvadratmeter (BTA). Denne enhetsprisen er benyttet i beregninger av ombyggingskostnadene for det «nye/økete» arealet som leies.

Tabell 7-5: Restverdier for tomtene brukt i kvalitetssikrers og KUVens alternativanalyse. Ikke-diskonterte verdier i millioner kroner, eks. mva. (2017-kroner)

	Alt. 0	Alt. 0+	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
	Null	Null+	Rehabilitering (KUV: Null+)	Nybygg Lagårdsveien	Nybygg Sentral tomt	Nybygg Bekhuskaien	Nybygg Nytorget
Kvalitetssikrers	40	40	40	80	97	97	89
KUVens			33	61	71	67	75

7.3.6 Forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader

FDV-kostnadene i KUVens alternativanalyse er basert på erfaringstall fra Statsbygg.⁵⁸ Det benyttes ulike enhetspriser for nybygg, eksisterende bygg og tillegg for felleskostnader til FDV ved leie. Sistnevnte er omtalt i delkapittel 7.3.4.

Kvalitetssikrers vurdering

Etter kvalitetssikrers vurdering er FDV-kostnadene i KUVen på et hensiktsmessig nivå. I kvalitetssikrers alternativanalyse har vi lagt til grunn en høyere FDV-kostnad per BTA i nullalternativet og nullplussalternativet som følge av et større vedlikeholdsbehov i disse alternativene. Kvalitetssikrers erfaring tilsier at et tillegg på 200 kroner per BTA per år ved bruk av dagens rettsbygg er tilstrekkelig for å holde byggets standard på dagens nivå.

Kvalitetssikrer kan ikke se at det er lagt inn FDV-kostnader i KUVens alternativanalyse i perioden før byggeperioden er avsluttet (år 2023). Dette følger sannsynligvis av at nullalternativet ikke er inkludert i beregningsmodellen. Ettersom KUVens nullplussalternativ inkluderer FDV-kostnader i midlertidige lokaler de to siste årene før byggearbeidet er ferdigstilt, mens FDV-kostnadene i samme periode ikke er inkludert for de øvrige alternativene blir dette inkonsistent. I Kvalitetssikrers alternativanalyse inkluderes FDV-kostnader i alle alternativ også i perioden før byggeperioden ferdigstilles, for å unngå dette.

7.3.7 Reinvesteringskostnader

Utredet har inkludert utviklingskostnader/reinvesteringer som en andel av byggekostnaden henholdsvis 20, 30 og 40 år etter ferdigstillelse. Reinvesteringene 30 år etter ferdigstillelse er prissatt til 40 prosent av byggekostnaden. De øvrige reinvesteringskostnadene utgjør 20 prosent av byggekostnaden.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer benytter en lavere reinvesteringskostnad enn utredet. I kvalitetssikrers alternativanalyse er byggets levetid kortere. Ettersom restverdien av bygget er tilnærmet lik null i samtlige alternativ legger vi inn et behov for reinvestering 20 år etter ferdigstillelse. Kvalitetssikrers og KUVens kostnader til reinvesteringer i bygget er gjengitt i tabellen under.

⁵⁸ (Statsbygg, 2016b)

Tabell 7-6: Reinvesteringskostnader og diskonterte verdier av disse, benyttet i kvalitetssikrers og utreders alternativanalyse. Tall i Millioner kroner

	Alt. 0	Alt. 0+	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 4	Alt. 5
	Null	Null+	Rehabilitering (KVU: Null+)	Nybygg Lagårdsveien	Nybygg Sentral tomt	Nybygg Bekhuskaien	Nybygg Nytorget
Kvalitetssikrer (2017-kroner)							
Reinvesteringskostnad	40	40	62	101	101	101	101
Brutto nåverdi	14	14	22	37	37	37	37
KVU (2015-kroner)							
Reinvesteringskostnad			98	239	235	257	242
Nåverdi			25	61	60	66	62

7.3.8 Andre driftskostnader

KVUens alternativanalyse inkluderer ikke andre driftskostnader enn FDV(u)-kostnader og leiekostnader i alternativene som analyseres. Dette innebærer at personalkostnader og Jordskifterettens driftskostnader før sammenslåing med de to øvrige domstolene ikke er beregnet, og ikke utgjør en del av beslutningsgrunnlaget.

Kvalitetssikrers vurdering

Som følge av kvalitetssikrers justering av nullalternativet oppstår det et behov for å vurdere hvordan disse driftskostnadene påvirkes når kapasiteten i rettsbygningen ikke økes for å møte økt saksmengde, og når jordskifteretten ikke samlokaliseres med de andre domstolene.

Ettersom *jordskifterettens* lokaler er av en enklere standard enn det som ligger til grunn i nybyggsalternativene og fordi utreder blant annet legger til grunn at en samlokalisering kan ha en effekt på jordskifterettens bemanningsbehov,⁵⁹ burde KVUen inkludert beregninger som belyser gevinstene ved samlokalisering. Eventuelle merkostnader som følge av at jordskifteretten ikke samlokaliseres med Gulating lagmansrett og Stavanger tingrett er ikke prissatt i KVU. Kvalitetssikrer har bedt Domstoladministrasjonen, jordskifteretten og ansvarlige for KVUen om å konkretisere potensielle innsparinger i bemanningsbehov ved å samlokalisere domstolene. Utreder oppgir på forespørsel fra kvalitetssikrer at de ikke har en oversikt over andre driftskostnader for jordskifteretten eller de to andre domstolene, men anslår at jordskifteretten kan spare inntil et halvt årsverk per år ved samlokalisering. Et administrativt årsverk er av kvalitetssikrer verdsatt til 660 000 kroner per år. Kvalitetssikrer anser det rimelig å inkludere denne besparelsen i sin alternativanalyse. På forespørsel oppgir jordskifteretten at deres totale årlige kostnader til leie og drift av lokaler utgjorde 700 000 kroner i 2016.⁶⁰ Kvalitetssikrer har i sin alternativanalyse inkludert disse driftskostnadene for alle alternativ i perioden før ferdigstillelse, og i de alternativ der jordskifteretten ikke samlokaliseres med de to andre domstolene.

For beregning av personalkostnader har kvalitetssikrer videreutviklet KVUens modell for framskriving av personal- og arealbehov for domstolene i Stavanger, se Vedlegg G. I alle alternativer unntatt nullalternativet, legger vi til grunn at bemanningen følger disse prognosene. I nullalternativet holdes Stavanger tingretts kapasitet fast, altså vil bemanningen der ikke øke over tid. Dette innebærer færre avviklede saker og økt ventetid sammenlignet med de andre alternativene, se Vedlegg G. Men det innebærer også lavere personalkostnader enn

⁵⁹ På spørsmål fra Kvalitetssikrer om hvilke effektiviseringsgevinster utreder legger til grunn ved å påstå at en samlokalisering av domstolene er «opplagt samfunnsøkonomisk lønnsomt» viser utreder blant annet til muligheten for å dele arkiv-, sikkerhets- og resepsjonsløsninger.

⁶⁰ De oppgir 701 436kr. Mail fra Sør-Rogaland Jordskifterett til kvalitetssikrer av 21.02.2017.

i de andre alternativene. For å fange opp denne virkningen har kvalitetssikrer hentet lønnsstatistikk for dommere og administrativt ansatte, og beregnet nåverdien av personalkostnadene i domstolene i de ulike alternativene.⁶¹ Disse er gjengitt i Tabell 7-7 under.

Tabell 7-7: Netto nåverdi av personalkostnader i kvalitetssikrers og utreders alternativanalyse. Tall i millioner kroner (2017-kroner)

	Alt. 0 Null	Alt. 0+ Null+	Alt. 1 Rehabilitering (KVU: Null+)	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaia	Alt. 5 Nybygg Nytorget
Kvalitetssikrer - brutto nåverdi	1610	1726	1720	1720	1720	1720	1720
Kvalitetssikrer - netto nåverdi	0	115	110	110	110	110	110
KVU	0	0	0	0	0	0	0

7.3.9 Skattefinansieringskostnad

Skattefinansieringskostnaden representerer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved at offentlige tiltak finansieres ved hjelp av vridende skatter, for eksempel på arbeid. Denne kostnaden skal, i henhold til Finansdepartementets rundskriv R-109/14, settes til 20 øre per krone av det offentlige finansieringsbehovet, der dette er definert som «tiltakets nettovirkning for offentlige budsjetter».

Kvalitetssikrers vurdering

For det enkelte tiltak er skattefinansieringskostnaden implementert korrekt i KVUen. Ettersom nullalternativet kun har en levetid på fem år, mens det likevel er naturlig å se for seg fortsatt avvikling av domstolenes oppgaver i Stavanger også utover disse fem årene, vil driftskostnadene, og dermed skattefinansieringskostnadene, bli for lave i nullalternativet. Avviket mellom kvalitetssikrers «netto skattefinansieringskostnad» og KVUens skattefinansieringskostnad skyldes i all hovedsak ulike forventningsverdier etter usikkerhetsanalysen og kortere levetid (og dermed lavere reinvesteringer) i kvalitetssikrers alternativanalyse. Se Tabell 7-8 under.

Tabell 7-8: Brutto og netto nåverdi av skattefinansieringskostnad i kvalitetssikrers og utreders alternativanalyse. Tall i millioner kroner

	Alt. 0 Null	Alt. 0+ Null+	Alt. 1 Rehabilitering (KVU: Null+)	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaia	Alt. 5 Nybygg Nytorget
Kvalitetssikrer: (2017-kroner)							
Brutto skattefinansieringskostnad	377	421	442	440	441	450	466
Netto skattefinansieringskostnad	-	43	65	62	64	72	89
KVU: (2015-kroner)							
Nåverdi Skattefinansieringskostnad	-	-	96	81	81	87	102

7.4 Ikke-prissatte virkninger

For å vurdere de ikke-prissatte virkningene benytter KVUen seg av pluss/minus-metoden.⁶² Dette innebærer å først vurdere viktigheten av hver nyttevirkning, og deretter vurdere omfanget av nyttevirkingen for de ulike

⁶¹ Vi legger til grunn at Jordskifteretten, som ikke har tilhold i dagens rettsbygning, ikke blir berørt av begrensningene i nullalternativet. Vi legger også til grunn at Gulating lagmannsrett ikke berøres. Dette kan for eksempel løses ved at saker flyttes til Bergen for å unngå uakseptabel saksbehandlingstid.

⁶² Tilsvarende metode redegjort for i (DFØ, 2014)

alternativene. Omfanget går fra stort negativt til stort positivt, totalt syv trinn. For virkninger med liten betydning begynner nyttevirkinger med lite positivt (negativt) omfang på én pluss (én minus), mens det for middels (stort) omfang, begynner på to (tre) plusser/minuser. KUVens analyse av de ikke-prissatte virkningene er redegjort for i Tabell 7-9 under. Nullalternativet har en levetid på kun fem år. I korrespondanse med utreder fremkommer det at de ikke-prissatte virkningene ved tiltaksalternativene er vurdert opp mot dagens situasjon, ikke mot Nullalternativet slik det fremkommer av tabellen.

Tabell 7-9: Oversikt over KUVens vurdering av ikke-prissatte virkninger.

	Null-alternativet	Nullpluss-alternativet	Alt. 1 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 2 Nybygg Sentral tomt	Alt. 3 Nybygg Bekhuskaien	Alt. 4. Nybygg Nytorget	Alt. 5 Leie
Kapasitet og fleksibilitet	0	+++	++++	++++	++++	++++	++++
Funksjonell rettsbygning	0	+	++++	++++	++++	++++	++++
Samhandling med andre i straffesakskjeden	0	0	0	0	0	0	0
Nødvendig sikkerhetsnivå	0	+	++++	++++	++++	++++	++++
Tilgjengelighet	0	0	--	0	(-)	0	0
Bymessige behov	0	0	-	0	0	0	0
Vern	0	0	-	-	-	-	-
Realopsjoner	0	0	0	0	0	0	0

Utreder vurderer at Kapasitet og fleksibilitet, Funksjonell rettsbygning, Nødvendig sikkerhetsnivå og Tilgjengelighet alle har stor betydning for oppnåelse av samfunns målet. Samhandling med andre i straffesakskjeden og Bymessige behov antas å ha middels betydning, mens Vern antas å ha liten betydning. Utreder har ikke identifisert realopsjoner av nevneverdig betydning.

Utover nullplussalternativet scorer de ulike alternativene svært likt på de ikke-prissatte effektene. Dette følger av at de alle i prinsippet representerer identiske nybygg på ulike lokasjoner i Stavanger. Lagårdsveien, som er det analyserte alternativet som ligger lengst unna sentrum, scorer dårligere på Tilgjengelighet og Bymessige behov, mens Bekhuskaien også scorer marginalt dårligere på Tilgjengelighet. Alle nybyggene scorer dårligere på Vern enn null og nullpluss, hvor dagens rettsbygning med den vernede lagmannsrettssalen fortsatt er i bruk.

Kvalitetssikrers vurdering

Som forklart i kapittel 7.1 må de ikke-prissatte virkningene vurderes opp mot en reell referansebane. Dette justeres i kvalitetssikrers egen alternativanalyse der et nullalternativ med lengre levetid er utarbeidet. Etter kvalitetssikrers oppfatning er flere av de ikke-prissatte virkningene i KUVen ikke reelle nyttevirkinger, men heller egenskaper ved de ulike konseptene (drivere, eller midler for å oppnå virkningene). Dette gjelder særlig Funksjonell rettsbygning, Samhandling med andre i straffesakskjeden og Nødvendig sikkerhetsnivå. Utreder har i liten grad argumentert for hvorfor de ulike virkningene antas å ha ulik grad av betydning. Ettersom KUVens nullplussalternativ er et av de dyreste alternativene, og nybygg vil gi bedre funksjonalitet og sikkerhet, er dette

forståelig. Med kvalitetssikrers introduksjon av et mer hensiktsmessig nullalternativ og nullplussalternativ, vil de ikke-prissatte virkningene potensielt ha stor betydning for rangeringen.

I motsetning til KVUen har kvalitetssikrer valgt ikke å inkludere vern som en egen ikke-prissatt virkning. Tårnvolumet over inngangspartiet til dagens rettsbygning, samt interiøret i den store lagmannsrettssalen er vernet i verneklasse 2. Det er to grunner til at kvalitetssikrer har valgt ikke å inkludere vern som en nyttevirkning. For det første er bygget satt i verneklasse 2, det vil si at vernet er selvpålagt og skal vernes gjennom kommunale reguleringsplaner. Bygget er ikke tatt med i reguleringsplanen i dag. For det andre virker vernet å være delvis ivarettatt i alle alternativer, hvilket taler for at forskjellen mellom alternativene blir svært liten. I de konseptene hvor dagens bygg brukes videre, vil lagmannsrettssalen være i fortsatt bruk, og vi får vern gjennom bruk. Dersom dagens bygg ikke brukes videre, vil det være opp til kommunen å vurdere å verne bygget i reguleringsplanen. Dette er foreløpig ikke gjort, men kan gjøres. Denne risikoen er tatt høyde for i verdsettingen av bygget, og innebærer i forventningsverdi en så liten ulempe for kjøper at det er vurdert ikke å ha nevneverdig innvirkning på salgsprisen.

Kvalitetssikrer er uenig i KVUens vurdering av realopsjonene. KVUen har vurdert at alternativene tilbyr de samme realopsjonene, mens kvalitetssikrer mener nybyggene tilbyr dårligere realopsjoner enn de andre alternativene, særlig hva angår muligheten til å redusere omfanget. Ellers oppstår det også en forskjell fordi kvalitetssikrer introduserer et nullalternativ med lengre varighet. Dette gir vesentlig bedre muligheter til å vente og se enn de andre alternativene.

Kvalitetssikrer benytter i prinsippet samme metode for vurdering av ikke-prissatte effekter som i KVUen, men skiller mellom drivere og samfunnsøkonomiske virkninger (jfr. illustrasjon i Figur 7-1). Tabell 7-10 viser en oppsummering av kvalitetssikrers vurdering av de ikke-prissatte virkningene, som er nærmere begrunnet i delkapitlene under.

Tabell 7-10: Oversikt over kvalitetssikrers vurdering av ikke-prissatte virkninger.

	Null	Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaiaen	Alt. 5 Nybygg Nytorget
Konseptbeskrivelse	Opprettholde dagens tilstand	Null alt. inkl. leie ved behov	Rehabilitering	Nybygg	Nybygg	Nybygg	Nybygg
Effektiv saksgjennomføring av høy kvalitet	0	+++	++++	+++++	+++++	+++++	+++++
Trygghet	0	+++	+++	+++++	+++++	+++++	+++++
Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov	0	0	+++	++++	+++++	+++++	+++++
Verdien av realopsjoner	0	-	-	--	--	--	--

7.4.2 Kvalitetssikrers analyse av de ikke-prissatte virkningene

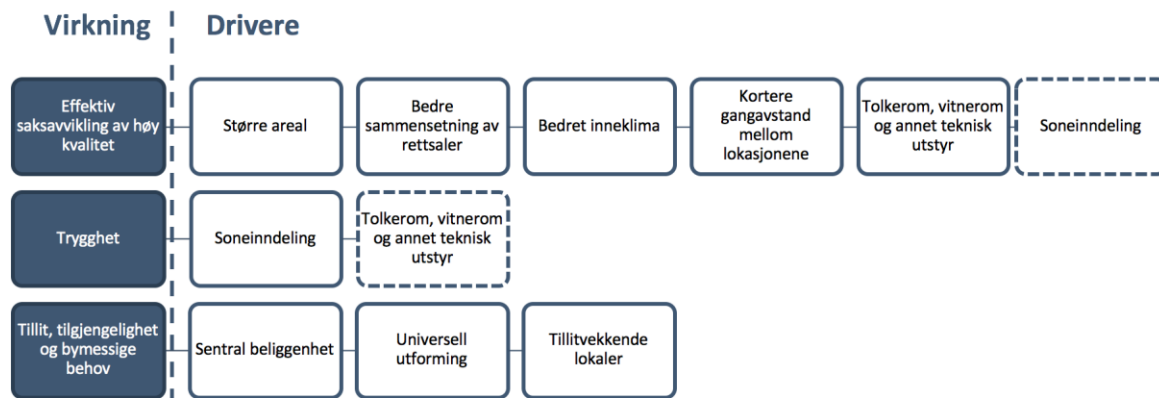
Relevante aktører

De relevante aktørene å vurdere virkninger for i dette prosjektet er:

- Ansatte i de berørte domstolene
- Brukere av de berørte domstolene (partene, advokatene, aktor, tolker, politiet, Kriminalomsorgen)

- Naboer og interessenter i nærliggende områder
- Samfunnet for øvrig, gjennom forventninger til rettsvesenet

Figur 7-1 Oversikt over de ikke-prissatte virkningene og potensielle drivere. Heltrukne rammer rundt driverne indikerer de viktigste driverne. Stiplede drivere er drivere som primært bidrar til andre virkninger.



Effektiv saksavvikling av høy kvalitet

Med Effektiv saksavvikling av høy kvalitet menes:

- Avvikling av sakene i henhold til de til enhver tid gjeldende målene på saksbehandlingstid,
- At sakene opplyses i tilstrekkelig grad, og at beslutningene som fattes er riktige, rettfærdige og forståelige, og
- At saksbehandlingen ikke legger beslag på unødvendig mange ressurser.

Dette avhenger av at rettslokalene har tilstrekkelig kapasitet, og at de er utformet på en måte som ikke går på bekostning av effektiviteten og kvaliteten. De konkrete driverne som bidrar til denne effekten er Større arealer, Bedre sammensetning av rettssaler, Bedret inneklima, Kortere gangavstand mellom lokasjonene og Tolkerom, vitnerom og annet teknisk utstyr. I tillegg vil Grunnsikring være en viktig driver for at aktørene skal føle seg trygge til å bidra til å opplyse sakene i tilstrekkelig grad, men denne driveren bidrar først og fremst til virkningen Trygghet.

Større arealer

Behovsanalysen avdekker at det forventes betydelig vekst i saksmengden. De konseptene der domstolene får økte arealer vil bidra til å øke domstolenes kapasitet til å håndtere disse sakene innenfor de tidsfrister som er satt av Stortinget.

Kvalitetssikrer har fremskrevet forventet saksbehandlingstid over analyseperioden for de ulike konseptene. Fremskrivingene, gjengitt i kapittel 2.3, viser at saksbehandlingstiden vil bli svært høy dersom ikke arealtilgangen holder tritt med veksten i saksinngangen.

Alle alternativer utenom Nullalternativet er vurdert å gi samme kapasitet, med unntak av at det i Nullplussalternativet vil foregå rehabiliteringsarbeid i tinghuset mens det fortsatt er i bruk. Arealbehovet ved videre bruk av dagens rettsbygning er høyere enn dersom behovet løses ved nybygg, som følge av mindre effektiv arealutnyttelse i dagens bygg. Videre er det lagt til grunn at man klarer å fremskaffe det nødvendige leiearealet i markedet. Ved nybygg vil behovet for leiearealer først oppstå flere tiår inn i fremtiden, rundt 2047, mens i de

alternativene som innebærer videre bruk av dagens bygg vil behovet være der fra dag én. Det er knyttet noe usikkerhet til tilgangen på lokaler, men i forventning anslår vi at arealene lar seg fremskaffe, og det er denne forventningsverdien som skal inngå i den samfunnsøkonomiske analysen. Dersom relevante leielokaler ikke lar seg fremskaffe, vil saksbehandlingstiden fort bli uheldig lang i de alternativene som i størst grad baserer seg på leide tilleggslokaler. Kvalitetssikrer vurderer sannsynligheten for dette som liten, tatt i betraktning historiske erfaringer med å ta i bruk eksterne lokaler ved behov.

Bedre sammensetning av rettssaler

Flere av alternativene innebærer videre bruk av dagens rettsbygning. Sammensetningen av store og små rettssaler i dagens rettsbygning er ikke tilpasset domstolenes behov på en god måte, og er en av årsakene til at det må leies tilleggslokaler. Konsepter som tillater en mer hensiktsmessig sammensetning av rettssalene, vil bidra til økt kapasitet, og til en viss grad også bedre effektivitet, der man i dag benytter for små rettssaler.

Denne driveren gjør seg mer gjeldende, jo mindre konseptene legger opp til videre bruk av dagens rettsbygning, fordi dagens bygg legger store begrensninger på planløsningen.

Bedret inneklima

Behovsanalysen avdekket at brukerne ikke er fornøyd med inneklimaet i dagens bygg. Ventilasjonsanlegget er gammelt, det tilbyr ikke kjøling og lar seg kun utbedre gjennom omfattende rehabilitering av bygget. Et bedret inneklima forventes å bedre effektiviteten i saksavviklingen.

Litteraturen finner ulike anslag på gevinstene, men mellom en og ti prosent tapt produksjon som følge av dårlig inneklima virker å være innenfor empiriske funn⁶³ innen helse- og undervisningssektoren.⁶⁴ Dersom vi legger til grunn et produksjonstap på fem prosent, antar at det er ti aktører i snitt per sak (i tillegg til dommer), og legger til grunn en gjennomsnittlig timekostnad på 250 kr, representerer dette et produksjonstap på 15 millioner kroner, jamfør vedlegg E. I tillegg til dette kommer produksjonstapet som følge av dårlig inneklima også på de ansattes kontorplasser. Samlede personalkostnader i Nullalternativet er 1,6 milliarder kroner. Hvis fem prosent av det går tapt som følge av dårlig inneklima, representerer det en samfunnsøkonomisk kostnad på 80 millioner kroner. 95 millioner kroner kan derfor fungere som en indikasjon på kostnaden ved dårlig inneklima i Null- og Nullplussalternativet, sammenlignet med de andre alternativene.

Nybyggene tilbyr altså det beste inneklimaet, foran Rehabiliteringsalternativet, som igjen tilbyr bedre enn Null- og Nullplussalternativet.

Kortere gangavstand mellom lokasjonene

Flere av konseptene innebærer at domstolene må avvikle saker på flere ulike lokasjoner. Dette innebærer større avstand for ansatte når de skal delta i saker i satellittlokalene. Disse sakene vil dermed kreve mer tid av de ansatte, og innebærer en mindre effektiv ressursbruk. Det vil også være lettere å ivareta dommernes trygghet dersom de ikke behøver å spasere utendørs mellom kontor og rettssal.

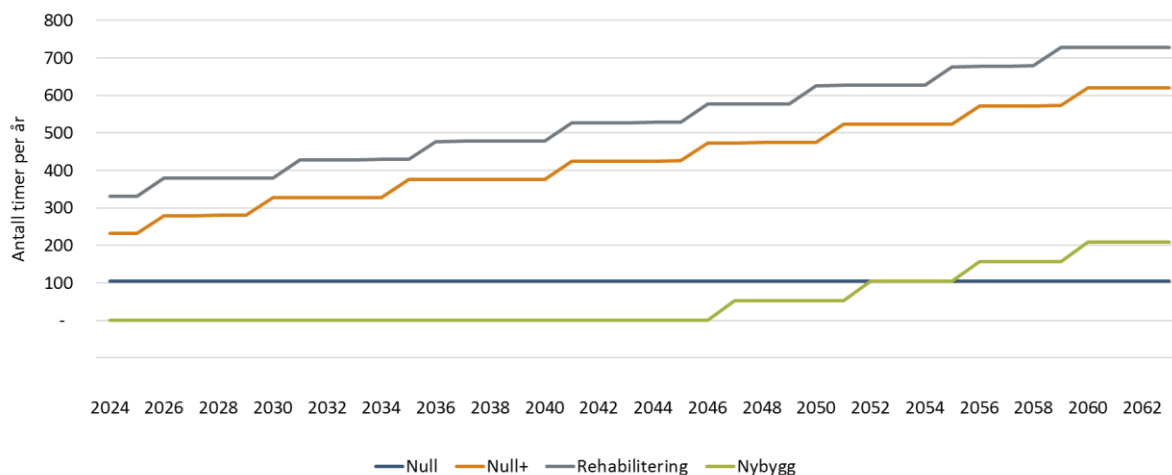
Kvalitetssikrer har satt opp et enkelt regnestykke for å illustrere hvor mye tid som vil gå tapt til transport mellom kontorer og satellitt under ulike antakelser. Vi legger til grunn to spaserter per sak avholdt i satellittlokalene

⁶³ (Bakke, 2014)

⁶⁴ Det er nærliggende å tenke seg at et dårlig inneklima også går på bekostning av kvaliteten på beslutningene. For å redusere faren for dobbelttelling legger vi til grunn at dommerne sørger for at sakene blir tilstrekkelig opplyst, og så får saksavviklingen ta den tiden den tar.

(til, og fra), og at antall saker gjennomført i satellitten er proporsjonalt med satellittens andel av de samlede arealene. Dette gir opphav til Figur 7-2 under.

Figur 7-2: Antall timer brukt per år på å spasere mellom kontorer og satellittlokaler i de ulike konseptene gitt gangavstand på fem minutter



Ved å verdsette hver dommertime i henhold til en årskostnad på 1,3 millioner kroner, gir det opphav til kostnadene i Tabell 7-11 under. Tabellen viser en besparelse på 7,5 millioner kroner i nåverdi, i form av redusert tidsbruk mellom kontorer og rettssaler, når man sammenligner Nullplussalternativet med Nybyggsalternativene.

Tabell 7-11: Antall kroner tapt til gange mellom kontor og satellitt, nåverdi 2017.

	Null	Null+	Rehabilitering	Nybygg
Ved to ganger to minutter per sak i satellitt	-	1 200 000	1 600 000	-300 000
Ved to ganger fem minutter per sak i satellitt	-	3 000 000	4 000 000	-800 000
Ved to ganger ti minutter per sak i satellitt	-	5 900 000	8 000 000	-1 600 000

Tabellen viser at nybygg scorer noe bedre enn Nullalternativet, mens Nullplussalternativet og Rehabilitering scorer dårligst.

Tolkerom, vitnerom og annet teknisk utstyr

Behovsanalysen avdekker et behov for bedret funksjonalitet i rettsbygningen, utover sammensetningen av saler. Dette inkluderer både venterom for vitner, dedikerte rom der tolker kan jobbe fra, og annet teknisk utstyr.

Tolkerom innebærer at tolkene kan jobbe uten at de forstyrrer – eller blir forstyrret av – de andre aktørene i saken. Vitnerom gir vitnene skjermede omgivelser å vente i, og reduserer muligheten for at vitner og venner av tiltalte tilbringer tid sammen på gangen i straffesaker. Tolkerom forventes å øke kvaliteten på de beslutningene som fattes. Separate vitnerom forventes å øke kvaliteten på beslutningene, gjennom bedre opplyste saker, når vitner føler seg tryggere.

Mulighetene for å installere tolkerom, vitnerom og annet teknisk utstyr vil være bedre, i jo mindre grad alternativet legger opp til videre bruk av dagens tinghus, men dekningen vil først være fullstendig dersom dagens tinghus forlates.

Vurdering av alternativene

I tillegg til kapasitets- og effektivitetsvirkningene diskutert over, dekker denne virkningen også kvaliteten på sakene. Kvalitet i justissektoren er vanskelig å måle på andre måter enn gjennom spørreundersøkelser til brukere og andre eksperter. Indikatorer som antall ankesaker og antall justismord som avdekkes er svært upresise indikatorer på kvaliteten i dommene som avsies, og må i mindre grad forventes å påvirkes av lokalenes utforming. Så vidt oss bekjent gjennomføres brukerundersøkelser i rettsvesenet i liten grad i Norge, og i alle fall ikke for Stavanger spesielt. Slike undersøkelser vil uansett primært kunne benyttes til etterevalueringer, de vil i svært liten grad kunne benyttes prospektivt slik vi har behov for i denne analysen.

Effektiv saksavvikling av høy kvalitet vurderes å ha **stor betydning** for samfunnet. Domstolene sikrer innbyggerne mot overgrep, både fra medborgere og fra myndigheter. Stortinget fastsetter jevnlig mål for saksbehandlingstiden for ulike sakstyper. Rettferdige dommer og kort saksbehandlingstid er en forutsetning for at innbyggerne skal oppleve tillit til at rettsvesenet kan hjelpe dem å løse konflikter. Effektivitet innebærer at færrest mulig ressurser beslaglegges for å avvikle de innkomne sakene, både for domstolene men også for alle de andre aktørene.

Dette gir opphav til følgende vurdering av virkningen Effektiv saksavvikling av høy kvalitet for de ulike alternativene.

	Null	Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaien	Alt. 5 Nybygg Nytorget
Effektiv saksavvikling av høy kvalitet	0	+++	++++	+++++	+++++	+++++	+++++

Trygghet

Med virkningen trygghet forstår vi i hvilken utstrekning konseptene legger til rette for at ansatte og brukere er, og opplever seg, trygge når de befinner seg i rettslokalene. Denne virkningen omfatter kun egennytten ved økt trygghet, både reell og opplevd. Gevinstene i form av at tryggere aktører kan bidra til bedre opplyste saker, eller mer korrekte beslutninger, dekkes av virkningen Effektiv saksavvikling av høy kvalitet. Driverne som bidrar til denne virkningen er først og fremst Soneinndeling, men Tolkerom, vitnerom og annet teknisk utstyr vil også bidra.

Soneinndeling

Dagens rettsbygning har en enkel soneinndeling i én av etasjene. Som redegjort for i behovsanalysen, tilfredsstiller den ikke de sikkerhetskravene Domstoladministrasjonen stiller til rettsbygninger i dag. Ved gjenbruk av dagens rettsbygning legger vi til grunn at det vil være mulig å innføre adgangskontroll hvis ønskelig, og at Rehabiliteringsalternativet tilbyr noe bedre muligheter for sikring enn Null- og Nullplussalternativet, men at full soneinndeling ikke vil være praktisk gjennomførbart.

Soneinndeling forventes å øke den opplevde og faktiske tryggheten til de aktørene som befinner seg i rettsbygningen (egennytte). Dette vil også kunne bidra til økt kvalitet i form av bedre opplyste saker, når aktører føler seg tryggere.

Vurdering av alternativene

En måte å måle trygghet på er gjennom brukerundersøkelser. Så vidt vi har bragt på det rene, gjennomføres ikke slike i Stavanger i dag. Det er komplisert å vurdere hvordan sikkerhetstiltak slår ut i opplevd risiko⁶⁵, og det forekommer få hendelser i norske rettslokaler. Likevel vurderer kvalitetssikrer at alternativene bedrer tryggheten hvis de tillater soneinndeling, og i jo større grad de tillater opparbeiding av tolkerom og vitnerom. Dette innebærer at Nullplussalternativet og Rehabilitering, gjennom mer utstrakt bruk av bedre tilpassede leielokaler, scorer noe bedre enn Nullalternativet, mens Nybygg scorer best gjennom muligheter for full soneinndeling.

Trygghet må vurderes å ha **stor betydning** for samfunnet. Dette støttes blant annet av betalingsvillighetsstudier fra sikkerhetsutfordringer på andre samfunnsområder.⁶⁶ Gitt omfang og betydning, får vi følgende vurdering av de ulike alternativene når det gjelder effekten Trygghet.

	Null	Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaiaen	Alt. 5 Nybygg Nytorget
Trygghet	0	+++	+++	+++++	+++++	+++++	+++++

Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov

Utover det faktum at en mer sentralt plassert domstol reduserer reisetiden, og dermed ressursbruken, til de aktørene som må ferdes dit, vil en sentralt plassert domstol være mer tilgjengelig også for andre borgere. Det er et godt forankret prinsipp at rettssaker i all hovedsak føres for åpne dører, og at publikum selv kan få innsyn i sakene som føres. Slik tilgjengelighet styrker samfunnets tillit til at domstolene er uavhengige og treffer gode beslutninger. For slik tilgjengelighet er det også viktig at selve rettsbygningen(e) fremstår åpne og inkluderende, at ikke sikkerhetstiltak ved inngangen skremmer publikum vekk, og at bygningen tilfredsstiller krav til universell utforming. Det er også viktig at rettsbygningen(e) fremstår med et tillitvekkende preg. Det er driverne Sentral beliggenhet, Universell utforming og Tillitvekkende lokaler som bidrar til oppnåelse av denne nyttegevinsten.

Sentral beliggenhet

De foreslåtte tomtealternativene varierer noe med hensyn til hvor sentral deres beliggenhet er. En sentral beliggenhet forventes å bidra noe til en mer effektiv saksavvikling, ved at aktørene raskere og enklere kommer seg til og fra rettslokalene. Det forventes også å bidra til Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov, både fordi en mer sentral beliggenhet gjør rettslokalene, og prosessene som foregår der, mer tilgjengelige for publikum, men også fordi Stavanger kommune har uttrykt et klart ønske om at rettslokalene, av hensyn til bymiljø og byutvikling, skal ligge sentralt i byen.

Folk avler folk, og en rettsbygning representerer aktivitet fra ulike brukergrupper gjennom store deler av arbeidsdagen. Rettsbygningen genererer imidlertid liten aktivitet utenom arbeidstiden, og en rettsbygning representerer ikke nødvendigvis mer aktivitet på dagtid enn det som alternativt ville ha ligget der rettsbygningen befinner seg (altså i referansebanen). Det å skulle foreta en vurdering av hvilke aktiviteter rettsbygningen fortrenger er svært krevende, og vurderingen ville ha vært heftet med stor usikkerhet. Her vurderer kvalitetssikrer at det er mest hensiktsmessig å legge til grunn at kommunens anbefalinger og ønsker representerer nyttegevinstene for byen og bymiljøet. Stavanger kommune ønsker at rettsbygningen skal ligge

⁶⁵ Se for eksempel Avenm Boyesen, Heinzerling og Njø (2003).

⁶⁶ Se for eksempel Smith, Mansfield, & Clayton (2009) eller Viscusi (2009) for eksempler på relaterte betalingsvillighetsstudier. Disse studiene er ikke direkte anvendbare på denne situasjonen, de bør derfor kun tas som indikasjoner på at det kan påvises positiv betalingsvillighet for trygghetstiltak.

sentralt i byen, og har i vedtak 250/16 slått fast at de foretrekker at en ny rettsbygning lokaliseres på Bekhuskaiaen, alternativt på Nytorget⁶⁷. Kvalitetssikrer legger derfor, i likhet med KVUen, til grunn at disse alternativene bedre svarer ut bymessige behov enn de andre alternativene.

Universell utforming

Statlige nybygg skal tilfredsstillere krav til universell utforming. Universell utforming er vanskelig å tilrettelegge for ved gjenbruk av dagens bygg, og det kan bli vanskelig å sikre ved utstrakt bruk av leielokaler – hvor universell utforming blir ett av flere krav en ønsker seg i søket etter ledige lokaler. Her scorer alternativene med utstrakt bruk av leielokaler dårligere enn øvrige alternativer. Det antas at det vil være bedre muligheter for universell utforming i dagens bygg ved Rehabilitering, enn i Null- og Nullplussalternativet

Tillitvekkende lokaler

For at befolkningen skal ha tillit til domstolenes uavhengighet og deres beslutninger, oppfattes det som viktig at domstolenes lokaler framstår som tillitvekkende. At domstolenes virksomhet er spredt over flere lokasjoner, slik de i større grad er i alternativene som gjenbruker dagens tinghus, er ventet å bidra negativt til Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov, mens et felles nybygg bidrar positivt til virkningen.

Det legges til grunn at det vil være uheldig for tilliten til domstolene dersom en rettsbygning legges i samme lokaler som andre aktører i straffesakskjeden, for eksempel politiet.

Vurdering av alternativene

En indikator på tilgjengelighet er hvor sentrumsnært rettsbygningen(e) ligger. En indikator for hvorvidt konseptet tilfredsstiller bymessige behov, er hvorvidt konseptets plassering passer med kommunens ønsker. En indikator på rettslokalenes evne til å vekke tillit til domstolene er at de benytter seg av få lokasjoner, og ikke er lokalisert i samme bygg som andre deler av straffesakskjeden.

Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov vurderes å ha **stor betydning** for samfunnet. Byutviklingseffekten har relativt liten betydning for samfunnet, mens rettslokalenes tilgjengelighet og evne til å vekke tilliten til domstolene har stor betydning. Kun dersom rettslokalene er lett tilgjengelige, for alle innbyggere, vil innbyggerne ha en faktisk lik mulighet til å prøve sakene sine, og kun da vil de oppleve at de fritt kan ettergå det som foregår i domstolene. Dette gir opphav til følgende vurderinger av virkningen Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov for de ulike alternativene.

	Null	Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaiaen	Alt. 5 Nybygg Nytorget
Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov	0	0	+++	++++	+++++	+++++	+++++

Realopsjoner

Det er betydelig usikkerhet med hensyn til antallet saker som skal avvikles i rettslokalene over analyseperioden. Som forklart i kapittel 1 og 2 skyldes dette blant annet usikkerhet med hensyn til saksmengden for dagens domstoler og rettskretser, og betydelig usikkerhet med hensyn til fremtidig domstolstruktur. Gitt den store usikkerheten vurderes realopsjonene å ha stor betydning for samfunnet når de ulike konseptene vurderes opp

⁶⁷ (Stavanger Formannskap, 2016)

mot hverandre. Det er særlig med hensyn til muligheten for å vente og se an behovet for investeringer og muligheten for å senere opp- eller nedskalere omfanget at de ulike alternativene varierer.

Opsjon på å vente og se

Alternativene null og nullpluss tilbyr muligheter for å vente og se. Tiltaksalternativene innebærer at dimensjonene på konseptet låses, og at betydelige midler investeres nokså umiddelbart. På denne virkningen scorer derfor tiltaksalternativene alle like dårlig.

Opsjon på å kunne opp- eller nedjustere omfanget

Kriteriet for å score godt på denne realopsjonen er at dimensjoneringen ikke er låst, og at det er staten som sitter på muligheten til å gjennomføre oppfølgingsinvesteringer. Nybyggsalternativene er fra utreders side utformet slik at det er mulig å gjennomføre et byggetrinn 2 dersom domstolstrukturen i fremtiden innebærer behov for økt areal. Det er derfor mulig å oppskalere omfanget i fremtiden dersom det oppstår et større behov for arealer enn det som forventes i dag. Muligheten til å nedskalere er ikke like god i nybyggsalternativene. Nybyggsalternativene dimensjoneres slik at arealet er tilpasset det forventede arealbehovet omtrent i 2050. Dette innebærer betydelig overskuddsareal på innflyttingstidspunktet. På tross av at det er planlagt for å fremleie deler av overskuddsarealet, vil dette primært gjelde kontorarealer – rettssalene kan vise seg vanskelige å leie ut. Som forklart i kapittel 5.4 innebærer dette at nybyggsalternativene kun tilbyr begrensede muligheter for å justere ned omfanget etter igangsetting. Nybyggene tilbyr derfor dårligere opsjoner til å kunne nedjustere omfanget enn de konseptene som i større grad baserer seg på leide tilleggslokaler.

Vurdering av alternativene

Samlet sett tilbyr dermed Nullalternativet de beste realopsjonene (både vent og se og mulighet for skalering), Nullplussalternativet og Rehabiliteringsalternativet de nest beste (hhv. vent og se og mulighet for skalering), mens nybyggsalternativene tilbyr de dårligste realopsjonene (ikke vent og se og lite mulighet for skalering).

	Null	Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaien	Alt. 5 Nybygg Nytorget
Verdien av realopsjoner	0	-	-	--	--	--	--

7.5 Kvalitetssikres vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Her sammenfatter vi vurderingen av de prissatte og de ikke-prissatte virkningene. Samlet vurderes de ikke-prissatte gevinstene ved nybygg å veie opp for den prissatte merkostnaden sammenlignet med de billigere alternativene, med unntak av tomten på Nytorget. Rehabiliteringsalternativet er nesten like dyrt som nybyggsalternativene, men gir lavere ikke-prissatte virkninger. Kvalitetssikrers resultater er presentert i

Tabell 7-12 under og forklart nærmere i resten av dette kapitlet.

Tabell 7-12: Oppsummering av Kvalitetssikrers alternativanalyse. Tall i millioner kroner (2017-kroner)

	Null	Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaien	Alt. 5 Nybygg Nytorget
Konseptbeskrivelse	Opprettholde dagens tilstand	Null alt. inkl. leie ved behov	Rehabilitering	Nybygg	Nybygg	Nybygg	Nybygg
Brutto areal (BTA) ⁶⁸	7304	8165 + økt leieareal ved behov	8764 + økt leieareal ved behov	9300 + økt leieareal ved behov	9300 + økt leieareal ved behov	9300 + økt leieareal ved behov	9300 + økt leieareal ved behov
Forventningsverdi investeringskostnad (inkl. mva. ekskl. salg av eiendom)	63	79	265	524	536	594	672
Forventet netto nåverdi (ekskl. mva. inkl. skattekostnad)	-	-261	-392	-346	-361	-410	-562
Effektiv saksgjennomføring av høy kvalitet	0	+++	++++	+++++	+++++	+++++	+++++
Trygghet	0	+++	+++	+++++	+++++	+++++	+++++
Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov	0	0	+++	++++	+++++	+++++	+++++
Verdien av realopsjoner	0	-	-	--	--	--	--
Rangering	7	4	6	3	1	2	4

For å rangere alternativene er det hensiktsmessig å skille fra hverandre de alternativene som gjenbraker dagens tinghus, og de alternativene som innebærer nybygg. Blant de alternativene som innebærer gjenbruk av dagens bygg er Nullalternativet det dårligste. Alternativet innebærer at saksbehandlingstiden innen kort tid blir uakseptabelt lang. Nullplussalternativet løser dette ved at det leies tilleggslokaler etter behov, altså blir kapasiteten tilstrekkelig til å ta unna sakene som kommer inn. Disse alternativene gir imidlertid ingen økt funksjonalitet sammenlignet med i dag, og heller ikke bedret sikkerhet i tinghuset. Slik funksjonalitet er forsøkt fremskaffet i Rehabiliteringsalternativet. Som dokumentert vil det imidlertid ikke være mulig å realisere en hensiktsmessig sammensetning av rettssaler i tinghuset, det vil ikke være mulig å realisere soneinndelingen Domstoladministrasjonen ønsker seg, og man må uansett lene seg på leie av tilleggslokaler i utstrakt grad. Rehabiliteringsalternativet koster 130 millioner kroner mer enn Nullplussalternativet, uten at det gir de funksjonalitetsøkningene man ønsker seg. Rehabiliteringsalternativet rangeres derfor som det nest beste blant de alternativene som gjenbraker dagens tinghus. Den innbyrdes rangeringen mellom de alternativene som gjenbraker dagens bygg er derfor Nullplussalternativet foran Rehabiliteringsalternativet foran Nullalternativet.

Når det gjelder alternativene som innebærer nybygg, er det slik at Lagårdsveien kostnadmessig er billigst, fulgt av Annen sentral tomt, Bekhuskaien og til sist Nytorget. De ulike tomteløsningene forventes alle å gi de samme ikke-prissatte nyttegevinster, med unntak av et nybygg på Lagårdsveien. Lagårdsveien ligger mindre sentralt til enn de andre tomtene, og scorer derfor dårligere på virkningen Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov. For den innbyrdes rangeringen er derfor det eneste spørsmålet hvor mye høyere kostnader man er villige til å bære

⁶⁸ I Nullalternativet økes ikke arealet utover det arealet de har tilgjengelig i dag. I Nullpluss bygges det om ytterligere 860 BTA i leiearealer allerede i byggeperioden. Dette gir samlet areal på 8165 BTA. I Alt. 1 samlokaliseres også Sør-Rogaland Jordskifterett med Stavanger tingrett og Gulatings lagmannsrett i Stavanger. Dette forklarer forskjellen mellom nullpluss og Rehabiliteringsalternativet. Behov for økt areal utover i tid tilfredsstilles ved å øke leiearealet stegvis i alle alternativer. I alternativene for nybygg forutsettes det at ledig areal leies ut, og også her vil behov for økt areal frem i tid tilfredsstilles ved å leie arealer stegvis.

for å unngå ulempene ved redusert tilgjengelighet. Tilgjengelighet er viktig for samfunnets tillit til rettsvesenet. Det er et helt sentralt prinsipp at borgerne skal kunne følge med på domstolenes gjørend, og oppleve at domstolene er åpne for innsyn. Dette er vanskeligere å realisere, jo vanskeligere tilgjengelig rettsbygningen er. Det fremstår tydelig for kvalitetssikrer at den bedre tilgjengeligheten er verdt merkostnaden på 15 millioner kroner ved Annen sentral tomt, og også merkostnaden på 65 millioner kroner ved Bekhuskaiaen virker å forsvare gevinsten i form av bedre tilgjengelighet. Det er imidlertid svært krevende å skulle forsvare at gevinsten ved bedre tilgjengelighet er verdt merkostnaden på 120 millioner kroner ved å skulle lokalisere rettsbygningen på Nytorget. Den innbyrdes rangeringen blant de konseptene som innebærer nybygg er derfor Annen sentral tomt foran Bekhuskaiaen, foran Lagårdsveien foran Nytorget.

For å kunne sette sammen disse separate rangeringene til en felles rangering, må man vurdere nybyggsalternativene opp mot gjenbruk av dagens bygg.

- Nybyggsalternativene gir vesentlig bedre effektivitet. Dagens tinghus innebærer et dårlig inneklima. Som forklart over, tyder studier av produktivitetstapet ved dårlig inneklima på at man over analyseperioden kan tape arbeidstid verdt inntil 95 millioner kroner. Videre innebærer nybygg at man slipper delt lokasjon, antakelig de neste 30 årene. Delt lokasjon innebærer mange ulemper for de ansatte i domstolene. Tapt tid for dommere som følge av gange mellom kontorer og leielokaler utgjør alene om lag åtte millioner kroner i nåverdi. I tillegg til dette kommer tapt tid for andre ansatte og aktører, og ulemper ved dårligere tilgang på støttefunksjoner i satellittlokalene.
- Nybyggsalternativene legger også til rette for bedre kvalitet i saksgjennomføringen gjennom bedre tilgang på tolkerom og andre tekniske fasiliteter.
- Nybyggsalternativene innebærer bedre trygghet for alle de involverte aktørene, både dommere, tiltalte og vitner. Dette gir en egennytte i seg selv, i tillegg til at det kan øke kvaliteten på dommene som avsies, som følge av at tryggere aktører bedre kan bidra til å opplyse sakene på en god måte. Bedret trygghet oppstår både som følge av bedre muligheter for soneinndeling, men også at ansatte slipper å bevege seg på gaten mellom kontor og rettssal, når sakene avvikles internt i samme bygg. Domstoladministrasjonen stiller soneinndeling som krav ved nybygg i dag, og prioriterer å gjennomføre begrensede soneskiller i de rettsbygningene som ikke har det.
- Landets domstoler er som hovedregel lokalisert i ett felles bygg, og ettersom bygget representerer den tredje statsmakt utad, stiller det visse krav til arkitektonisk utforming og inntrykk. Et permanent konseptvalg som baserer seg på utstrakt bruk av eksterne leielokaler, lokaler man ikke kan garantere for at man finner samlet på ett sted, vil således utgjøre et visst brudd med tradisjonene. Dette vil kunne resultere i at domstolene fremstår mindre tilgjengelige, og at tilliten til domstolene svekkes.

To av nybyggene er billigere enn Rehabiliteringsalternativet, mens det tredje kun koster 18 millioner mer. Disse er etter kvalitetssikrers skjønn bedre enn å rehabilitere tinghuset, ettersom de gir vesentlig bedre ikke-prissatte nyttevirksomheter til omtrent samme kostnad. Basert på argumentene over, vurderes disse også å være bedre enn Nullplussalternativet.⁶⁹

Et nybygg på Nytorget, som innebærer å kjøpe ut en betydelig masse av eksisterende bygg og boliger, vil imidlertid bli svært dyrt. Et nybygg på Nytorget gir betydelig mernytte, men også merkostnader på 300 millioner

⁶⁹ Kostnadsforskjellen mellom nybygg Bekhuskaiaen og Nullplussalternativet er på 150 millioner kroner, eller 60 kroner per arbeids- og aktørtid ved fire eksterne aktører i gjennomsnitt per sak (40 kroner per time ved ti aktører i gjennomsnitt per sak), se Vedlegg E. Dersom effektivitetsgevinstene utgjør om lag 100 millioner kroner (gjennom bedret innelokal og redusert gangtid mellom lokasjonene), vil nybygg Bekhuskaiaen være mer lønnsomt enn Nullplussalternativet dersom gevinstene i virkningen Trygghet og Tillit, tilgjengelighet og bymessige behov mer enn tilsvarer 20 (13) kroner per aktør- og arbeidstid.

kroner sammenlignet med Nullplussalternativet. Hvorvidt det blir en bedre eller en dårligere løsning enn Nullplussalternativet er for krevende å vurdere, og nybygg på Nytorget rangeres derfor likt med Nullplussalternativet. Samlet sett sitter vi derfor igjen med følgende rangering: Nybygg Annen sentral tomt rangeres først, deretter Nybygg Bekhuskaia, deretter Nybygg Lagårdsveien. Så følger Nullplussalternativet likt med Nybygg Nytorget. Deretter følger Rehabiliteringsalternativet foran Nullalternativet.

7.6 Fordelingsvirkninger

Utredning påpeker at tiltakene innebærer ulike overføringer fra statsbudsjettet, men at forskjellene mellom konseptene er relativt små. Utredning antar derfor at fordelingseffektene i liten grad skiller mellom alternativene. Fordelingsvirkningene er derfor ikke vurdert.

Kvalitetssikrers vurdering

Kvalitetssikrer støtter utredningens vurdering om at fordelingsvirkningene ikke representerer relevante forskjeller mellom alternativene.

7.7 Følsomhetsanalyser

Kvalitetssikrer har gjennomført følsomhetsanalyser for å teste robustheten av anbefalinger og rangeringer i analysen. I følsomhetsanalysene har vi testet de inngangsverdiene vi anser som usikre og som utgjør en betydelig andel av kostnadene og/eller forskjellene mellom alternativene. Dette gjelder bygge- og rehabiliteringskostnadene (der usikkerheten er konkretisert gjennom usikkerhetsanalysen beskrevet i kapittel 6), arealprognosene (der usikkerheten vurderes som betydelig, og er beskrevet i kapittel 2 og vedlegg G), dimensjoneringen (beskrevet i kapittel 5 og i vedlegg G), diskonteringsrenten (hvis viktighet er nærmere drøftet i kapittel 7.3.3) og tomteprisene (hvor usikkerheten tar høyde for at man kan bestemme seg for ikke å kjøpe tomt stor nok til å huse et potensielt byggetrinn 2, og usikkerhet knyttet til selve beregningen av tomtebelastningen – se kapittel 7.3.2). Følsomhetsanalysene endrer ikke den innbyrdes rangeringen av nybyggsalternativene dersom de ikke-prissatte virkningene inkluderes. I teksten sammenligner vi derfor kun ett av nybyggsalternativene opp mot Nullplussalternativet og Rehabiliteringsalternativet. Følsomhetsanalysen, samt påvirkningen på netto nåverdi, er nærmere beskrevet i vedlegg E.

Resultatene viser at nybyggsalternativet vil ha høyest netto kostnader i de fleste tilfeller, mens nullpluss vil ha lavest netto kostnader. Sett i sammenheng med de ikke-prissatte virkningene, vil rangeringen av alternativene i de fleste tilfellene stå seg i møtet med resultatene fra følsomhetsanalysene. I enkelte tilfeller vil netto kostnader i Nybyggsalternativet bli såpass mye høyere enn Nullpluss at det er vanskelig å avgjøre om de ikke-prissatte virkningene fortsatt veier opp for merkostnaden.

- **Dersom diskonteringsrenten blir høy, 6 prosent i år 0-40 og 4,5 prosent i år 41 og utover:** Høyere diskonteringsrente vil gjøre at fremtidige inntekter og kostnader diskonteres hardere. Dette gjør det relativt billig å leie arealer fremfor å investere i nybygg som også dekker fremtidig arealbehov. De ikke prissatte-virkningene ved nybygg må da ha en netto nåverdi på 190 millioner kroner mer enn alternativ Nullpluss for å holde rangeringen som det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme alternativet.
- **Dersom tomteprisene for nybyggstomten blir dobbelt så høy:** Høyere tomtepris vil kun påvirke Nybyggsalternativet. Dersom tomteverdien viser seg å bli dobbelt så stor (eks. dersom tomtebelastningsmetoden benyttet undervurderer tomteeiers andel av marginen) vil dette øke netto kostnaden for Nybyggsalternativet med om lag 100 millioner. Netto nåverdi av de ikke-prissatte

virkningene ved nybygg må da være over 230 millioner kroner høyere enn Nullpluss for å forbli det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjektet.

- **Dersom byggekostnaden for nybygg settes lik P85-estimatet:** I dette tilfellet vil netto nåverdi av byggekostnadene i nybygg øke med om lag 80 millioner kroner. Hvilket krever at netto nåverdi av de ikke-prissatte effektene er minst 240 millioner kroner høyere i nybyggsalternativet sammenlignet med alternativ Nullpluss, for at dette skal forbli det anbefalte alternativet.

Følsomhetsanalysene fremhever samtidig usikkerheten i estimatene som ligger til grunn i analysen. Særlig ser vi at prognosene for arealbehovet som legges til grunn har relativt stor påvirkning på de prissatte virkningene. Høyere leiepris, eller et høyere arealbehov, øker netto kostnader relativt til Nullalternativet for alle alternativer, men reduserer også avviket mellom Nybyggalternativet og de to øvrige alternativene. Samtidig vil et høyere arealbehov (her representert ved høyere persentiler i arealprognosene) øke de negative ikke-prissatte konsekvensene ved Nullalternativet. Størrelse på nybygget vil naturlig nok kun påvirke Nybyggsalternativet, men det først dersom nybygget bygges for stort at det vil ha en påvirkning på de prissatte virkningene (se nærmere beskrivelse i Vedlegg E).

7.8 Sammenligning med KUVens alternativanalyse

Alternativanalysen som inngår i konseptvalgutredningen av rettsbygningen i Stavanger viser til syv alternativer, hvorav fem av alternativene omfatter identiske nybygg, men på ulike tomter. Dermed er det lite som skiller disse alternativenes ikke-prissatte virkninger. Forskjellen mellom nybyggsalternativene er hovedsakelig knyttet til tomtens lokalisering og pris. I tabellen under har vi fremstilt resultatene av de prissatte og ikke-prissatte virkningene utredet i KUVen, samt oppgitt rangering.

Tabell 7-13: Resultater av KUVens alternativanalyse. Tall i millioner kroner (2015-kroner). Kilde: (Statsbygg, 2016a) Tabell 37

	Null-alternativ	Nullpluss-alternativ	Alt. 1 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 2 Nybygg Sentral tomt	Alt. 3 Nybygg Bekhuskaia	Alt. 4. Nybygg Nytorget	Alt. 5 Leie
Konsept	Dagens tilstand	Rehabilitering	Nybygg	Nybygg	Nybygg	Nybygg	Nybygg
Brutto areal (m2)	6 664	10 100	9 300	9 300	9 300	9 300	9 300
P50 investerings-kostnad (inkl. mva. ekskl. salg av eiendom)	1,9	289	475	476	512	593	
Forventet netto nåverdi (ekskl. mva. inkl. skattekostnad)	0	-577	-486	-488	-522	-614	-486
Kapasitet og fleksibilitet	0	+++	++++	++++	++++	++++	++++
Funksjonell rettsbygning	0	+	++++	++++	++++	++++	++++
Samhandling med andre i straffesakskjeden	0	0	0	0	0	0	0
Nødvendig sikkerhetsnivå	0	+	++++	++++	++++	++++	++++
Tilgjengelighet	0	0	--	0	(-)	0	0
Bymessige behov	0	0	-	0	0	0	0
Vern	0	0	-	-	-	-	-
Realopsjoner	0	0	0	0	0	0	0
Rangering					1		

KVUen anbefaler Alternativ 3 – Nybygg Bekhuskaien, basert på en samlet vurdering av de prissatte og ikke-prissatte effektene. Alternativ 3 har noe lavere netto nåverdi enn Alternativ 1, men scorer bedre på de ikke-prissatte effektene. KVUen presiserer at anbefalingen om nybygg ikke er bundet opp til de ulike tomteløsningene på en absolutt måte, og at endringer i tomteløsning ikke vil endre anbefalingen om at en fremtidig rettsbygning i Stavanger bør være et nybygg som huser tre domstoler. Alternativ 2 fremstår som det samfunnsøkonomisk mest lønnsomme alternativet ut fra tabellen over, men er ikke knyttet til en spesifikk tomt. Hvorfor dette ikke rangeres som nummer en er ikke eksplisitt drøftet i utreders rapport, men det vises til at det kun er tomtene på Lagårdsveien, Bekhuskaien og Nytorget som etter gjennomgang med Stavanger kommune, var aktuelle tomter på daværende tidspunkt. Til kvalitetssikrer har utreder opplyst at dette er årsaken til at Alternativ 2 ikke ble rangert først.⁷⁰

Kvalitetssikrers og KVUens samfunnsøkonomiske analyse følger samme tilnærming, og kommer frem til samme anbefalte konsept. Hovedforskjellen mellom de to analysene er at kvalitetssikrer har utarbeidet to nye alternativ; et nytt nullalternativ med samme levetid som de øvrige alternativene, og et nytt nullplussalternativ som tilsvarer nullalternativet, men hvor fremtidig arealbehov tilfredsstilles. Ettersom KVUens nullalternativ kun har en levetid på fem år, vil ikke KVUens og kvalitetssikrers netto effekter for de prissatte virkningene være direkte sammenlignbare.

For de prissatte virkningene har kvalitetssikrer gjort mindre endringer i enhetskostnadene og grunnleggende forutsetninger som ligger til grunn i analysen, inkludert konsekvensene av økt arealbehov for hele analyseperioden, justert for forskjellen mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk verdsetting av tomtene og inkludert øvrige driftskostnader for domstolene. Endringene i leiekostnader og verdsettingen av tomtene har konsekvenser på inntil 30 millioner kroner hver, med varierende fortegn. Driftskostnadene utgjør 1,7 milliarder kroner i nåverdi, men treffer alternativene ganske likt. Forskjellen mellom Nullalternativet og de øvrige alternativene er 100 millioner kroner, i disfavør de øvrige.

I analysen av de ikke-prissatte virkningene har kvalitetssikrer redefinert virkningene slik at de i mindre grad fremstår som midler for å realisere virkninger, men heller representerer de nyttevirkningene vi ønsker å verdsette. Kvalitetssikrer har videre forsøkt å belyse den samfunnsøkonomiske verdien av de ikke-prissatte virkningene gjennom eksempelberegninger, slik at de i større grad kan benyttes som et verktøy i konseptvalget.

Selv med disse endringer kommer kvalitetssikrer og KVUen frem til samme anbefaling, at Nybygg anses som det beste konseptuelle alternativ. I den grad tomtevalg skal vurderes i denne fasen, anser kvalitetssikrer i likhet med utreder at Bekhuskaien er det beste alternativet. Kvalitetssikrer er derimot ikke enig i utreder om at tilstanden til Stavanger tinghus tilsier at et permanent konseptvalg er tidskritisk. Kvalitetssikrer åpner, i motsetning til utreder, opp for at beslutning om permanent konseptvalg kan utsettes i inntil fem år.

⁷⁰ Svar på spørsmål fra kvalitetssikrer til utreder diskutert i møte om alternativanalysen 10.02.2017. Oversendt på mail til kvalitetssikrer 09.02.2017

8 Samlet vurdering og anbefaling

Kvalitetssikrer anbefaler at det føres opp et nybygg til domstolene i Stavanger. Nybygget bør være om lag 9 300 kvm BTA. Dersom tomten er tilgjengelig, og Domstoladministrasjonen kommer til enighet med tomteeier, bør bygget søkes lokalisert på Bekhuskaien. Behovet for nybygg fremstår ikke akutt, og beslutningen kan etter kvalitetssikrers vurdering utsettes i inntil 5 år.

8.1 Kvalitetssikrers anbefaling

8.1.1 Konseptvalg

Kvalitetssikrer anbefaler at det føres opp et **nybygg** til domstolene i Stavanger. Et nybygg er dyrere enn Nullplussalternativet, men vil kunne være billigere enn en fullstendig rehabilitering av dagens tinghus. Nullalternativet vil ikke gi den kapasiteten domstolene trenger, og vurderes å gi uakseptabelt lang saksbehandlingstid. Nullplussalternativet vil ikke svare ut domstolenes ønsker hva gjelder funksjonalitet og sikkerhet, og de ikke-prissatte gevinstene ved å føre opp et nybygg vurderes av kvalitetssikrer å oppveie for merkostnaden på om lag 150 millioner kroner (dersom nybygget lokaliseres på Bekhuskaien). En fullstendig rehabilitering av dagens bygg vil ikke gi den ønskede funksjonaliteten, og likevel gi kostnader omtrent som ved nybygg.

Blant de vurderte tomtealternativene fremstår **Bekhuskaien** som det beste valget. Tomten ligger sentralt, huser ikke verdifull bebyggelse i dag, og er ønsket og anbefalt av kommunen. Dersom tomten ikke er tilgjengelig, må andre tomtemuligheter vurderes. Etter kvalitetssikrers vurdering er de avgjørende faktorene for et godt tomtevalg at tomten ligger sentralt i Stavanger, kan huse et bygg av tilstrekkelig størrelse, og ikke er for dyr. KUVens anbefaling om å kjøpe en tomt som er tilstrekkelig stor til å huse en fremtidig domstolsammenslåing i et byggetrinn 2, virker som en hensiktsmessig forsikring mot en krevende arealsituasjon.⁷¹ Kvalitetssikrer stiller seg bak KUVens anbefaling.

Etter en helhetsvurdering har kvalitetssikrer kommet frem til at behovet for nybygg ikke fremstår akutt. Kvalitetssikrer vurderer derfor at beslutningen, og byggestart, kan utsettes i inntil fem år. De samfunnsøkonomiske analysene kan ikke svare på når det er optimalt å igangsette byggingen. Dette gir beslutningstaker fleksibilitet til å sette i gang prosjektet når andre hensyn taler for at det er riktig.

8.1.2 Beslutningsstrategi

Etter kvalitetssikrers vurdering er hovedårsaken til at dagens tinghus ikke bør brukes videre i et permanent konsept at byggets struktur gjør det svært vanskelig å utarbeide rettssaler av hensiktsmessig størrelse, og et soneskille i tråd med Domstoladministrasjonens krav til nye bygg. I KUVen ble det i tillegg lagt vesentlig vekt på tilstandsanalysen⁷² som tilskriver bygningen en levetid på fem til ti år. KUVen har valgt å gi bygget en levetid på fem år før større tiltak må gjennomføres. Bygget inngår da med fem års levetid i Nullalternativet. Dette presser dermed frem behovet for å foreta et permanent konseptvalg – enten må bygget rehabiliteres, eller så må domstolene forlate bygget.

⁷¹ Kvalitetssikrers følsomhetsanalyser viser at kostnaden ved dette grepet er på litt i overkant av 30 millioner kroner over analyseperioden.

⁷² (OPAK, 2015)

Kvalitetssikrers egne vurderinger av bygget tilsier at det vil være behov for utvidet vedlikehold fremover, men bygget vil teknisk sett fungere i ti år til.⁷³ Byggets beskaffenhet tvinger derfor ikke frem et permanent konseptvalg allerede nå, men med en forprosjektfase og byggetid på inntil fem år så er det nødvendig med konseptvalg innen fem år. Dette tilfører prosjektet en ytterligere frihetsgrad, ved at man friere kan fastsette beslutningstidspunktet, i tillegg til selve konseptvalget. Både behovet for en mer effektiv rettssals sammensetning og behovet for soneskille vurderes av kvalitetssikrer som vesentlige og bestandige, men fremstår ikke tidskritisk, og prosjektet bør igangsettes når ulempene ved dagens bygg, i form av funksjonalitet, kapasitet og sikkerhet, overstiger gevinsten ved å skyve investeringen utover i tid.

Ved å bruke dagens bygg videre i noen år, skyves investeringskostnaden utover i tid. Dette representerer en besparelse for samfunnet ved at midlene kan benyttes til andre prosjekter, eller tiltak, i mellomtiden – prosjekter som i henhold til Rundskriv R-109/14 kaster av seg fire prosent i året. Videre vil man ved å utsette prosjektet kunne få mer informasjon om arealbehovet til domstolene i Stavanger fremover, ved at en rekke pågående prosesser blir mer avklart. Dette gjelder for eksempel oppfølging av Særdomstolsutvalgets og Domstolkommisjonens anbefalinger, men også konsekvensene for arealbehovet ved avvikling av juryordningen og virkninger av digitaliseringsprosjektet (jfr. kapittel 1.2 og kapittel 2.3 for mer om disse usikkerhetene i prosjektet). Tabell 8-1 under viser gevinstene ved å skyve byggestart utover i tid,⁷⁴ under to ulike antakelser. Til venstre vises besparelsen ved å utsette dersom domstolene ikke får utvidet leiearealene i påvente av flyttingen. Til høyre vises besparelsen ved å utsette dersom domstolene får utvidet leiearealene etter behov. Dersom det ikke skaffes leiearealer, vil vurderingene som saksbehandlingstid i kapittel 2.3 gjøre seg gjeldende. Som tabellen illustrerer vil samfunnet kunne spare 42 millioner kroner på å utsette beslutningen i inntil fem år.

Tabell 8-1: Besparelsen i form av prissatte samfunnsøkonomiske gevinster ved å utsette beslutningen om nybygg. Netto besparelse i millioner kroner, totalt og per år.

	Uten økt leie i mellomtiden			Med økt leie i mellomtiden		
	Utsette 1 år	Utsette 5 år	Utsette 10 år	Utsette 1 år	Utsette 5 år	Utsette 10 år
Gevinst netto	9	42	78	-2	16	35
Annuitet	9	9	10	-2	4	4

Det er en utfordring at kostnadsbesparelsene lettere lar seg tallfeste enn ulempene for de involverte aktørene. Det er derfor svært vanskelig å vurdere om kostnadsbesparelsen mer enn veier opp for ulempene for domstolene. Disse ulempene opptrer i form av redusert funksjonalitet, sikkerhet og andre ulemper ved delt lokasjon. Til fratrekk kommer også eventuelt merkostnadene ved de mer akutte renoveringsarbeidene og kostnadene ved å bøte på enkelte av sikkerhets- og funksjonalitetsutfordringene. Slike kostnader vil fort kunne spise opp hele gevinsten ved utsettelse.

For å støtte beslutningstaker frem mot det tidspunktet der endelig konseptvalg fattes har kvalitetssikrer utarbeidet en liste over indikatorer som alle indikerer behov for å foreta konseptvalg, og som påvirker hvilket konsept man bør velge:

⁷³ Jmfør kapittel 2.4 og Vedlegg D.

⁷⁴ Tabellen bygger på en antakelse om at analyseperioden varer til år 2063, og at tomtekjøpet foretas seks år før bygget ferdigstilles, uavhengig av oppstartstidspunktet.

- Kvalitetssikrers prognoser tyder på at det vil være behov for å utvide dagens leiearealer én gang i løpet av de neste fem årene. Dersom domstolene ikke får denne arealøkningen vil det kunne gå på bekostning av saksbehandlingstiden. Kvalitetssikrer har ikke fått tilgang på konkret informasjon som belyser kapasitetsutnyttelsen i dagens lokaler.⁷⁵ Dersom det blir nødvendig å utvide leiearealene enda en gang i ventetiden så påløper ekstra kostnader og prosjektet bør forseres. Dette kan for eksempel skyldes at kapasitetsutnyttelsen i dagens arealer er høyere enn kvalitetssikrer har lagt til grunn, eller at antallet innkomne saker øker vesentlig raskere enn forventet.
- Dersom dagens leieavtaler ikke lar seg forlenge, eller andre momenter taler for at det vil være for vanskelig å fremskaffe egnede leiearealer i markedet, bør man forsere. Dette bør avklares så raskt som mulig.
- En utsettelse i fem år er forventet å kunne gjennomføres ved at man øker vedlikeholdskostnadene med om lag 200 kr per kvm BTA. Dersom det dukker opp ny informasjon, eller dersom bygget forfaller vesentlig raskere enn det som er lagt til grunn, bør man forsere.
- Sikkerhetsnivået i tinghuset i dag er under den standarden Domstoladministrasjonen krever ved nye bygg, men likevel bedre enn enkelte andre rettsbygninger. Dersom konkrete trusler, eller samfunnsutviklingen generelt, tilsier at sikkerhetsnivået blir uakseptabelt lavt, bør man forsere. Det vil være rom for enkelte sikkerhetstiltak i dagens tinghus, slik som adgangskontroll, men et fullstendig sonesille lar seg kun realisere gjennom et nybygg.
- Dersom de pågående prosessene med organisering av domstolene medfører vesentlige behovsendringer før endelig konseptvalg, bør disse hensyntas. For eksempel viser følsomhetsanalysene at nybygg blir relativt sett mer kostbart, jo lavere arealbehovet blir. Dersom disse prosessene, eller andre utviklingstrekk i Stavanger-regionen spesielt, eller samfunnet for øvrig generelt, fører til at arealbehovet blir vesentlig lavere enn det vi har lagt til grunn, må man vurdere om behovene likevel kan ivaretas i dagens tinghus.

8.2 Forventede budsjettbelastninger

Tabellen under viser samlede (ikke-neddiskonterte) investeringskostnader inklusive merverdiavgift for alle analyserte alternativ.

Tabell 8-2: Ikke-neddiskonterte investeringskostnader inkl. mva. Tall i millioner kroner (2017-kroner)

		P50	P85	Relativt standardavvik
Alt. 0	Null	62	79	24 %
Alt. 0+	Nullpluss	78	96	22 %
Alt. 1	Rehabilitering	261	317	19 %
Alt. 2	Nybygg Lagårdsveien	513	635	21 %
Alt. 3	Nybygg Sentral tomt	526	650	21 %
Alt. 4	Nybygg Bekhuskaia (Anbefalt alternativ)	583	719	21 %
Alt. 5	Nybygg Nytorget	659	820	22 %

⁷⁵ Dette ble etterspurt i e-post av 04.12.2016

9 Føringer for forprosjektet

Kvalitetssikrer viser til endringer i styringsprinsipper og nytt veiledningsmateriale for kostnadsstyrt prosjektutvikling, som gir sentrale føringer for forprosjektfasen.

Etter at KVUen ble ferdigstilt er det innført endringer i styringsprinsippene i tidligfase i store statlige byggeprosjekter.⁷⁶ Det er opprettet et beslutningspunkt oppstart forprosjekt (OFP) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt ut en veileder⁷⁷ med beskrivelse av styringsprinsipper. Disse styringsprinsippene dekker inn en rekke av de elementene en ellers ville lagt inn som føringer for forprosjektfasen i henhold til Rammeavtalen.

Fra kvalitetssikringen er følgende lærdommer nødvendig å ta med seg videre til forprosjektfasen:

- Følsomhetsanalysene viser at kostnadsforskjellen mellom Nybyggsalternativet og Nullplussalternativet kan øke fra hovedanslaget på 150 til inntil 240 millioner dersom enten tomtekostnaden eller byggekostnaden blir vesentlig høyere enn forventningsverdien som er lagt til grunn. Dette vil være svært uheldig. Nybygg er ikke anbefalt for en hver pris.
- Kvalitetssikringsrapporten gir ikke entydig svar på hvordan nybygget bør dimensjoneres, jfr. den vesentlige usikkerheten om arealbehovet fremover som er illustrert i behovsanalysen. Økt arealbehov kan også møtes av andre tiltak enn å bygge eller leie ekstra arealer. En kan for eksempel se for seg utnyttelse av rettsalarealene flere timer i døgnet og flere dager i uken. Denne type løsninger er ikke vurdert i KVUen eller i KS1, da det ikke ville løst utfordringene med funksjonalitet og sikkerhet. Når mer detaljerte planløsninger utarbeides bør en vurdere om noe av behovet kan dekkes ved bedre kapasitetsutnyttelse enn det vi har lagt til grunn i vår analyse.
- Gitt den vesentlige usikkerheten rundt arealbehovet fremover, bør en generelt etterstrebe fleksibilitet i løsningene der det ikke medfører ekstra kostnader. I nybygget planlegges utleie av deler av arealet til domstolene trenger dette arealet selv. I den samfunnsøkonomiske analysen er det antatt at en klarer å leie ut 50 prosent av det til en hver tid ledige tilleggsarealet. Dersom en en større andel kan leies ut, vil det øke lønnsomheten i prosjektet, gitt at kostnadene holdes på forventet nivå.
- For fastsettelse av arealbehovet (BRA) før OFP må det gjøres en referansesjekk for brutto-/netto-faktor fra andre relevante bygg
- Behovsanalysen gir heller ikke entydige svar på hvilket sikkerhetsnivå, og hvilken standard og funksjonalitet, som vil være «riktig» for rettslokalene i Stavanger. Disse aspektene bør etter kvalitetssikrers oppfatning drøftes tidlig i utredningsarbeidet slik at avklaringer forankres godt hos brukerne før forprosjektfasen.
- Kvalitetssikrer kan ikke se gode grunner til å låse tomtevalget til et av de foreslåtte tomtealternativene. Forprosjektet bør derfor ikke være bundet til de konkrete tomtene, slik at man setter seg i en dårlig forhandlingsposisjon når tomteerverv skal gjennomføres. Det avgjørende for tomtevalget er at tomten ligger sentralt, kan huse et bygg av tilstrekkelig størrelse og ikke har for høy pris.
- Kvalitetssikrer har ikke tatt stilling til om staten bør eie eller leie. I et velfungerende marked vil det ikke være vesentlige samfunnsøkonomiske forskjeller mellom å eie eller leie. Break-even pris for leie og ombyggingskostnader som gjør eie og leie like attraktivt er 3660 kroner per BRA eks. mva..⁷⁸

⁷⁶ Kilde: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-01-13-28>,

⁷⁷ https://www.regjeringen.no/contentassets/1b8987132a004f208dea5a750203312f/h-2389_styring_store_statlige_byggeprosjekter.pdf

⁷⁸ Leiepris som gir samme NNV som Bekhuskaia. Kun leiepris: 2980 kr/BRA. Leiepris + ombyggingskost: 3660kr/BRA. Evt. kun leiepris: 2 600 kr/BTA. Leiepris + ombyggingskost: 3180 kr/BTA. Eks mva.

Etter kvalitetssikrers vurdering vil også følgende suksessfaktorer være kritiske for å få et vellykket resultat ut av forprosjektfasen: Entydig organisert eierstyring, kostnadsstyrt brukermedvirkning, kostnadsstyrt prosjektutvikling, god kontrahering og styring av arkitekt og rådgivere, godt samarbeid med planmyndigheter, kompetanse innen gjennomføring og prosjekteringsledelse i byggherrens prosjektorganisasjon, god kartlegging av grunnforhold og tidlig avklaring av gjennomføringsstrategi. Elementene som ikke er styrt av det nye veiledningsmaterialet er behandlet under.

Krav til styringsdokument for forprosjektfasen

Det er viktig at styringsdokumentet beskriver premisser og rammebetingelser for hele prosjektet basert på de valg og beslutninger som er gjort. Kvalitetssikrer anbefaler derfor en presisering av krav til innhold i styringsdokumentet: 1. Kort beskrivelse av det valgte alternativet som skal videreføres i forprosjektfasen og begrunnelsen for denne anbefalingen, 2. Kort beskrivelse av eventuelle gjennomføringsmodeller og strategier for gjennomføringsfasen, 3. Samfunns mål og effektmål for prosjektet, 4. Resultatmål for prosjektet, 5. Resultatmål for forprosjektfasen, 6. Kort beskrivelse av leveransen ut av forprosjektfasen, 7. Organisering i forprosjektfasen, 8. Kontraktstrategi og styring av rådgiverne i forprosjektfasen, 9. Styring av omfang og totalkostnadene for prosjektet gjennom forprosjekteringen (kostnadsstyrt prosjektutvikling), 10. Suksessfaktorer og fallgruver med tiltak, 11. Budsjett og framdriftsplaner for forprosjektfasen, 12. Krav til rapportering. Kvalitetssikrer anbefaler at det i styringsdokumentet for forprosjektfasen lages en struktur der det settes opp suksessfaktorer for hvert enkelt resultatmål og at det beskrives strategier og tiltak som må gjøres i forprosjektfasen for å sikre disse suksessfaktorene.

Organisering i forprosjektfasen

I KVUen er det beskrevet anbefalinger for organisering av eierstyringen. Kvalitetssikrer mener at det som er beskrevet der gir en god styring fra eierens side.

Når det gjelder prosjektorganisasjonen er det spesielt viktig at denne har en sterk prosjektleder og en prosjektleder for prosjekteringen med erfaring fra andre rettsbygninger som sikrer en god og stram styring av arkitekt og rådgivende ingeniører. Brukermedvirkningen må være godt organisert med en brukerkoordinator hos brukerne. Brukerkoordinatoren må sikre at brukerinnspillene er koordinert og ledelsesforankret hos bruker. I tillegg må byggherrens prosjektorganisasjon ha en prosjektøkonom som sikrer at kravene til kostnadsstyrt prosjektutvikling og omfangsstyring blir etterfulgt.

Gjennomføringsmodell eller strategier for gjennomføringsfasen

KVUen gir ingen spesielle føringer for gjennomføringsmodell og kontraktstrategi ut over at det henvises til at denne bør velges på et senere tidspunkt når beslutning om tid for gjennomføringsperiode er nærmere avklart. Den gir i tillegg generelle betraktninger vedrørende totalentrepriser og at dette bygget ikke er spesielt teknisk komplisert. Kvalitetssikrer er ikke uenig i denne vurderingen men tilføyer likevel følgende:

Et nybygg for formålet vil i hovedsak bestå av en del fasiliteter som ordinære kontorbygg, men være spesielt med hensyn til rettssaler, adkomster, soneinndeling og sikkerhetsanlegg. Før valg av gjennomføringsmodell må det vurderes hvor i markedet det finnes kompetanse og erfaring i forhold til kompleksitet og egenart for slike bygg. Den tekniske kompleksiteten i bygget vil nok ikke være større enn at det er mulig både med totalentreprise og utførelsesentrepriser, men det må likevel vurderes om egenarten for funksjonaliteten i form av rettssaler, soneinndeling og sikkerhetskrav er slik at totalentreprise er noen god løsning. Totalentreprise for bygg der det

lokale entreprenørmarkedet ikke besitter erfaring kan gi dårlig konkurranse og høyere priser, samt mindre bra totalløsning.

Det må også tas i betraktning at bygget ikke er spesielt stort og kan være aktuelt for mellomstore entreprenører som ofte har et lavere prisnivå enn de største. Det må derfor i markedsvurderingen tas i betraktning at velger man totalentreprise kan en del av de mellomstore entreprenørene likevel avstå fra deltagelse på grunn av at de ikke ønsker å ta ansvar for prosjektering.

Uavhengig av om man velger byggherrestyrte utførelsesentrepriser eller generalentrepriser anbefaler kvalitetssikrer at man gjennom konkurranseformen legger til rette for en involvering av entreprenørkompetanse på et så tidlig tidspunkt at det er mulig å påvirke hovedgrep og konstruksjonene i bygget med tanke på kostnadseffektivitet og byggemetode. Dette gjelder spesielt samspillet mellom arkitekt, RIB (rådgiver byggfag) og entreprenør.

Alternativt kan det benyttes konkurranseform der byggherren i samspill med en eller flere entreprenører leder og har full kontroll på utviklingen av forprosjektet, men ender opp i en totalentreprise der entreprenøren får ansvar for detaljprosjektering, beskrivelse og arbeidstegninger. En slik modell kan være forenkende og risikoavlastende for byggherren selv om man må påregne at entreprenøren i sin pris innkalkulerer noe av den reduksjonen som kommer på byggherrekostnader.

Kontraktstrategien vil ha betydning for hvordan det er hensiktsmessig å gjennomføre forprosjektet og den bør derfor langt på vei konkluderes ved oppstart forprosjektfase. Som grunnlag for denne beslutningen må det gjøres en vurdering av kompetanse og kapasitet i det lokale entreprenørmarkedet. Kontraktstrategien må derfor utarbeides og besluttet samtidig som man beslutter OFP

Resultatmål for prosjektet

I KVUen er det ikke angitt resultatmål for prosjektet. Det vil antagelig ikke være hensiktsmessig å fastsette resultatmålene for prosjektet før man har besluttet gjennomføringsperiode og omfang. Av hensyn til prioritering i prosjektutviklingen kan det likevel være riktig før oppstart av forprosjektfasen å angi prioriteringsrekkefølge for resultatmålene. Kvalitetssikrer anbefaler følgende rangering:

1. *Økonomi*: Det må fastsettes en kostnads- og styringsramme.
2. *Kvalitet*: Bygget skal ha en funksjonalitet og kvalitet som legger til rette for at det er mulig å oppnå effektmålene
3. *Fremdrift*: Krav til ferdigstillelse

Resultatmål for forprosjektfasen

I KVUen er det ikke angitt resultatmål for forprosjektfasen. Kvalitetssikrer anbefaler at forprosjektfasen får sine egne resultatmål, i prioritert rekkefølge:

1. *Kvalitet*: Forprosjektet må dokumentere at alle premisser, rammebetingelser og føringer som er gitt fra oppdragsgiver og planmyndighet er ivarettatt. Forprosjektmaterialer skal videre dokumentere hvilke alternativ, innenfor de gitte premissene, som er utredet og begrunnelsen for valgte løsninger. Den samlede forprosjektleveransen skal fullføres slik at den utgjør et komplett og konsistent grunnlag for gjennomføring av KS2

2. *Økonomi*: Det må framlegges et budsjett for hvor mye det vil koste å gjennomføre forprosjektfasen. På grunnlag av dette bør det fastsettes en styringsramme og kostnadsramme som legges til grunn for rapporteringen.
3. *Tid*: Det må fastsettes en tid for ferdigstillelse av forprosjektet.

Beskrivelse av hva som skal leveres ut av forprosjektfasen

Det bør beskrives hva som skal avklares gjennom forprosjektet og hvilken dokumentasjon som skal danne grunnlag for godkjenning av forprosjekt og beslutning om evt. gjennomføring. For eksempel: Romprogram, Utstyrprogram, Definert detaljeringsgrad for selve forprosjekt materialet (tegninger og beskrivelse), Fagrapporter, Kostnads kalkyle med usikkerhetsanalyse, Framdriftsplan for gjennomføring og Styringsdokument for gjennomføringsfasen med innhold som tilfredsstiller kravene til KS2.

Kontraktstrategi og styring av rådgivere i forprosjektfasen

I KVUen er det ikke gitt noen føringer for kontraktstrategi eller styring av arkitekt og andre rådgivere i selve forprosjektarbeidet. Erfaring viser at det er vanskelig å styre timeforbruk hos prosjekterende og at det ofte blir gitt lavere timeanslag i kontraktene enn det som er nødvendig for å få en tilstrekkelig kvalitet på prosjekteringsarbeidet. Kontrakter med fastpris gir selvsagt en motivasjon til å jobbe effektivt hos rådgiverne, men det er en tendens til at ressursbruk og dermed også kvaliteten på arbeidet tilpasses hva det er rom for innenfor den avtalte fastprisen. Det er svært viktig at kvaliteten er god, både for beslutningsgrunnlag ved KS2 og for å kunne bygge videre på et forprosjekt uten endringer.

Kvalitetssikrer anbefaler for forprosjektarbeidet at man gjennom konkurranse inngår en kontrakt med arkitekt og rådgiver med honorering etter medgått tid og omforente budsjetter som det styres etter. Dette krever sterk reell styring og oppfølging fra byggherren sin side med hensyn til timeforbruk og prioritering av tema og hva de prosjekterende faktisk skal bruke tid på. I tildeling av prosjekteringskontrakt må det legges mye vekt på hvilke personer hos rådgiver som skal lede prosjekteringen og hvem som skal ivareta prosjektstyringen. Det bør innhentes dokumentasjon eller referanser for hvordan disse personene har ledet tidligere oppdrag. Kontraktene med rådgiver må ha fleksibilitet til å tilpasse prosjekteringen i forprosjektfasen til kontraktstrategien

Gevinstrealisering

Effektmålene en ønsker å oppnå er følgende:

- Effektiv saksavvikling av høy kvalitet
- Ansatte og brukere er, og opplever seg, trygge når de befinner seg i rettslokalene.
- Rettslokalene er tilgjengelige for alle brukere, herunder ansatte, aktører, publikum og andre deler av straffesakskjeden
- Rettslokalenes fremtoning bygger opp under folks tillit til rettssystemet

Driverer for disse nytteeffektene er identifisert i kvalitetssikringen som: stort nok areal, riktig sammensetning av rettssaler, godt innneklima, riktig sammensetning av tolkerom/vitnerom/teknisk utstyr, mulighet for sikker adkomst og opphold for ansatte/aktører/publikum, lokalisering som begrenser reidetid til/fra rettslokalene for alle brukere, universell utforming, rettslokaler som fremstår uavhengige av resten av straffesakskjeden og fremstår tillitvekkende. For å realisere de samfunnsøkonomiske gevinstene må kostnadene avveies mot nytteeffektene i detaljeringen av prosjektet.

Rapportering

Kvalitetssikrer anbefaler at det også i forprosjektfasen lages en månedsrapport fra prosjektledelsen med følgende innhold: Sammendrag, Kort beskrivelse av arbeidet siste periode, Brukermedvirkning, Påløpte kostnader i forprosjektarbeidet relatert til periodisert budsjett og faktisk andel av det totale arbeidet for denne fasen, evt. avvik og tiltak, Framdriftsstatus i forhold til planlagt, evt. avvik og tiltak, Kostnadsutvikling i totalkalkylen for prosjektet inkl. evt. endringslogg, Oversikt som viser status i beslutninger som oppdragsgiver har tatt eller skal ta i nærmeste perioder.

Vedlegg A: Kvalitetssikrers mandat

Utdrag fra Rammeavtale av september 2015 om innholdet av KS1:

5.1 Hensikten med kvalitetssikringen

Hensikten med KS 1 er at Leverandøren skal bistå med å gi et faglig og uavhengig grunnlag for den politiske beslutningen om et konseptvalg. Det understrekes således at selve konseptvalget er en politisk prosess som Leverandøren ikke skal ha noen rolle i. Leverandørens funksjon er begrenset til å støtte Oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på de underliggende dokumenter i beslutningsunderlaget.

5.2 Tjenestene som skal leveres

Leverandøren skal legge til grunn følgende struktur for faseinndeling av prosjektene:

1. Idéfase
2. Forstudie
3. Forprosjekt
4. Detaljprosjektering
5. Gjennomføring
6. Idriftsetting
7. Første driftsår
8. Justering/komplettering etter første driftsår

Det gjøres oppmerksom på at fasene kan ha til dels andre betegnelser i enkelte etater.

KS 1 skal finne sted ved avslutningen av forstudiefasen. Den skal omfatte en kvalitetssikring av en Konseptvalgutredning (KVU), i forsvarssektoren kalt Konseptuell løsning (KL). Dokumentet skal være strukturert med følgende kapitler:

- *Behovsanalyse*
- *Strategikapittel*
- *Overordnede krav*
- *Mulighetsstudie*
- *Alternativanalyse*
- *Føringer for forprosjektfasen*

Som nevnt er det regjeringen som foretar konseptvalget. Leverandørens oppgave er å levere et sluttprodukt i form av en rapport til Oppdragsgiver, og som skal inneholde en gjennomgang og vurdering av om dokumentene er tilstrekkelige som beslutningsunderlag. Kvalitetssikringsrapporten skal være et selvstendig dokument, som må kunne leses uavhengig av KVU/KL-dokumentasjonen. Etter behov utarbeides det i tillegg arbeidsdokumenter underveis i prosessen. Disse gis fortløpende nummerering og vedlegges sluttrapporten sammen med adressaters eventuelle svar eller kommentarer.

Det må generelt påses at konklusjonene er klare og entydige. Alternativanalysen skal normalt kunne ut i en rangering av alternativene, med en tilråding om hvilket som bør velges. I et fåtall tilfeller kan det likevel tenkes at det vil være hensiktsmessig å gå videre med flere alternativer, eller at det bør utredes et nytt alternativ. Det kan under visse omstendigheter også være aktuelt å utsette beslutningen om å gå videre med et forprosjekt. Det henvises til gjennomgangen under pkt. 5.8.

5.3 Grunnleggende forutsetninger

KVU/KL skal i henhold til kapiteldisposisjonen være bygget opp i en logisk sekvens. Leverandøren må begynne med å se over behovsanalysen og deretter strategikapitlet osv. Dersom det er grunnleggende mangler eller inkonsistenser i foregående kapitler, vil det ikke være grunnlag for å gå videre i kvalitetssikringen før dette er

rettet opp. Eventuelle mangler eller inkonsistenser må påpekes så snart som mulig etter avrop, slik at fagdepartementet kan få mulighet til å sørge for nødvendig oppretting.

5.4 Behovsanalysen

Behovsanalysen skal inneholde en kartlegging av interessenter/aktører i en interessentanalyse. Leverandøren skal vurdere hvorvidt det tiltaket som det påtenkte prosjektet representerer er relevant i forhold til samfunnsmessige behov.

Leverandøren skal vurdere om kapitlet er tilstrekkelig komplett og kontrollere det mhp. indre konsistens. Det skal gis en vurdering av i hvilken grad tiltaket vil medføre effekter som er relevante i forhold til samfunnsbehovene. Den underliggende politiske verdivurdering bak de oppgitte samfunnsbehov er ikke gjenstand for vurdering.

5.5 Strategikapitlet

Strategikapitlet skal med grunnlag i behovsanalysen definere mål for virkningene av tiltaket:

- For samfunnet: Samfunns mål
- For brukerne: Effektmål

Leverandøren skal kontrollere dokumentet mhp. indre konsistens og konsistens mot behovsanalysen. Det skal gis en vurdering av hvorvidt oppgitte mål er presist nok angitt til å sikre operasjonalitet. Hvis det er oppgitt flere enn ett mål på noen av de to punktene, må det vurderes om det foreligger innebygde motsetninger, eller at målstrukturen blir for komplisert til å være operasjonell. Det er et krav at helheten av mål må være realistisk oppnåelig og at graden av måloppnåelse i ettertid kan verifiseres. I praksis innebærer dette at antallet mål må begrenses sterkt.

Målene må være prosjektspesifikke. De må utformes slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket.

5.6 Overordnede krav

Det overordnede kravkapitlet skal sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen.

Det er tale om to typer krav:

- Krav som utledes av samfunns- og effektmålene.
- Ikke-projektspesifikke samfunns mål. I praksis vil slike mål fremstå som rammebetingelser for tiltaket. Av denne grunn er det mest hensiktsmessig å behandle disse målene i kravkapitlet. Da det finnes svært mange generaliserte mål, må antallet som analyseres begrenses til slike som er spesielt relevante for undersøkelsen av mulighetsrommet.

Kravkapitlet skal være rettet mot effekter og funksjoner. I forhold til det å ha en konsistent prioritering og robusthet i dataenes utsagnskraft på et overordnet nivå, er teknisk løsningsorientering og detaljeringsgrad av underordnet betydning.

Leverandøren skal kontrollere dokumentet mhp. indre konsistens og konsistens mot strategikapitlet. Leverandøren må videre vurdere relevansen og prioriteringen av ulike typer krav sett i forhold til målene i strategikapitlet (eksempelvis prioritering mellom funksjonelle, estetiske, fysiske, operasjonelle og økonomiske krav).

5.7 Mulighetsstudien

Behovene, målene og kravene sett i sammenheng definerer implisitt et mulighetsrom. Når det gjøres forsøk på å få et eksplisitt begrep om mulighetsrommets størrelse, er det ofte en tendens til at tilnærmingen blir for snever. Man står da i fare for at beste prosjekalternativ ikke blir identifisert som mulighet, og at de alternativer som

siden detaljeres ut i Alternativanalysen alle representerer suboptimale løsninger. Leverandøren skal vurdere prosessen og de anvendte metoder for kartlegging av mulighetsrommet, og spesielt gjøre en bedømmelse av hvorvidt den fulle bredden av muligheter er ivarettatt.

Det kan også oppstå tilfeller hvor mulighetsrommet fremstår som henimot altomfattende ("alt henger sammen med alt"). Dette er i tilfelle en indikasjon på at man ikke har lyktes med analysen av behov/mål/krav, og vil nødvendigvis gjøre en ny gjennomgang av de foregående kapitlene.

Kapitlet skal uansett kontrolleres mhp. indre konsistens og konsistens mot de foregående kapitlene.

5.8 Alternativanalysen

Med bakgrunn i de foregående kapitler og i særdeleshet det identifiserte mulighetsrommet, skal det foreligge en alternativanalyse som skal inneholde Nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer. Nullalternativet innbefatter det minimum av vedlikeholdsinvesteringer som er nødvendig for at alternativet skal være reelt. Det ligger ikke i dette krav om like lang levedyktighet som i investeringsalternativene. Hvis Nullalternativets levetid er svært kort, bør det vurderes å utvikle et "Null pluss"-alternativ i tillegg til Nullalternativet. Dette vil spesielt være aktuelt dersom en begrenset investering i oppgraderinger kan forlenge levetiden betydelig, sammenlignet med det rene Nullalternativet.

Byggeprosjekter og tilhørende brukerstyr skal være presentert for kvalitetssikring som integrerte prosjekter. Leverandøren skal vurdere om ambisjonen og omfanget for brukerstyr er godt tilpasset selve byggeprosjektet. Detaljeringsgraden skal tilpasses det nivået som etter god praksis gjelder for forstudiefasen, med tilhørende fleksibilitet for den videre planlegging. Ambisjonsnivået skal ta utgangspunkt i en optimalisering over livsløpet.

For alle alternativer skal det være angitt resultatmål (innhold, kostnad og tid), usikkerhet og finansierungsplan, herunder tilpasning til forventede budsjetttrammer. Alternativene skal være bearbeidet i en samfunnsøkonomisk analyse. Det vises i denne forbindelse til det til enhver tid gjeldende rundskrivet fra Finansdepartementet om prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Rundskrivet er tilgjengelig på Finansdepartementets hjemmeside.

Leverandøren skal starte med å vurdere hvorvidt de oppgitte alternativer vil bidra til å realisere de overordnede mål. Et alternativ som en antar vil ha liten eller ingen virkning på verken samfunns mål eller effektmål, er irrelevant. Dersom det kan antas å ha en viss virkning mhp. effektmål, men liten eller ingen mhp. samfunns mål, gir dette en indikasjon på at det ikke dreier seg om et konseptuelt alternativ, men enten en uhensiktsmessig løsning eller en deløsning innenfor et større hele. I begge tilfeller vil det være behov for en grunnleggende omarbeidelse, eventuelt utarbeidelse av nye alternativer, før en kan gå videre med kvalitetssikringen, jfr. det som er uttalt under pkt. 5.3.

Leverandøren skal vurdere om de oppgitte alternativer fanger opp de konseptuelle aspekter som anses mest interessante og realistiske innenfor det identifiserte mulighetsrommet. Det skal videre vurderes i hvilken grad de oppgitte alternativer tilfredsstiller kravene i det forutgående kravdokumentet. Hvis Leverandøren konkluderer negativt på ett eller begge disse punkter, kan Leverandøren be om at det gjøres endringer i alternativene, eventuelt anbefale at det utarbeides et nytt alternativ. Dersom slike tilleggsutredninger har et vesentlig omfang, skal oppstart av slike tilleggsutredninger avklares med Oppdragsgiver.

Leverandøren skal vurdere avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter for hvert enkelt alternativ.

Leverandøren skal utføre en usikkerhetsanalyse etter samme mønster som ved KS 2 for investeringskostnadene knyttet til hvert enkelt alternativ, men tilpasset det presisjonsnivå for grunnkalkyle og uspesifiserte poster som etter god prosjektstyringspraksis kan forventes på forstudiestadiet. Leverandøren skal også gjøre beregninger over usikkerheten knyttet til drifts-, vedlikeholds- og oppgraderingskostnader og over nyttesiden relatert til samfunns mål og effektmål, herunder eventuelle inntektsstrømmer.

Leverandøren skal utføre en samfunnsøkonomisk analyse av alternativene i henhold til det til enhver tid gjeldende rundskriv fra Finansdepartementet. Som inngangsdata i analysen inngår forventningsverdiene fra usikkerhetsanalysen/-beregningene eksklusive merverdiavgift. Valutausikkerhet skal likevel ikke medtas, da staten har en risikoneutral holdning til denne type usikkerhet. Leverandøren skal i sin fremstilling sammenligne sine samfunnsøkonomiske analyser med tilsvarende analyser gjennomført i KVU/KL. Det skal pekes på hvilke underliggende forhold som forklarer forskjellene i de to analysene.

Alternativanalysen skal inneholde en prioritering mellom resultatmålene. Dersom innhold eller tid dominerer fremfor kostnad, skal Leverandøren utføre supplerende analyser mhp. alternativenes konsekvenser for vedkommende prioriterte resultatmål.

Leverandøren skal gi tilråding om beslutningsstrategi for prosjektet. Det skal vurderes hvorvidt økt informasjonstilgang på senere tidspunkter kan påvirke rangeringen mellom alternativene. I tilfelle må det tas stilling til om konseptvalget bør utsettes, eller om en bør gå videre med to eller flere alternativer gjennom forprosjektfasen. Dette må veies opp mot omfanget av ressurs- og tidsbruk ved en så omfattende forprosjekteringsprosess. Også når ett alternativ peker seg ut, skal det gjøres en vurdering av optimal beslutningsfleksibilitet. I denne forbindelse skal Leverandøren vurdere oppstarttidspunktet for gjennomføringsfasen, samt om konseptet bør deles opp i flere trinnvise prosjekter, hvor det må tas en positiv beslutning for å gå videre fra et prosjekt til det neste. Ved siden av kvalitative vurderinger skal det benyttes samfunnsøkonomiske metodeverk.

I den samfunnsøkonomiske analysen skal investeringskostnadene som nevnt neddiskonteres eksklusive merverdiavgift. Dette er for å få frem de reelle samfunnsøkonomiske kostnadene og for å sikre sammenlignbarhet mellom alternativene. Det er behov for at det som en tilleggsopplysning gjøres rede for hva alternativene vil medføre av forventede budsjettbelastninger. Leverandøren skal derfor opplyse om samlede, ikke-neddiskonterte investeringskostnader inklusive merverdiavgift (både P50 og P85) for alle analyserte alternativer.

Planlagt budsjettmessig innfasing skal vurderes mhp. realisme. Det presiseres at den normale finansiering for statlige prosjekter er gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Andre finansieringsformer innebærer realisering på siden av styringssystemet som ligger i budsjetttrammene, og må på denne bakgrunn gi en dokumentert merverdi for staten som helhet for å komme i betraktning. Nyteffekter som ikke kommer til uttrykk gjennom kontantstrømmer registreres ikke i statsregnskapet. Leverandøren skal derfor gjøre en særskilt vurdering av hvor langt det med rimelig sikkerhet er mulig å komprimere tiden fra kostnadspådraget på de store kontraktene starter og frem til nytteeffektene materialiserer seg. I denne forbindelse skal det vurderes om, og i tilfelle hvordan, alternativene kan deles opp i delprosjekter.

Kvalitetssikringen av alternativanalysen skal avsluttes med en vurdering av alternativene som sammenfatter de prissatte og ikke-prissatte virkningene, sammenholdt med drøftingen av beslutningsfleksibilitet og finansiering. Vurderingen skal munne ut i Leverandørens tilråding om rangering av alternativene. Så langt det lar seg gjøre skal Leverandøren forklare forskjeller i tilråding sammenlignet med anbefaling i KVU/KL.

5.9 Føringer for forprosjektfasen

Leverandøren skal vurdere gjennomføringsstrategien for det (de) anbefalte alternativ(er). Det skal gis tilråding om hvilke krav som bør stilles til prosjektorganisasjonens omfang og kvalitative nivå.

Flere store prosjekter står i et større eller mindre avhengighetsforhold til andre prosjekter. Leverandøren må vurdere om den samlede struktur i måten prosjektene er delt opp på er hensiktsmessig ut fra hensynene til å minimere statens samlede risiko og sikre grunnlaget for en best mulig styring av gjennomføringen for helheten av slike prosjekter som henger sammen. Det presiseres at det er de prosjektene som er beslektet og hører funksjonelt sammen som skal vurderes. Det er ikke meningen at hele prosjektporteføljen under et departement skal gjennomgå, selv om det finnes en sammenheng mellom prosjektene på et overordnet nivå.

Senest ved etableringen av forprosjektet skal det være utarbeidet et sentralt styringsdokument. Leverandøren skal med utgangspunkt i Finansdepartementets veiledning for innholdet i det sentrale styringsdokumentet gi tilråding om hvilke elementer fra de foregående kapitler som bør inngå i styringsdokumentet. Det skal dessuten gis tilråding om ivaretagelsen av andre forhold som ikke, eller bare perifert, har hatt betydning i diskusjonen om konseptvalg, men som er viktige i den prosjektspesifikke styringen.

Ved KS1 skal det foreligge en vurdering av alternative kontraktstrategier med hovedvekt på spørsmålet om prosjektleverandør(e) bør være delaktig i større deler av forprosjekteringen. For alternativene med en vesentlig involvering av prosjektleverandør(er) må kontraktstrategien være utviklet så langt som praktisk mulig. Kravene som gjelder for kontraktstrategi ved KS2 kommer i disse tilfellene til anvendelse, jfr. pkt. 6.4. I de tilfellene prosjektleverandør(er) ikke involveres før etter forprosjektet, er en detaljering allerede på KS1-nivå verken hensiktsmessig eller praktisk mulig. I slike tilfeller er det derfor tilstrekkelig å drøfte momentene som taler for og imot en sen involvering av prosjektleverandør(er). Leverandøren skal kontrollere om det foreligger en fyldestgjørende drøfting om eventuell tidlig involvering av prosjektleverandør(er). Videre skal Leverandøren gjøre en selvstendig vurdering av hva som vil være mest tjenlig for staten som kunde. Hvis Leverandøren tilrår en kontraktsform med tidlig involvering, skal det vurderes hvordan forprosjekteringen bør styres for å unngå uheldige konsekvenser som følge av det innebygde potensialet for rolleblending.

Prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruber skal identifiseres, og det skal gis tilråding om hvordan disse skal bearbeides videre i forprosjektet. Med utgangspunkt i det samlede usikkerhetsbildet fra Leverandørens usikkerhetsanalyse skal det gis tilråding om det videre arbeid med å redusere risiki og realisere oppsidepotensialet. Leverandøren skal videre gi en anbefaling om hvordan styringsmessig fleksibilitet kan bygges inn i prosjektet, bl.a. ved at det på et tidlig stadium i forprosjektet arbeides frem en liste over potensielle forenklinger og reduksjoner. Om betydningen av dette begrepet, se nærmere under punktene 6.10 og 6.11. Det skal også gis tilråding om hvordan det i forprosjektet kan etableres en gevinstrealiseringsplan for å ta ut den samfunnsøkonomiske nytten som er identifisert i alternativanalysen.

I løpet av forprosjektfasen vil det finne sted en rekke avklaringer av betydning for å utvikle et vellykket prosjekt og legge grunnen for en god KS 2-prosess. Dette omfatter ikke nødvendigvis bare prosjektinterne forhold som behandles i styringsdokumentet, men også presiseringer, detaljeringer og optimaliseringer som er viktige for fagdepartementet som prosjekteier. Leverandøren skal gjøre en særskilt vurdering av elementer det bør være oppmerksomhet på ut fra eierperspektivet.

Vedlegg B: Referanser

- Aarland, E. (2013). *Verditakst Bergelandsgata 10, 4012 Stavanger (Dagens tinghus)*. Jeessaa AS, ved Siv. ing. Eivind Aarland.
- Aven, T., Boyesen, M., Heinzerling, G., & Njå, O. (2003). *Risikoakseptkriterier og akseptabel risiko i transportsektoren. En kunnskapsoversikt*. Rogalandsforskning Rapport RF 3003/072.
- Bakke, J. (2014, november 19). Samfunnskostnader ved dårlig inneklima i Norge. *Helserådet - Nytt om samfunnsmedisin og folkehelsearbeid*(IS-0432).
- DFØ. (2014). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser - Direktoratet for økonomistyring*.
- DNB Næringsmegling. (2015). *Tomteverdi/-belastning Stavanger, datert 06.11.2015*.
- DNB Næringsmegling. (2017). *Markedsrapport nr. 1*.
- Domstoladministrasjonen. (2010). *Standard byggeprogram for nye tinghus*.
- Domstoladministrasjonen. (2015). *Mandat - KVVU for Stavanger tinghus, datert 01.06.2015*.
- Domstoladministrasjonen. (2016). *Arealveileder Tinghus, datert 09.12.2016*. Domstoladministrasjonen og Statsbygg.
- Finansdepartementet. (2014). *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv., Rundskriv R 109/14*.
- Justis og beredskapsdepartementet. (2017). *Oppdragsbrev - tilleggsutredning Stavanger tinghus, datert 14.03.2017*.
- Metier. (2016). *Usikkerhetsanalyse - Fremtidig rettsbygning i Stavanger, datert 23.03.2016*.
- Møller, B. (2012). Verdivurdering av fast eiendom. *Magma 2/2012*.
- NOU. (2017:8). *Særdomstoler på nye områder? –Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*. NOU.
- OECD. (2013). *What makes civil justice effective?* OECD Economics Department Policy Notes, No. 18 June 2013.
- OPAK. (2015). *Tilstandsanalyse Stavanger Tinghus, datert 25.11.2015*.
- OPAK. (2017). *Prisstigningsrapport nr. 1*.
- Prop. 70 L (2016–2017). (31. mars 2017). *Endringer i straffeprosessloven mv. (oppheving av juryordningen)*, . Justis og beredskapsdepartementet.
- Smith, V., Mansfield, C., & Clayton, L. (2009). Valuing a homeland security policy: Countermeasures for the threats from shoulder mounted missiles. *Journal of Risk and Uncertainty*, 38(3), 215-243.
- Statsbygg. (2016a). *Konseptvalgutredning for fremtidig rettsbygning i Stavanger - datert 31.03.2016*. Statsbygg, Metier, OPAK, Dark arkitekter.

Statsbygg. (2016b). *KVU for tinghus i Bergen og Stavanger, Inndata fra Statsbygg*.

Statsbygg. (2017a). *Tilleggsutredning utlysning datert 28.04.2017*.

Statsbygg. (2017b). *Stavanger tinghus - tilleggsutredning, brev fra Statsbygg til domstoladministrasjonen av 15.05.2017 (inkl. vedlegg)*.

Stavanger Formansskap. (2016). *Saksprotokoll sak 250/15: Anbefaling om lokalisering av fremtidig rettsbygning i Stavanger, datert 10.11.2016*.

Viscusi, W. (2009). Valuing risks of death from terrorism and natural disasters. *Journal of Risk and Uncertainty*, 38(3), 191-213.

Vedlegg C: Møteoversikt

Formelle møter mellom kvalitetssikrer og Justisdepartementet/Finansdepartementet eller prosjektet (Statsbygg) og andre interessenter er listet i tabellen under. I tillegg til dette har kvalitetssikrer hatt løpende kontakt med prosjektet for ulike spørsmål per e-post og telefon.

Dato	Sted	Agenda	Organisasjon
04.11.2016	Oslo	Oppstartsmøte med departement og utreder	Finansdepartementet, Justis og beredskapsdepartementet, Domstoladministrasjonen, Statsbygg, Metier, OPAK,
28.11.2016	Stavanger	Befaring Stavanger tinghus og Sør-Rogaland Jordskifterett, Domstolenes behov og dagens rettsbygninger	Stavanger tingrett, Sør-Rogaland Jordskifterett, Gulating lagmannsrett, Domstoladministrasjonen, Statsbygg (Driftstekniker Stavanger tinghus)
03.01.2017	Oslo	Oppstartsmøte med utreder	Statsbygg, Metier, OPAK
03.01.2017	Oslo	Befaring Oslo Tingrett	Oslo Tingrett
04.01.2017	Oslo	Befaring Borgarting	Borgarting
13.01.2017	Oslo	Behovsanalysen, strategikapitelet, over ordnede krav og mulighetsstudien	Statsbygg, Metier
10.02.2017	Oslo	Alternativer, kostnader og Alternativanalyse	Statsbygg, Metier
28.02.2017	Oslo	Notat 1	Finansdepartementet, Justis og beredskapsdepartementet, Domstoladministrasjonen, Statsbygg
20.06.2017	Stavanger	Befaring Stavanger rettsbygning	Statsbygg (Driftstekniker Stavanger tinghus)
19.09.2017	Oslo	Presentasjon av resultater	Finansdepartementet, Justis og beredskapsdepartementet, Domstoladministrasjonen, Stavanger tingrett, Statsbygg, Metier

Vedlegg D: Nærmere om kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse

Vedlegget beskriver inngangsdata og resultater fra kvalitetssikrers usikkerhetsanalyse.

Forutsetninger

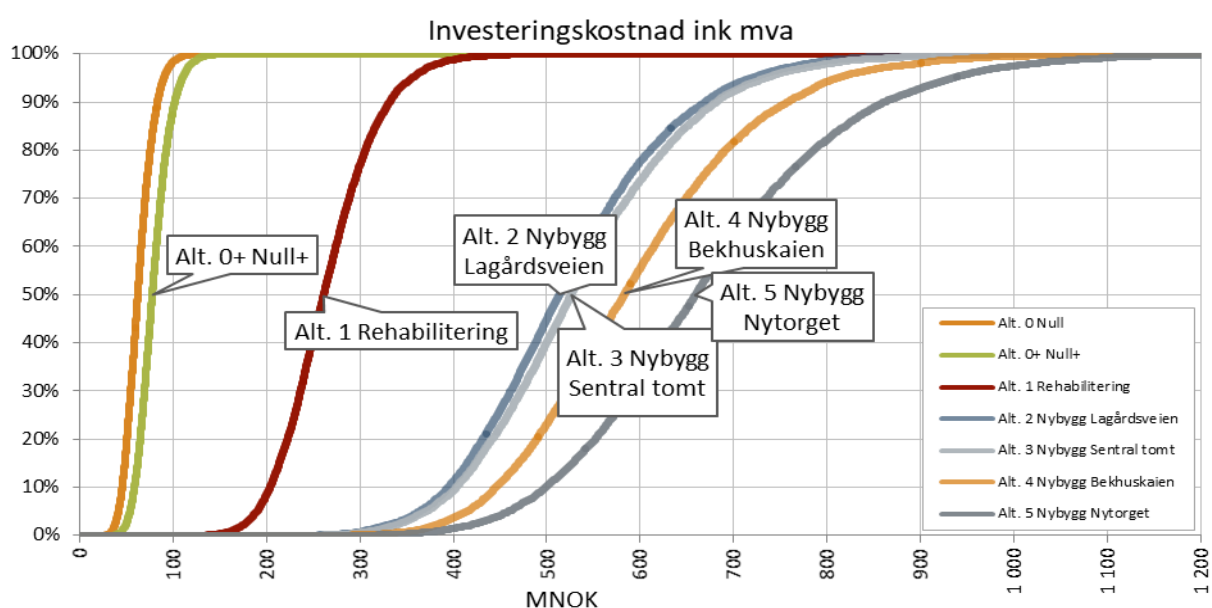
- Analysen dekker ikke større premissendringer
- Hendelser med svært liten sannsynlighet og store konsekvenser er ikke medtatt
- Bevilgningsusikkerhet medtas ikke
- Basiskalkyler og usikkerhetsanalyse er ink. mva
- Prisnivå 2017
- Valutarisiko er ikke inkludert

Resultater

Tabell-VD 1: Resultater fra usikkerhetsanalysen for investeringskostnader, Mill. 2017-kroner, ink. mva.

	Alt. 0 Null	Alt. 0+ Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaiaen	Alt. 5 Nybygg Nytorget
P15	48	62	214	412	421	469	526
P50	62	78	261	513	526	583	659
Forventningsverdi (E)	64	79	265	524	536	594	672
P85	79	96	317	635	650	719	820
Standardavvik (σ)	15	17	51	111	114	125	147
Relativt standardavvik (σ/E)	23,5 %	21,7 %	19,2 %	20,8 %	20,9 %	20,9 %	21,6 %

Figur-VD 1: Samlet s-kurve for alle alternativer i mill. 2017-kroner ink. mva.



Vurdering av tilstand på dagens tinghus

Rehabilitering er kun aktuelt for alternativ der eksisterende tinghus skal brukes som rettsbygning. OPAK har gjennomført en tilstandsanalyse av eksisterende Tinghus og estimert rehabiliteringskostnader.

Kvalitetssikrer har gjennomført befaring med fokus på vurdering av tilstanden ved dagens tinghus med tanke på hva som er kritisk å utbedre, hva som må gjøres for at bygget skal kunne fungere som rettsbygning i en periode fremover, samt behov for rehabilitering gitt at bygget skal fungere som rettsbygning i lengre tid.

Kvalitetssikrers vurdering er at byggets tekniske tilstand inkludert forhold som elde, slitasje og vedlikehold er slik at det er fullt mulig å videreføre bruken med den funksjonaliteten og kapasiteten det har i dag med enkelte tiltak for å sikre at bygget har en brukbar tilstand. Tiltak bør sees i sammenheng med hvor lenge bygget planlegges benyttet som rettsbygning.

Under befaringen konstaterte kvalitetssikrer følgende:

- Fasader: Kvalitetssikrer har fått informasjon om at det ved to anledninger har løsnet 50 kg tunge granittplater som falt rett i bakken. Dette ble betraktet som en vesentlig sikkerhetsfare for de som ferdes rundt bygget. Dette påvirker ikke byggets innvendige funksjonalitet. Platefestingen er kontrollert av Statsbygg og det er gjort tiltak ved fastbolting av plater som hadde løsnet og der det er registrert utfordringer. Dette vil, ifølge kvalitetssikrer ikke utløse vesentlig kostnadmessig vedlikehold. Tilsvarende må eventuelt nødvendig refuging betraktes som normalt vedlikehold.
- Vinduer: Vinduene er av varierende alder og tilstand. Det er noe trekk fra vinduene og dårlig i forhold til energibruk. Vinduene i de gamle rettssalene er fra opprinnelig byggeår men har byttet ruter. Ellers syne det meste å være fra 1976 og 1991 samt noe utskifting som har skjedd senere etter behov. Mye bør nok byttes i løpet av 10 år.
- Tak var nytt i 2014 og krever ingen spesielle tiltak, sett bort fra en mindre garasje.
- Luftanlegg fordelt på tre ventilasjonsrom i hovedsak fra 1991 synes å være i god forfatning, men dagens anlegg kan ikke levere større kapasitet. Økt luftmengde kapasitet krever alene full ombygging av kanaler i spredenett og aggregater. Tilsvarende vil en eventuell etablering av kjøling kreve full ombygging.
- Røranlegg for vannforsyning og avløp: Disse er fra opprinnelig byggeår. Dette kan holde i lengre tid, men dersom det ikke gjøres utskifting må det påregnes en del lokalt vedlikehold etter hvert som feil oppdages. Full utskifting vil utløse større bygningsmessige arbeider.
- El-anlegg: I hovedsak fra 1991 har noen mangler.
- Brannsikring: Brannskillene ligger i etasjeskillene. Det vil si at dører og vegger ut til trapperom må tilfredsstille brannkravene. Dagens vegger og dører gjør ikke det men det foreligger ikke pålegg fra tilsyn. Det må likevel påregnes å utbedre vegger og dører mellom korridorer og trapperom
- Innvendige trapper, vegger, tak og gulv er generelt veldig godt vedlikeholdt og kan videreføres i mange år med normalt vedlikehold.
- Dører har noe slitasje og vil kreve noe vedlikehold, men ikke mere enn som må kunne påregnes i normal FDV.

Tiltak som bør påregnes dersom bygget skal brukes i opptil omlag 10 år

I tilstandsrapporten fra OPAK er det vurdert noen akutte tiltak som bør gjøres innen kort tid. Kvalitetssikrer støtter dette, men legger også til grunn at det vil være nødvendig med noe oppgradering av tekniske anlegg på elektro da teknisk levetid på anleggene nærmer seg slutten. Kvalitetssikrer mener bygget vil kunne fungere med dagens funksjonalitet i en periode på om lag 10 år dersom det samtidig legges inn økte FDV-kostnader for å

håndtere økt behov for vedlikehold som følge av gamle anlegg. Det vil si at kvalitetssikrer legger til grunn samme tiltak som i tilstandsrapporten, men øker FDV-kostnadene for å i tillegg dekke økte drift og vedlikeholdskostnader som følger av byggets alder og slitasje.

Tiltakene gir ingen vesentlig bedre sikkerhet, ikke større kapasitet i ventilasjonsanlegg, ingen kjøling, samme rettssaler og fortsatt bruk av eksterne satellitter.

Tiltak som bør iverksettes dersom bygget skal brukes i opptil omlag 40 år

Kvalitetssikrer har vurdert hva som kreves for at dagens rettsbygning skal opprettholde dagens funksjonalitet, men med noe redusert kapasitet i perioder med vedlikehold/utskiftinger i 40 år. Alternativ 1 rehabilitering analyserer hva som kreves for at dagens rettsbygning skal få økt standard. Tiltakene som er angitt her er vurdert som aktuelle for at bygget skal kunne benyttes i opptil 40 år uten økt funksjonalitet. Kostnadene krever økt årlig beløp (FDV) for ekstra ettersyn og vedlikehold som vil håndtere det meste av hendelser som inntreffer, eks dersom et aggregat går i stykker.

Bygg - Kvalitetssikrer vurderer at grunn og fundamenter samt bæresystemer bør holde i levetiden, mens for yttervegger bør det gjøres sikringstiltak og utskifting av vinduer. Innervegger, dekker og trapper bør kunne dekkes av normale drift- og vedlikeholdskostnader (FDV). Overflatebehandling + skifte av dører, beslag etc. Yttertak på det meste av bygget ble tatt i 2014 og vil kunne holde i om lag 20 år.

VVS - Ekstra kostnader må forventes til nye røranlegg. Mye av røranlegget er i dag over 60 år gamle og modent for utskifting i løpet av en 10-årsperiode. Varmeanlegget trenger rehabilitering (varmekilden), samt at det bør skiftes ut oljetank eller lignende. Brannslukker og håndslukker bør dekkes av FDV. Når det gjelder luftbehandlingsanlegget legger kvalitetssikrer til grunn at kanal er ivaretatt i FDV mens anlegg må skiftes snart. VVS-automatikk bør kunne vedlikeholdes med FDV, gitt at det finnes tilgjengelig reservedeler etc.

EL, tele og data, andre installasjoner - Må forvente en del oppgradering i løpet av 40 år, teknisk levetid nærmer seg slutten for de fleste punktene. Generell oppgradering av EL-anlegget, bør forventes i løpet av 5 år. Resten dekkes av FDV.

Utendørs – Kvalitetssikrer legger til grunn samme som i KVVU.

Estimatusikkerhet

Estimatusikkerheten omfatter usikkerhet knyttet til enhetspriser og mengder og skal beskrive usikkerheten i estimatene med de forutsetninger som ligger til grunn, det vil si dagens kostnadsnivå, dagens forhold i markedet og valgte strekninger og løsninger. Samtlige konsepter er i en tidlig planleggingsfase (forstudie) og det er dermed relativt stor usikkerhet knyttet til kostnadsoverslagene.

Alt 0 Null	Mengde (areal BTA ⁷⁹)			Pris (kr/BTA ⁸⁰ , (2017-kroner, ink. mva.)		
	P10	Mode	P90	P10	Mode	P90
K1 Byggekostnader						
K1-1-Rehabilitering	6 531	6 664	6 797	6 853	8 566	10 708
K1-2 Nybygg						
K1-2R Rivekostnader ⁸¹						
K1-3 Ombygging						
K2 Brukerutstyr og inventar						
K3 Øvrige investeringskostnader						
K3-1 Leie midl. Lokaler						
K3-2 Ombygging midl. Lokaler						
K3-3 Flyttekostnader						
K4 Erverv av eiendom						
K4-1 Kjøp tomt						

Alt 0+ Null+	Mengde (areal BTA ⁷⁹)			Pris (kr/BTA ⁸⁰ , 2017-kroner, ink. mva.)		
	P10	Mode	P90	P10	Mode	P90
K1 Byggekostnader						
K1-1-Rehabilitering	6 531	6 664	6 797	6 853	8 566	10 708
K1-2 Nybygg						
K1-2R Rivekostnader ⁸¹						
K1-3 Ombygging	774	860	946	12 544	12 544	12 544
K2 Brukerutstyr og inventar	774	860	946	4 181	4 181	4 181
K3 Øvrige investeringskostnader						
K3-1 Leie midl. lokaler						
K3-2 Ombygging midl. lokaler						
K3-3 Flyttekostnader						
K4 Erverv av eiendom						
K4-1 Kjøp tomt						

Alt 1 Rehabilitering	Mengde (areal BTA ⁷⁹)			Pris (kr/BTA ⁸⁰ , 2017-kroner, ink. mva.)		
	P10	Mode	P90	P10	Mode	P90
K1 Byggekostnader						
K1-1-Rehabilitering	6 531	6 664	6 797	12 503	15 629	19 536
K1-2 Nybygg	0	0	0	0	0	0
K1-2R Rivekostnader ⁸¹	0	0	0	0	0	0
K1-3 Ombygging	1 890	2 100	2 310	8 781	12 544	18 816
K2 Brukerutstyr og inventar		8764		2 927	4 181	5 854
K3 Øvrige investeringskostnader						
K3-1 Leie midl. lokaler		5200		5 000	5 555	6 944
K3-2 Ombygging midl. lokaler		5200		3 136	6 272	12 544
K3-3 Flyttekostnader		140		5 227	10 453	15 680
K4 Erverv av eiendom						
K4-1 Kjøp tomt						

⁷⁹ For flyttekostnader gjelder antall arbeidsplasser

⁸⁰ For flyttekostnader gjelder kr/per arbeidsplass

⁸¹ Rivekostnader vises inkludert i K1-2 for resultattabeller

Alt 2 Nybygg Lagårdsveien	Mengde (areal BTA ⁷⁹)			Pris (kr/BTA ⁸⁰ , 2017-kroner, ink. mva.)		
	P10	Mode	P90	P10	Mode	P90
K1 Byggekostnader						
K1-1-Rehabilitering						
K1-2 Nybygg	8640	9270	9990	33 087	38 925	46 711
K1-2R Rivekostnader ⁸¹						
K1-3 Ombygging						
K2 Brukerutstyr og inventar		9270		2 927	4 181	5 854
K3 Øvrige investeringskostnader						
K3-1 Leie midl. lokaler						
K3-2 Ombygging midl. lokaler						
K3-3 Flyttekostnader		70		5 227	10 453	15 680
K4 Erverv av eiendom						
K4-1 Kjøp tomt	10 430	14 900	17 880	2 496	3 565	5 348

Alt 3 Nybygg Sentral tomt	Mengde (areal BTA ⁷⁹)			Pris (kr/BTA ⁸⁰ , 2017-kroner, ink. mva.)		
	P10	Mode	P90	P10	Mode	P90
K1 Byggekostnader						
K1-1-Rehabilitering						
K1-2 Nybygg	8640	9270	9990	33 087	38 925	46 711
K1-2R Rivekostnader ⁸¹						
K1-3 Ombygging						
K2 Brukerutstyr og inventar		9270		2 927	4 181	5 854
K3 Øvrige investeringskostnader						
K3-1 Leie midl. lokaler						
K3-2 Ombygging midl. lokaler						
K3-3 Flyttekostnader		70		5 227	10 453	15 680
K4 Erverv av eiendom						
K4-1 Kjøp tomt	10 430	14 900	19 370	2 891	4 130	6 196

Alt 4 Nybygg Bekhuskaien	Mengde (areal BTA ⁷⁹)			Pris (kr/BTA ⁸⁰ , 2017-kroner, ink. mva.)		
	P10	Mode	P90	P10	Mode	P90
K1 Byggekostnader						
K1-1-Rehabilitering						
K1-2 Nybygg	8640	9270	9990	33 087	38 925	46 711
K1-2R Rivekostnader ⁸¹		11 740		1 045	1 045	1 568
K1-3 Ombygging						
K2 Brukerutstyr og inventar		9270		2 927	4 181	5 854
K3 Øvrige investeringskostnader						
K3-1 Leie midl. lokaler						
K3-2 Ombygging midl. lokaler						
K3-3 Flyttekostnader		70		5 227	10 453	15 680
K4 Erverv av eiendom						
K4-1 Kjøp tomt	10 430	14 900	17 880	2 739	3 913	5 870

Alt 5 Nybygg Nytorget	Mengde (areal BTA ⁷⁹)			Pris (kr/BTA ⁸⁰ , 2017-kroner, ink. mva.)		
	P10	Mode	P90	P10	Mode	P90
K1 Byggekostnader						
K1-1-Rehabilitering						
K1-2 Nybygg	8640	9270	9990	33 087	38 925	46 711
K1-2R Rivekostnader ⁸¹		5 476		2 091	2 091	3 136
K1-3 Ombygging						
K2 Brukerutstyr og inventar		9270		2 927	4 181	5 854
K3 Øvrige investeringskostnader						
K3-1 Leie midl. lokaler						
K3-2 Ombygging midl. lokaler						
K3-3 Flyttekostnader		70		5 227	10 453	15 680
K4 Erverv av eiendom						
K4-1 Kjøp tomt	10 430	14 900	14 900	8 222	11 745	17 618

Personfaktor

For å vurdere usikkerhet i areal er det brukt en personfaktor. Denne vurderingen inkluderer hvor arealeffektivt bygget blir. Usikkerheten er basert på erfaringstall for personfaktor for andre rettsbygninger. Dette tallet indikerer hvor stort areal som trengs per ansatt. Personfaktoren som ligger til grunn for arealet i nybygg er 103 (beregnet med estimert antall ansatte i år 2050).

Tabell 9-1: Oversikt med personfaktor (areal per ansatt) fra ulike rettsbygninger

Referanser	Domstoler	Personfaktor
Oslo tinghus	Oslo tingrett, Oslo byfogdembete	91
Trondheim tinghus	Sør-Trøndelag tingrett, Frostating lagmannsrett	140
Gulating lagmannsrett	Gulating lagmannsrett	127
Tinghuset i Drammen	Drammen tingrett	111
Tromsø tinghus	Nord-Troms tingrett	107
Borgarting lagmannsrett	Borgarting lagmannsrett	100
Kristiansand tinghus	Gulating lagmannsrett	127
Bergen tinghus (dagens bygning)	Bergen tingrett, Nordhordland tingrett	122
Bergen tinghus (nybygg)	Bergen tingrett, Nordhordland tingrett, Nord- og Midhordland jordskifterett	96
Stavanger tinghus (dagens bygning)	Gulating lagmannsrett, Stavanger tingrett	124
Stavanger tinghus (nybygg)	Gulating lagmannsrett, Stavanger tingrett, Sør- Rogaland jordskifterett	105

Personfaktor (brukt for å beregne usikkerhet i areal nybygg)	P10	Mode	P90
Personfaktor	96	103	111

Usikkerhetsfaktorer

Til forskjell fra estimatusikkerheten skal usikkerhetsfaktorene fange opp usikkerheten i kontekstuelle forhold og endringer av forutsetningene som ligger til grunn for kostnadsestimatene.

Kvalitetssikrer har definert seks usikkerhetsfaktorer og viser i figuren under hvordan disse faktorene forventes å treffe i tid sett mot Statsbyggs prosjektmodell.

Figur -1: Tidspunkt for når usikkerhetsfaktorer virker



U1 Markedsusikkerhet

Markedsusikkerhet skal fange opp prisutviklingen på prosjektets kostnader som følge av konjunktursituasjonen og utviklingen i anleggsmarkedet i området og for dette prosjektet spesielt. Faktoren skal ikke ta hensyn til at prosjektorganisasjonen kan påvirke prisene ved kontraktstrategi, men kun vurdere prosjektets attraktivitet som følge av beliggenhet og størrelse (ikke påvirkbare faktorer).

Prisutviklingen skal ta høyde for at prisene normalt stiger, usikkerheten må derfor justeres for inflasjon. Prisutviklingen skal vurderes i perioden fra anslagsprisene ble vurdert, dvs. 2017-priser, til prosjektet er ferdigstilt. Kostnadene vil justeres basert på indekser som tar hensyn til markedsutviklingen. Den største usikkerheten er hvordan markedet responderer på tidspunktet for utlysning.

Markedet for et bygg av denne størrelsen er forventet å inkludere de store nasjonale entreprenører, og muligens internasjonale. Det er usikkert hvordan entreprenørmarkedet i Stavanger er sammenlignet resten av landet. Fordi erfaringspriser er hentet utenfor Stavangerområdet, er det usikkerhet knyttet til om dette prisnivået er representativt for Stavanger. Det er også usikkerhet med hensyn til aktivitetsnivået på tidspunktet for utlysning.

Tilsvarende prosjekter og referanseprosjektene som er benyttet er typisk gjennomført som totalentrepriser. Nye kontraktsmodeller vil kunne bli aktuelt for dette prosjektet, for eksempel samspillskontrakt. Det vil kunne gi et besparelspotensiale sammenlignet med tradisjonell entrepriseform.

Leieprisene i Stavanger har blitt berørt av nedgangen i markedene, spesielt preget av olje og gass. Etter kvalitetssikrers vurdering vil dette først og fremst kunne påvirke prisene på kortsiktige leieavtaler, da en utleier forventer at markedet snur. Dermed vil de langsiktige leieavtalene i mindre grad kunne utnytte lavkonjunkturen som har berørt Stavanger. Dette gjelder også spesielt for de sentrumsnære lokasjonene. Leieprisene lenger ut av sentrum har blitt mer redusert enn sentrumsnære lokaler (OPAK, 2017). Tomteeiere er forventet å avvente til

markedet tar seg opp igjen eller beregne en tomteverdi basert på en forventning om at markedet vil stige i fremtiden.

U2 Modenhet i prosjektet

Modenhet i prosjektet tar for seg usikkerhet knyttet til grunnlaget for analysen og kvaliteten på dokumentasjon og arbeidet som ligger til grunn for analysene. Det kan være temaer som er mindre utredet og dermed mer usikre, forhold som i tidlig fase i prosjektløpet som prosjektet ikke har tatt stilling til ennå, usikkerhet med tanke på hvor grundig utredningen er gjort, herunder lavt spesifikasjonsnivå på bygget. Prosjektspesifikke forhold som er vurdert i denne usikkerhetsfaktoren er tilstand på eksisterende bygg (for alternativer der dagens tinghus blir videreført), usikkerhet knyttet til omfang av ombygging og tilpasninger av leide lokaler, om prosjektet har tolket Domstoladministrasjonens arealveileder på en god måte eller ikke.

Arealbehovet er dimensjonert basert på parameterne befolkningsutvikling, saksmengde og tidsbruk per sak. Disse parameterne kan endre seg frem til det tas en beslutning om hvilken størrelse bygget skal dimensjoneres for. Dette skal etter planen gjøres i avklaringsfasen med beslutningspunkt oppstart forprosjekt (OFP) i henhold til Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor. For alternativ som skal leie lokaler, er det knyttet usikkerhet til hvor mye tilpasninger og ombygginger som må til for å kunne bruke lokalene som rettssaler. Stavanger Tingrett og Gulating Lagmannsrett leier i dag hver sin rettssal i Handelens Hus. Disse lokalene trengte moderat tilpasning for å fungere som rettssaler, men det er uklart om lokalene som leies i fremtiden er like hensiktsmessige.

Denne usikkerhetsfaktoren skal også ta hensyn til at det er usikkerhet knyttet til modeller. Dette dreier seg om å ta hensyn til bl.a.:

- Tastefeil og bearbeidingsfeil
- Uteglemte poster/kostnadselementer
- Menneskelige «bias» (skjevheter)

U3 Lokale forhold og grunnforhold

Usikkerhetsfaktoren skal ta hensyn til hvilken type omgivelser bygget skal bygges i. Hvilke utfordringer er knyttet til å bygge i området i forhold til infrastruktur som bl.a. vann og avløp, kraftnett ol., og hvilke hensyn prosjektet må ta til omgivelsene som naboer, trafikk, kulturminner ol.. Det vil f.eks. ha betydning for kostnadene at det skal bygges i et tettbebyggt strøk med ny eller gammel infrastruktur ol.. Kostnadene er knyttet til at det i anleggsperioden kan forekomme skader på den eksisterende infrastrukturen ved at skader må erstattes eller løsninger endres.

Grunnforhold dekker forhold i grunnen som kan være annerledes enn kartlagt i denne fasen av prosjektet. Det vil være usikkert hva som er de faktiske forholdene i grunnen og om det vil være behov for endrede fundamenteringskostnader. Det kan for eksempel være i form av forurensing i grunn som medfører sanering, avstand til fjell eller dårligere kvalitet på massene enn lagt til grunn for estimatene.

U4 Rammebetingelser

Rammebetingelser dekker føringer og krav til prosjektet fra myndigheter og kommune som kan endres. Nye standardkrav kan påvirke prosjektets kostnader f.eks. ved at kvaliteten på materialer etc. øker og blir dyrere, det må brukes mer av materialer, maskiner, utstyr etc. og dessuten kan innføring av et nytt krav medføre at produktiviteten reduseres i en periode etter at kravet er innført (mer sammel og rør, både hos

byggherre/organisasjon/ ledelse og hos entreprenør). Nye krav kan være i form av økt sikkerhet, endret arealveileder med mer, som prosjektet ikke får bevilget ekstra midler til.

I KVU er det gjort en omfattende utredning av tomter. Det vil likevel være usikkerhet knyttet til om disse tomtene vil bli tilgjengeliggjort på riktig tidspunkt, og til hvilken kostnad.

Stavanger formannskap har stilt krav om at det gjennomføres arkitektkonkurranse. Løsningene som fremkommer i en slik konkurranse kan føre til endrede kostnader for nybygg. Formannskapet har også stilt rekkefølgekrav som blant annet innebærer at dersom det skal bygges nybygg på Nytorget, skal minimum 200 m² i ny rettsbygning som vender mot Nytorget forbeholdes publikumsrettede aktiviteter, og med direkte adkomster til torget⁸².

U5 Interessentpåvirkning

Faktoren skal ta hensyn til at krav fra en del interessenter kan fordyre prosjektet. Interessenter er alle som kan tenkes å ha en mening om hvor bygget skal ligge, hvordan det bør utformes eller som kan påvirke gjennomføringen i større eller mindre grad. Kostnadene er knyttet til at interessenter krever andre løsninger for eksempel at konstruksjoner og materialvalg må endres eller ved at det tar lenger tid å gjennomføre prosjektet. Det kan også være at brukeren får aksept for krav som ikke er tatt høyde for i plangrunnlaget, som medfører økte kostnader. Dette kan for eksempel være i form av økt sikkerhet eller funksjonalitet.

Viktige interessenter er brukerne i form av Stavanger Tingrett, Gulating Lagmannsrett og Sør-Rogaland Jordskifterett. Det kan være politiet og kriminalomsorgen som har ønsker til utforming av bygget med tanke på transport av tiltalte til og fra straffesaker. Det kan også være andre interessenter som har meninger om prosjektet, blant annet motstand mot riving av trehusene på Nytorget.

U6 Prosjektorganisasjon

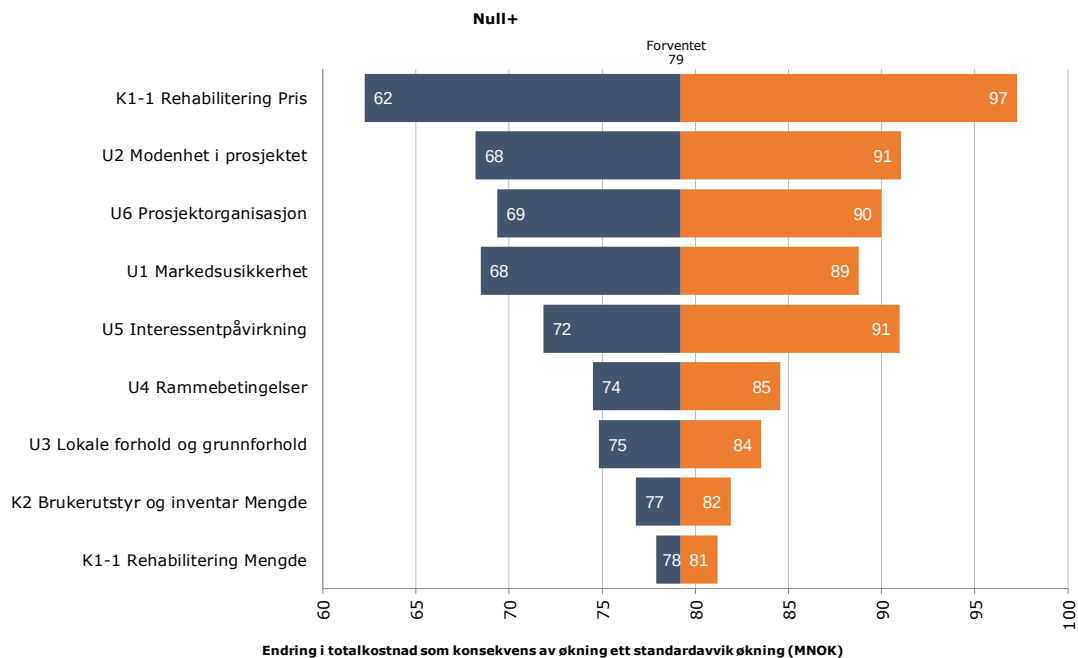
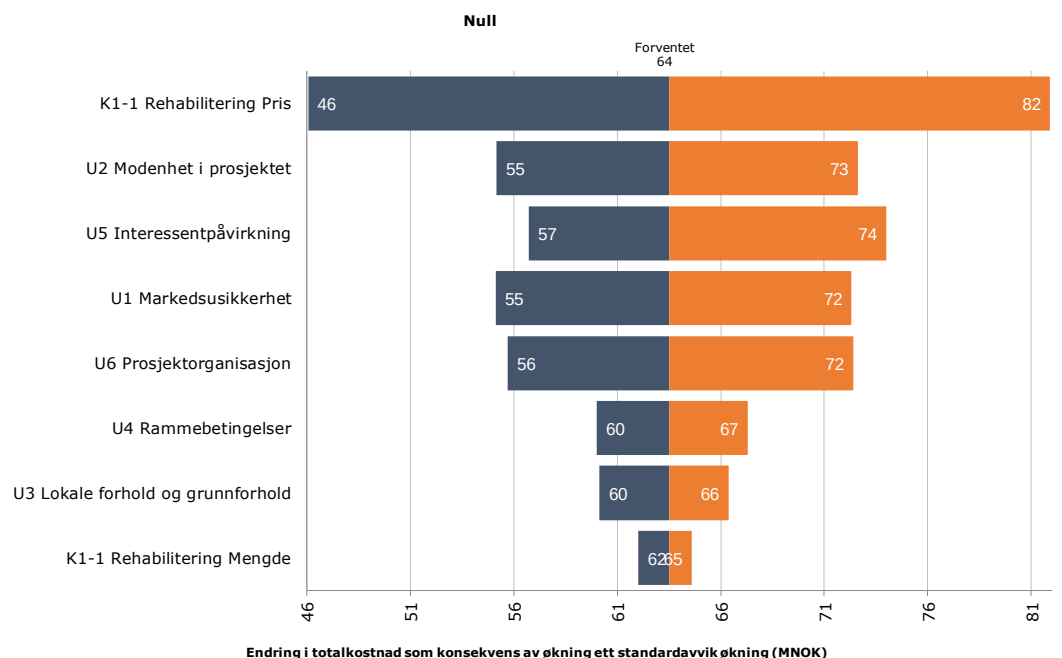
Prosjektorganisasjonen kan påvirke kostnadsbildet ved styring og gjennomføring av prosjektet. Oppbyggingen av prosjektorganisasjonen samt kvalitet og tilgang på bemanning og ledelse kan påvirke kostnadsbildet ved planlegging (prosjekteringsfasen) og ved planlegging/gjennomføring av prosjektet i anleggsperioden. Et godt planlagt og godt gjennomført prosjekt kan påvirke kostnader i form av at det blir mindre «konflikter, sommel og rot» noe som vil redusere tidsbruk og mengdebruk både knyttet til anleggsarbeidet, men også byggherrekostnadene og grunnerverv. God planlegging, styring og kontroll kan også bidra til å redusere usikkerhet i prosjektet og denne faktoren kan dermed ikke vurderes helt separat fra de andre usikkerhetsfaktorene.

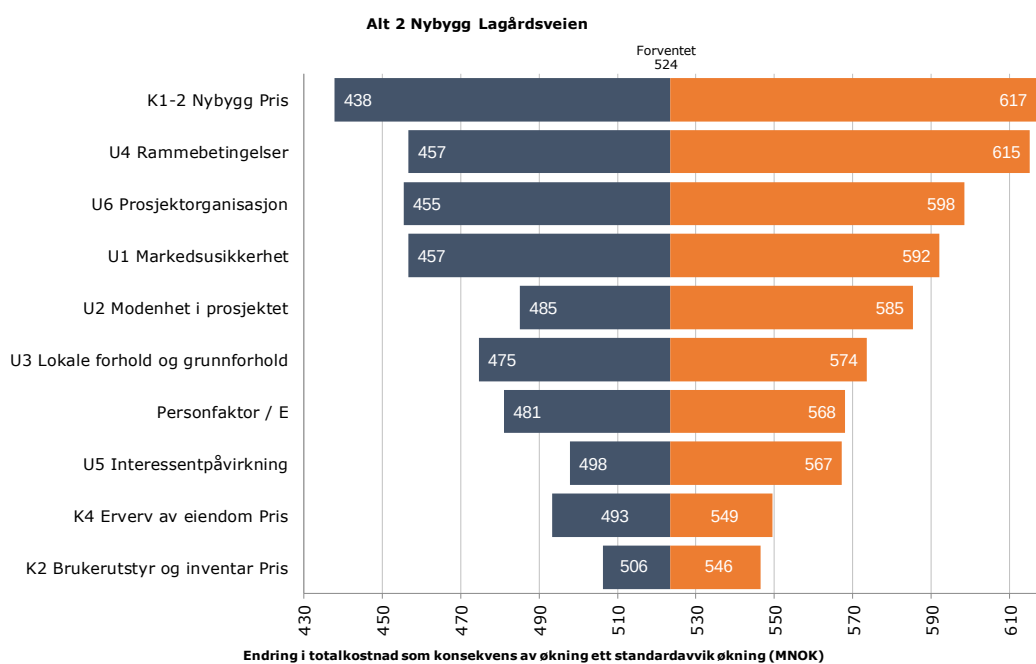
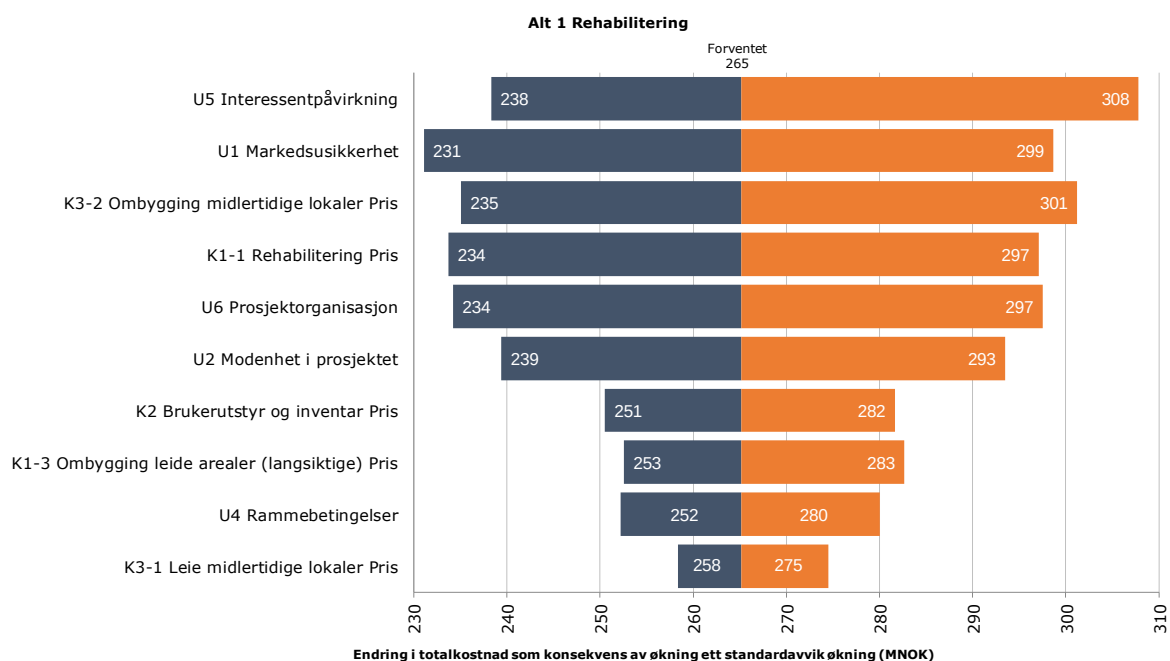
Det er ikke fastsatt hvem som vil styre prosjektet, om dette er Statsbygg eller en annen byggherre. Kvalitetssikrer forutsetter at prosjektet gjennomføres med normalt god gjennomføring, tilsvarende som i erfaringsprosjekter. Dette avhenger av at byggherren bruker riktig kompetanse til gjennomføring. Det vil alltid ligge usikkerhet knyttet til hvilken grad byggherren evner å styre prosjektet ved å håndtere krav og ønsker fra ulike interessenter, endringskontroll, legge de rette føringene for eventuell arkitektkonkurranse, prosjektkontroll i gjennomføringsfasen til å styre rådgivere og entreprenører, håndtering av eksterne grensesnitt mot andre prosjekter.

⁸² (Stavanger Formannskap, 2016)

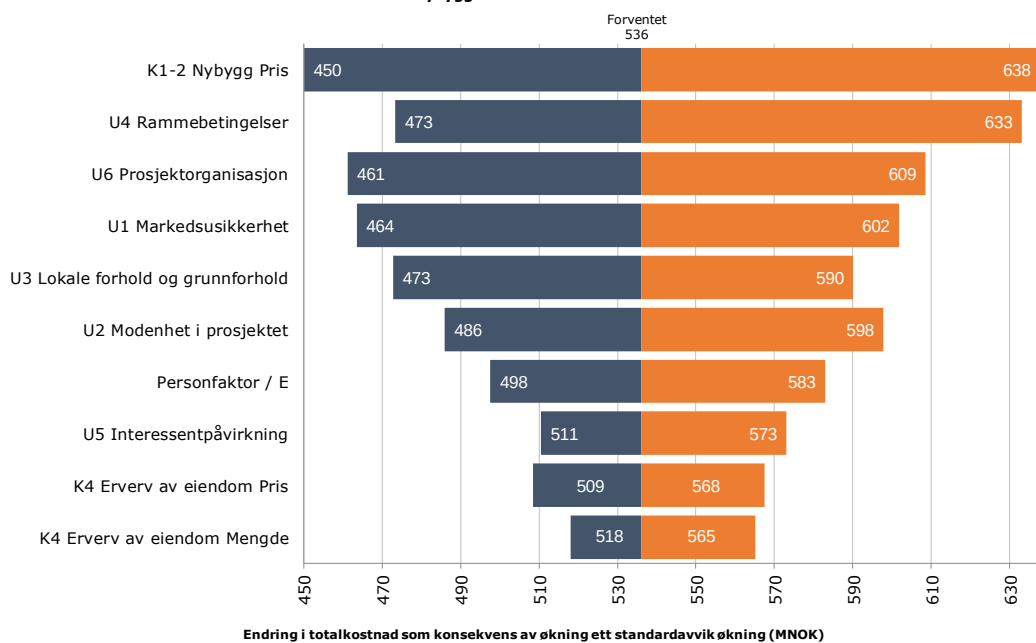
Etter kvalitetssikrers vurdering har byggherren mulighet til å gjennomføre dette prosjektet bedre enn et gjennomsnittlig prosjekt, men det er også risiko for lite hensiktsmessig gjennomføring. Med en god prosjektorganisasjon vil byggherren kunne kompensere for kostnadsøkninger som skyldes andre forhold.

De største usikkerhetene per alternativ er vist nedenfor i form av tornadofigur for hvert alternativ.

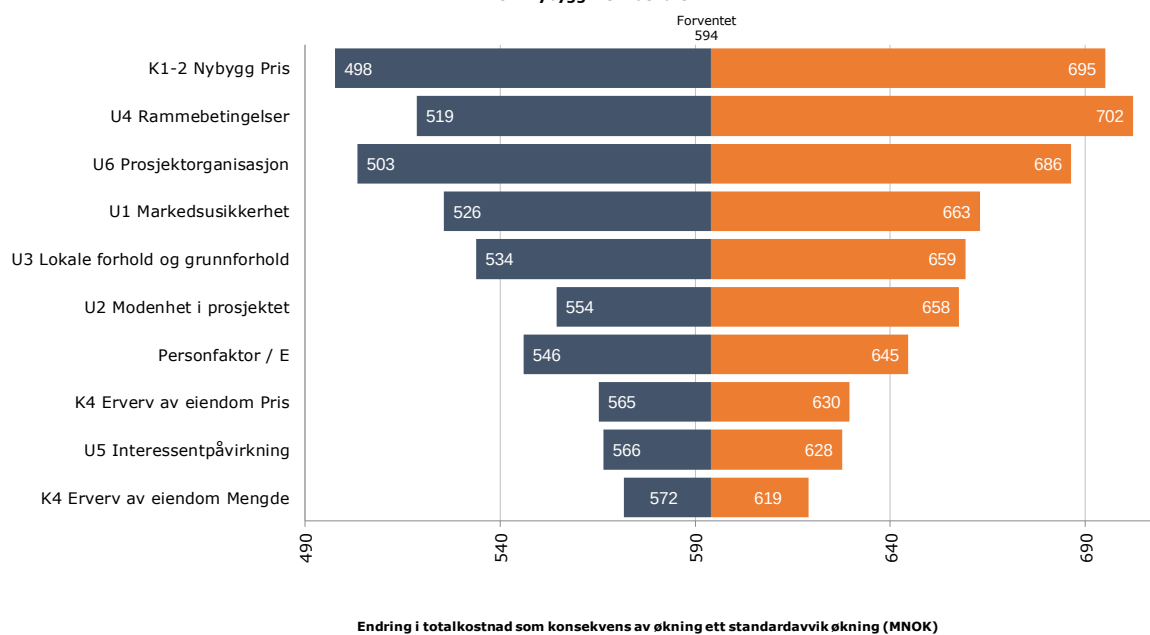


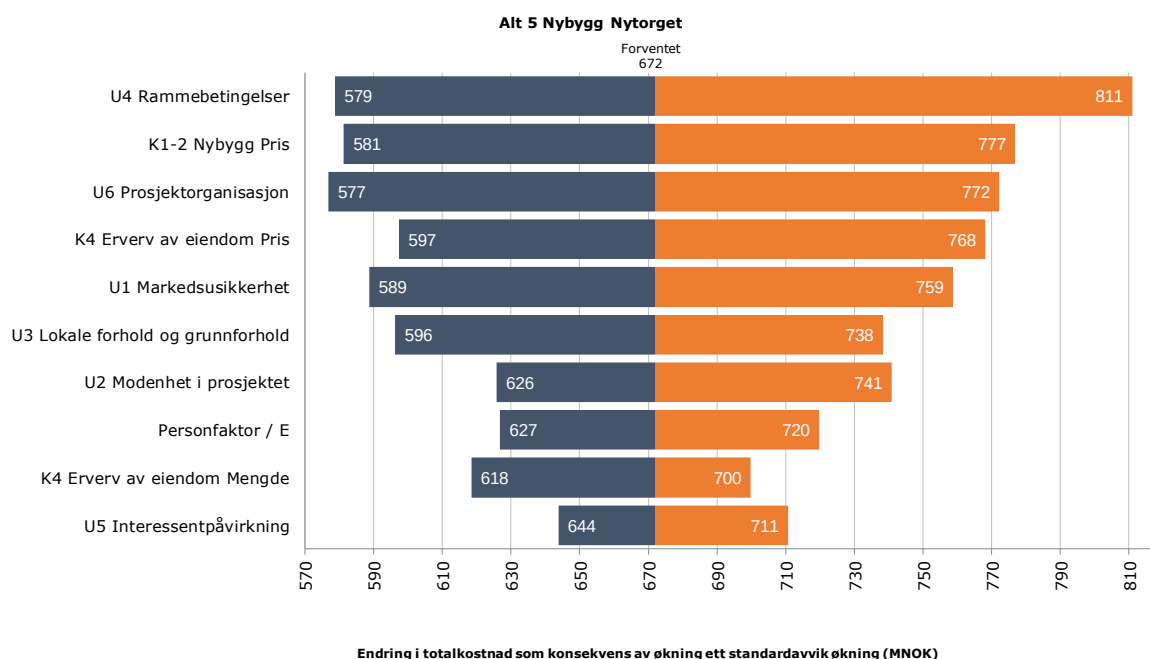


Alt 3 Nybygg Sentral tomt



Alt 4 Nybygg Bekhuskaia



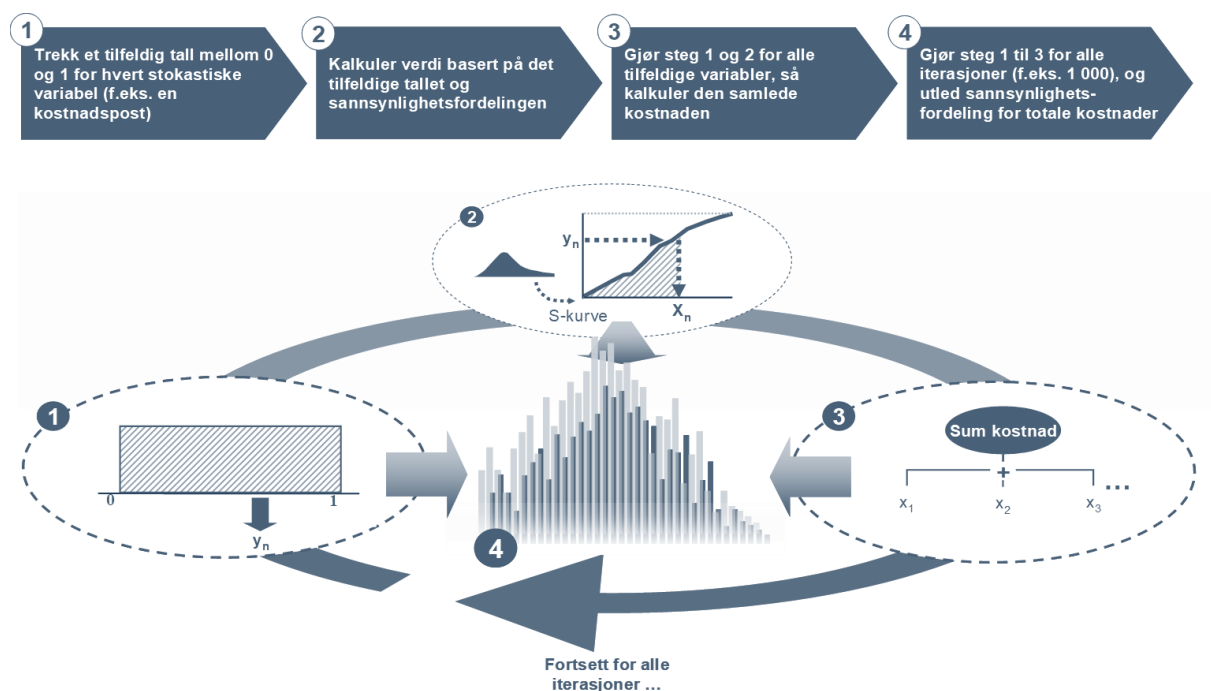


Metode

Grunnlaget for kvalitetssikringen er en gjennomgang av prosjektets dokumenter kombinert med gruppesamtaler og intervjuer med prosjektgruppen. I tillegg til kompetansen og erfaringen som finnes hos kvalitetssikrer har man hentet ressurser fra de respektive organisasjoner som bakgrunn for enkelte vurderinger. Ved oppbygning av kostnadsmodellen og vurdering av usikkerhet benyttes referansetall fra sammenlignbare prosjekter.

Modellen er bygget opp med utgangspunkt i prosjektets opprinnelige kostnadsstruktur for å sikre gjenkjennelighet og bedre grunnlaget for sammenligning, men bygges opp annerledes der dette finnes hensiktsmessig.

Figur V- 2: Hvordan Monte Carlo-simulering virker



Analysen er gjort i et MS Excel-basert verktøy utviklet av KSG for denne typen oppdrag. Beregning skjer ved Monte Carlo-simulering, som vist i figuren over. Alle inngangsverdier er gitt en sannsynlighetsfordeling som er beskrevet med et tripplestimat – P_{10} , mode⁸³ og P_{90} . For simuleringen er en enkel trekantfordeling valgt for å kunne benytte disse inngangsverdiene.

⁸³ Mode = Mest sannsynlige verdi, toppunktet til fordelingsfunksjonen

Vedlegg E: Nærmere om kvalitetssikrers alternativanalyse

I kapittel 6 og 7 har kvalitetssikrer redegjort for de fleste forutsetninger og enhetspriser som ligger til grunn for kvalitetssikrers alternativanalyse. Enhetspriser og forutsetninger som ikke er omtalt i disse to kapitlene er kort beskrevet i dette vedlegget. Her har vi også lagt ved en fullstendig oversikt over de ulike kostnad- og inntekstpostene som er inngår i analysen av de prissatte-virkningene, jamfør Tabell-VE under, samt nærmere beskrivelse av følsomhetsanalysene som er gjennomført.

Tabell-VE 1: Samlet oversikt over netto nåverdi for samtlige prissatte virkninger analysert

	Null+	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaaien	Alt. 5 Nybygg Nytorget
	Null alt. inkl. leie ved behov	Rehabilitering	Nybygg	Nybygg	Nybygg	Nybygg
K1 Byggekostnader	-8	-56	-231	-231	-268	-249
K1-1-Rehabilitering	-0	-34	40	40	40	40
K1-2 Nybygg	-	-	-271	-271	-309	-289
K1-3 Ombygging	-8	-21	-	-	-	-
K2 Brukerutstyr og inventar	-2	-26	-29	-29	-30	-30
K3 Øvrige investeringskostnader	-	-55	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5
K3-1 Leie midl. lokaler	-	-25	-	-	-	-
K3-2 Ombygging midl. lokaler	-	-29	-	-	-	-
K3-3 Flyttekostnader	-	-1	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5
K4 Erverv av eiendom	-	-	50	41	41	-64
K4-1 Kjøp tomt	-	-	-49	-58	-58	-163
K4-2 Salg bygg	-	-	99	99	99	99
K5 Leiekostnader	-75	-99	11	11	11	11
K5-1 Leie av arealer	-59	-84	16	16	16	15
K5-2 Ombyggingskostnader, brukerutstyr og inventar	-16	-15	-5	-5	-5	-5
K6 FDV-kostnader	-17	11	-8	-8	-11	-8
K7 Andre driftskostnader	-115	-93	-93	-93	-93	-93
K7-1 Jordskifterettens driftskostnader uten samlokalisering	-	17	17	17	17	17
K7-2 Personalkostnader	-115	-110	-110	-110	-110	-110
K8 Leieinntekter	-	-	8	9	8	9
K9 Refunderte FDVU-kostnader ved utleie	-	-	2	2	2	2
K10 Re-investeringer	-	-8	-22	-22	-22	-22
Sum	-217	-326	-312	-321	-362	-444
Skattekostnad	-43	-65	-62	-64	-72	-89
Korreksjon ved kjøp/salg av tomt	-	-	28	24	24	-29
Forventet netto nåverdi	-261	-392	-346	-361	-410	-562

Driftskostnader for Sør-Rogaland Jordskifterett i det tilfellet der denne domstolen ikke samlokaliseres med de to andre i Stavanger er skilt ut i *K7-1 Jordskifterettens driftskostnader uten samlokalisering*. Denne inneholder alle driftskostnadene til Sør-Rogaland Jordskifterett, det vil si kostnader til husleie, renhold, vakthold og lignende. Det er kun i nullalternativet og nullplussalternativet denne løper i hele analyseperioden. I de øvrige alternativene er denne typen driftskostnader vurdert samlet for alle de tre domstolene i Stavanger under K6 FDV-kostnader og K5 Leiekostnader i perioden etter at disse er samlokalisert, det vil si fra og med år 2024.

Arealprognoser benyttet i analysen

Tabellen under viser arealbehovet som er lagt til grunn i kvalitetssikrers alternativanalyse, i ulike alternativ i utvalgte år. Dagens lokaler legges til grunn i samtlige alternativer før ferdigstillelse. I kvalitetssikrers nullalternativ

begrenses arealet til dagens lokaler i hele analyseperioden. I null og nullplussalternativet er arealbehovet til Jordskifteretten behandlet separat.

Tabell-VE 2: Arealprognoser i ulike konsept, for utvalgte år lagt til grunn i kvalitetssikrers alternativanalyse

	2017	2024	2030	2040	2050	2060
Null	7 304	7 304	7 304	7 304	7 304	7 304
Null+		8 093	8 470	9 057	9 658	10 274
Kun Jordskifteretten		581	581	581	617	714
Rehabilitering		8 673	9 050	9 637	10 275	10 988
Nybygg		7 890	8 267	8 854	9 492	10 205

Bemanningsbehov og lønnskostnader benyttet i kvalitetssikrers analyse

Kvalitetssikrer har i sin analyse av prissatte virkninger inkludert personalkostnader for domstolene i perioden som analyseres. Behovet for antall dommere er hentet ut fra kvalitetssikrers arealmodell, se Vedlegg G. I nullalternativet forutsetter vi at antall dommere i Stavanger tingrett holdes konstant på dagens nivå. Øvrig personell beregnes ut forholdet mellom antall dommere og øvrig personell i dag. Tabellen under viser estimert antall dommere i de ulike domstolene i utvalgte år.

Tabell-VE 3: Bemanningsbehov lagt til grunn i kvalitetssikrers alternativanalyse

		2017	2020	2030	2040	2050	2060
Stavanger	Dommere	22	22	24	25	27	28
tingrett	Øvrig personell	28	29	31	33	35	37
Gulating	Dommere	9	9	11	12	13	14
lagmannsrett	Øvrig personell	3	3	4	4	5	5
Sør-Rogaland	Dommere	3	3	3	3	3	4
jordskifterett	Øvrig personell	8	8	8	8	8	9

I Jordskifteretten legger kvalitetssikrer til grunn at 50 prosent av øvrige ansatte er ingeniører, resterende er saksbehandlere.

For å beregne personalkostandene har kvalitetssikrer videre lagt til grunn median månedslønn oppgitt i SSBs tabell 11418-1, for dommere, saksbehandlere og andre ingeniører hentet fra SSBs statistikk over månedslønn. Videre legges det til 25 prosent for arbeidsgiveravgift og andre sosiale kostnader. Årlig lønnskostnader lagt til grunn i analysen blir med dette 1,3 millioner kroner per dommer, 660 000 kroner per saksbehandlere og 750 000 kroner per ingeniør.

Støtte for å vurdere de ikke-prissatte opp mot de prissatte virkningene

For å bistå beslutningstaker i å vurdere de ikke-prissatte nyttevirkningene opp mot de prissatte kostnadene, har kvalitetssikrer gjort enkle beregninger for å synliggjøre hvilke gevinster et nybygg må bringe med seg for å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Kritisk for denne vurderingen er hvor mange aktører, og hvor mange arbeidstimer, som blir berørt av de valg man tar. Dette synliggjør vi på to forskjellige måter.

Aktørtimer tilbragt i rettssalene

Vi har beregnet totalt antall aktørtimer som tilbringes i rettssalene over analyseperioden, under ulike antakelser om hvor mange aktører som deltar. Dette er gjort gjennom følgende formel:

$$\text{Totalt antall aktørtimer per år} = \text{Antall saker} \times \text{Gjennomsnittlig antall rettsmøtetimer per sak} \times \text{Antall aktører per sak}$$

Antall saker er beregnet fra kvalitetssikrers arealmodell basert på prognoser om befolkningsveksten og historiske observasjoner om antall saker per innbygger. Rettsmøtetimene er basert på gjennomsnittstall fra Domstoladministrasjonen. Vi har ikke funnet gode tall på antall aktører som i gjennomsnitt deltar i hver sak, og har derfor beregnet dette for henholdsvis fire, ti, 25 og 50 aktører per sak, ekskludert dommere (altså inkludert partene, advokater, rettsbetjenter, tolker, publikum, og så videre).⁸⁴ Som et utgangspunkt legger vi til grunn en betalingsvillighet for et tiltak på én krone per aktørtime. Med dette utgangspunktet summerer vi opp samlet betalingsvilje for hvert år for hele analyseperioden, og diskonterer denne til 2017. Denne betalingsvilligheten kan så multipliseres opp med ønsket betalingsvillighet per aktørtime for å vurdere lønnsomheten ved ulike tiltak. Resultatet, gjengitt i venstre kolonne i tabellen under, illustrerer potensielle nyttevirksomheter ved tiltak i rettssalene gitt at betalingsvilligheten er én krone per aktørtime. Dersom betalingsvilligheten for en virkning er ti kroner per aktørtime, og antall aktører per sak er ti, vil virkningen være lønnsom å realisere dersom dette koster mindre enn tolv millioner kroner (1 256 000 ganger ti).

Et nybygg på Bekhuskaia vil ha 150 millioner kroner mer negativ prissatt netto nåverdi enn Nullplussalternativet. Ved å dele 150 millioner kroner på betalingsvilligheten i tabellen, finner vi den laveste betalingsvilligheten for hver aktørtime som skal til for at et slikt nybygg skal være mer lønnsomt enn Nullplussalternativet. Dette er omtalt som Break even Nullplussalternativet-Bekhuskaia i høyre kolonne i tabellen under.

Tabell-VE 4: Nåverdi av totalt antall aktørtimer i rettssaler i analyseperioden, verdsatt med én krone per time, og break even-betalingsvilje per time før nybygg på Bekhuskaia er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn Nullplussalternativet.

	Nåverdi ved betalingsvillighet på én krone per aktørtime	Break even Nullplussalternativet- Bekhuskaia (kr per aktørtime)
4 aktører per sak	503 000	298
10 aktører per sak	1 256 000	120
25 aktører per sak	3 139 000	48
50 aktører per sak	6 278 000	24

Dersom det er 25 aktører per sak i gjennomsnitt, vil altså et nybygg på Bekhuskaia være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn Nullplussalternativet, så lenge dette gir ikke-prissatte nyttegevinster per aktørtime som overstiger 48 kr.

Antall arbeidstimer, og årsverk, nedlagt i domstolene

I tillegg til virkninger for aktørene i rettssalene kommer verdiene for ansatte, også i de timene de ikke befinner seg i rettsmøter. Årsverk, eller antall arbeidstimer nedlagt, kan vurderes både i tillegg til, eller i stedet for, tidsbruken i rettssalene, avhengig av hvilken virkning man ser på. I Nullplussalternativet legges det ned 5,3

⁸⁴ De ulike rettssalene man har planlagt å bygge, vil ha plass til henholdsvis 20, 26, 45 og 90 personer tilstede.

millioner timer i de domstolene som er omfattet, summert over analyseperioden, mens det i Rehabiliterings- og nybyggssalternativene legges ned 6,1 millioner arbeidstimer. Differansen skyldes at jordskifteretten ikke samlokaliseres i Null- og Nullplussalternativet. Jordskifterettens ansatte tilbringer en god del tid i distriktet. For å beregne break even per årsverk eller arbeidstime lagt ned, når aktørtime i rettssalen holdes utenfor, legger vi oss derfor midt mellom de to, og benytter 5,7 millioner arbeidstimer, eller 3250 årsverk. Dette innebærer at en betalingsvillighet på minst 70 kr per arbeidstime, eller 121 000 kr per årsverk, vil føre til at et nybygg på Bekhuskaia er mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn Nullplussalternativet.⁸⁵

	Årsverk i domstolene over analyseperioden	Arbeidstimer i domstolene over analyseperioden	Break even Nullplussalternativet-Bekhuskaia	
			Kroner per årsverk	Kroner per arbeidstime
Nullplussalternativet	3000	5,3 mill		
Rehabiliteringsalternativet og Nybyggssalternativet	3500	6,1 mill	121 000,-	70,-

Samlet break even

Dersom vi legger en omforent betalingsvillighet per time til grunn, uavhengig av om det gjelder en aktørtime i rettssalen eller en arbeidstime for de ansatte, får vi en tabell som den under. Tabellen viser at break even-prisen per arbeids- og aktørtime ligger på under 60 kroner ved fire eksterne aktører i snitt per sak, og under 40 kroner per time dersom det er 10 eller flere eksterne aktører per sak.

	Samlet «break even» Nullplussalternativet-Bekhuskaia, kroner per arbeids- og aktørtime
4 aktører per sak	58
10 aktører per sak	39
25 aktører per sak	29
50 aktører per sak	18

Kvalitetssikrers følsomhetsanalyser

Kvalitetssikrer har gjennomført følsomhetsanalyser for samtlige alternativer fra alternativanalysen. Følsomhetsanalysene vil ikke endre rangeringen av nybyggssalternativene dersom de ikke-prissatte effektene også hensyntas. I beskrivelsene av de ulike følsomhetsanalysene under, beskriver vi derfor kun ett av nybyggssalternativene. Ettersom kvalitetssikrer anbefaler Nybyggssalternativet som lokaliseres på Bekhuskaia er det dette nybyggssalternativet som beskrives. Resultatene fra følsomhetsanalysen av de prissatte-virkningene for samtlige alternativ er oppsummert i Tabell-VE under.

⁸⁵ Når betalingsvilligheten per time multipliseres med antall timer, må denne diskonteres for å reflektere at betalingsvilligheten per time i fremtiden tillegges mindre vekt enn betalingsvilligheten per time i dag. Regnestykker derfor noe mer komplisert enn 150 millioner kroner delt på 5,7 millioner timer.

Tabell-VE 5: Følsomhetsanalyser for netto nåverdi, rangering basert på prissatte-virkninger i parentes (). Tall i millioner kroner eksklusive mva. inkl. skattekostnad.

Følsomhetsanalyse	Variant	Alt. 0+ Nullpluss	Alt. 1 Rehabilitering	Alt. 2 Nybygg Lagårdsveien	Alt. 3 Nybygg Sentral tomt	Alt. 4 Nybygg Bekhuskaien	Alt. 5 Nybygg Nytorget
Beregnet nåverdi		-261 (1)	-392 (4)	-346 (2)	-361 (3)	-410 (5)	-563 (6)
Diskonteringsrente (hhv. år 0-40 og etter år 40)	2 % og 1,5 %	-415 (4)	-568 (5)	-335 (1)	-354 (2)	-410 (3)	-682 (6)
	6 % og 4,5 %	-169 (1)	-290 (2)	-306 (3)	-318 (4)	-361 (5)	-477 (6)
Byggekostnad Nybygg	P15	-261 (1)	-392 (5)	-271 (2)	-286 (3)	-325 (4)	-483 (6)
	P85	-261 (1)	-392 (2)	-421 (3)	-436 (4)	-495 (5)	-642 (6)
Byggekostnad rehabilitering	P15	-261 (1)	-382 (4)	-357 (2)	-372 (3)	-421 (5)	-574 (6)
	P85	-261 (1)	-401 (5)	-335 (2)	-350 (3)	-399 (4)	-551 (6)
Tomt nybygg	Mindre tomt: 9300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (5)	-319 (2)	-329 (3)	-377 (4)	-462 (6)
	Dobbelt så høy tomtepris	-261 (1)	-392 (2)	-418 (3)	-448 (4)	-497 (5)	-829 (6)
Leiepris	+20%	-275 (1)	-412 (5)	-340 (2)	-355 (3)	-404 (4)	-557 (6)
	+10%	-268 (1)	-402 (4)	-343 (2)	-358 (3)	-407 (5)	-560 (6)
	-10%	-254 (1)	-382 (4)	-349 (2)	-364 (3)	-413 (5)	-566 (6)
Arealprognoser	Minimum	-173 (1)	-298 (3)	-287 (2)	-301 (4)	-349 (5)	-501 (6)
	25. persentil	-228 (1)	-362 (4)	-324 (2)	-339 (3)	-388 (5)	-541 (6)
	50. persentil	-257 (1)	-391 (4)	-343 (2)	-359 (3)	-407 (5)	-560 (6)
	75. persentil	-287 (1)	-419 (4)	-369 (2)	-384 (3)	-433 (5)	-586 (6)
	Maksimum	-415 (1)	-548 (4)	-492 (2)	-510 (3)	-557 (5)	-712 (6)
Størrelse på nybygg	6300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (4)	-337 (2)	-355 (3)	-392 (4)	-555 (6)
	7300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (5)	-333 (2)	-350 (3)	-391 (4)	-550 (6)
	8300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (5)	-331 (2)	-347 (3)	-391 (4)	-548 (6)
	10300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (4)	-372 (2)	-387 (3)	-439 (5)	-589 (6)
	11300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (2)	-408 (3)	-422 (4)	-478 (5)	-625 (6)
	12300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (2)	-444 (3)	-458 (4)	-518 (5)	-661 (6)

Endringer i diskonteringsrente

I vårt hovedscenario har vi som i KVUen fulgt normen for samfunnsøkonomiske analyser og benyttet standard diskonteringsrente slik omgitt i veiledningsmaterialet (Finansdepartementet, 2014). Dette gjør det enklere å sammenligne analysens resultater med øvrige analyser. Det vil derimot være usikkerhet knyttet til hva som vil være en reell diskonteringsrente i analyseperioden. For å belyse konsekvensene av endringer i diskonteringsrente, har vi beregnet netto nåverdien av alternativene i analysen dersom diskonteringsrenten reduseres til 2 prosent og 1,5 prosent eller økes til 6 prosent og 4,5 prosent i henholdsvis år 0-40 og årene etter år 40. Resultatet er gjengitt i tabellen under.

Tabell-VE 6: Netto nåverdi ved endring av diskonteringsrente og rangering av prissatte virkninger. Tall i millioner kroner

Følsomhetsanalyse	Variant	Nullpluss	Rehabilitering	Nybygg (Bekhuskaien)
Beregnet nåverdi	Hovedscenario 4 % og 3 %	-261 (1)	-392 (2)	-410 (3)
Diskonteringsrente	2 % og 1,5 %	-415 (2)	-568 (3)	-410 (1)
	6 % og 4,5 %	-169 (1)	-290 (2)	-361 (3)

En reduksjon av diskonteringsrenten fører til at nåverdien av fremtidige inntekter og kostnader blir høyere. Som tabellen over viser vil dette ha størst effekt på nullpluss- og rehabiliteringsalternativet. Dette vil gjøre det relativt dyrere å leie arealer i årene fremover. Nåverdien av nybyggets byggekostnader og kostnader til kjøp av tomt blir også større, men dette kompenseres samtidig av at den neddiskonterte restverdien av tomten og inntektene fra salget av dagens tomt blir større. En lavere diskonteringsrente vil endre rangeringen av de tre alternativene presentert over også basert på de prissatte virkningene, slik at nybyggsalternativet rangeres først også basert på de prissatte-virkningene alene.

Økning i diskonteringsrenten har motsatt effekt, her vil fremtidige inntekter og kostnader diskonteres hardere, hvilket gjør det relativt billigere å leie arealer etter behov fremover i tid, fremfor å investere i et nybygg i dag som også dekker fremtidig arealbehov. En høyere diskonteringsrente vil ikke påvirke rangeringen av alternativene basert på prissatte effekter. Nybyggets netto kostnader blir derimot såpass mye høyere enn netto kostnader i nullpluss at det blir mer usikkert om de ikke-prissatte virkningene kan kompensere for avviket til nullpluss.

Endrede byggekostnader

Det er stor usikkerhet knyttet til byggekostnadene. Vi har derfor gjennomført en følsomhetsanalyse for byggekostnadene både for rehabilitering og for nybygg. Dette er gjort ved å legge til grunn P15 og P85 estimatene i beregningen av netto nåverdi. Resultatet vises i tabellen under.

Tabell-VE 7: Netto nåverdi ved endring av byggekostnader knyttet til rehabilitering og nybygg. Tall i millioner kroner

Følsomhetsanalyse	Variant	Nullpluss	Rehabilitering	Nybygg (Bekhuskaiaen)
Beregnet nåverdi	Hovedscenario: Forventningsverdi	-261 (1)	-392 (2)	-410 (3)
Byggekostnad Nybygg	P15	-261 (1)	-392 (3)	-325 (2)
	P85	-261 (1)	-392 (2)	-495 (3)
Byggekostnad rehabilitering	P15	-261 (1)	-382 (2)	-421 (3)
	P85	-261 (1)	-401 (3)	-399 (2)

Høyere byggekostnader for nybygg og lavere byggekostnader for rehabilitering vil ikke endre rangeringen basert på de ikke-prissatte virkningene. Nybyggsalternativet vil bli relativt dyrere sammenlignet med de to andre alternativene, særlig dersom vi legger til grunn P85-estimatet for nybyggskostnadene. I dette tilfellet vil de ikke-prissatte virkningene ved nybyggsalternativet måtte være minst 230 millioner kroner (netto nåverdi) høyere enn nullplussalternativet for at alternativet fortsatt skal være det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Lavere byggekostnader for nybygg vil derimot gi nybyggsalternativet en høyere netto nåverdi sammenlignet med Rehabiliteringsalternativet, slik at nybyggsalternativet rangeres som nummer to basert på prissatte virkninger. Ved høyere rehabiliteringskostnader vil netto nåverdi for nybyggsalternativet og rehabiliteringsalternativet bli tilnærmet lik. I dette tilfellet vil nybyggsalternativet bli desto mer samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Endringer i tomteverdi

Verdien av tomten som kjøpes i nybyggsalternativet i utreder og kvalitetssikrer har benyttet i analysen legger til grunn at utbygger kun kompenseres for femti prosent av den verdien tomten generer ved beste alternative anvendelse. Kvalitetssikrer er usikker på om de resterende 50 prosentene representerer betaling av tjenester eller et rent produsentoverskudd. Kvalitetssikrer har derfor beregnet netto nåverdi dersom tomteverdien av

nybyggstomten var dobbelt så høy. hvorvidt domstoelne i Stavanger har behov for et tomteareal på 14900 kvm BTA er betinget på en mulig fremtidig sammenslåing med Jæren tingrett og Dalane tingrett. Kvalitetssikrer har derfor testet påvirkningen ved at tomten som kjøpes kun skal holde 9300 kvadratmeter BTA, det vil si tilsvarende størrelsen på nybygget. Dette tilsvarer en reduksjon i tomtearealet, og med dette tomteprisen på rundt 37 prosent.

Følsomhetsanalyse	Variant	Nullpluss	Rehabilitering	Nybygg (Bekhuskaien)
Beregnet nåverdi	Hovedscenario	-261 (1)	-392 (2)	-410 (3)
Tomteverdi	Kjøp av mindre tomt: 9300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (3)	-377 (2)
	Dobbelt så høy tomteverdi	-261 (1)	-392 (2)	-497(3)

Dersom tomtens størrelse reduseres vil nybyggalternativet få en høyere netto nåverdi enn rehabiliteringsalternativet, og rangeres som nummer to. Sammen med de ikke-prissatte virkningene vil dette gjøre nybyggalternativet mer samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Ettersom det kun er nybyggsalternativet som påvirkes av tomtekjøpet, og nybygget allerede er rangert sist basert på prissatte-virkninger, vil ikke høyere tomtepris påvirke rangeringen. Dobbelt så høy tomtepris vil derimot gjøre netto kostnadene til Nybyggsalternativet så mye høyere enn nullpluss at det er usikkert om de ikke-prissatte virkningene vil veie opp. For at Nybyggsalternativet på Bekhuskaien skal være minst like samfunnsøkonomisk lønnsomt som nullplussalternativet, må de ikke-prissatte virkningene ha en netto nåverdi på om lag 240 millioner kroner.

Endringer i leiepriser

Leieprisene i markedet er avhengig av tilgang på næringsareal i området. God tilgang på næringsareal som tilfredsstiller leietakers ønsker vil bidra til å presse prisene ned, mens behovet for spesialtilpassede bygg kan redusere tilbudet og således presse prisene opp. For å undersøke konsekvensene av ulike leiepriser har vi beregnet netto nåverdi under forutsetning om at leieprisene (både leiekostnader og leieinntekter) er ti og tyve prosent høyere, eller ti prosent lavere. Resultatet er gjengitt i tabellen under.

Tabell-VE 8: Netto nåverdi ved endring av størrelse for nybygg og rangering av prissatte virkninger. Tall i millioner kroner

Følsomhetsanalyse	Variant	Nullpluss	Rehabilitering	Nybygg (Bekhuskaien)
Beregnet nåverdi	Hovedscenario	-261 (1)	-392 (2)	-410 (3)
Leiepris	Leiepris +20%	-275 (1)	-412 (3)	-404 (2)
	Leiepris +10%	-268 (1)	-402 (2)	-407 (3)
	Leiepris -10%	-254 (1)	-382 (2)	-413 (3)

Som tabellen over viser er et kun ved 20 prosent høyere leiepris at rangeringen av de tre alternativene endres. I dette tilfellet vil nybygg rangeres over rehabilitering, som nummer to etter Nullplussalternativet. En økning eller reduksjon av leieprisene på ti prosent vil derimot ikke påvirke rangeringen av alternativene, og vil heller ikke øke avviket mellom netto kostnader i nybygg og øvrige alternativer i stor nok grad til at de ikke-prissatte ikke veier opp. Kvalitetssikrers rangering basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger vil derfor ikke endres.

Endringer i Arealbehov

Kvalitetssikrer har flere steder i rapporten belyst usikkerheten ved det fremtidige arealbehovet til domstolene. For å belyse konsekvensene av endringer i fremtidig arealbehov i alternativanalysen har vi beregnet netto nåverdi ved bruk av ulike arealprognoser. Resultatet er gjengitt i tabellen under.

Tabell-VE 9: Netto nåverdi ved endring av arealprognoser og rangering av prissatte virkninger. Tall i millioner kroner

Følsomhetsanalyse	Variant	Nullpluss	Rehabilitering	Nybygg (Bekhuskaiaen)
Beregnet nåverdi	Hovedscenario	-261 (1)	-392 (2)	-410 (3)
Arealprognoser	Minimum	-173 (1)	-298 (2)	-349 (3)
	25. persentil	-228 (1)	-362 (2)	-388 (3)
	50. persentil	-257 (1)	-391 (2)	-407 (3)
	75. persentil	-287 (1)	-419 (2)	-433 (3)
	Maksimum	-415 (1)	-548 (2)	-557 (3)

Bruk av ulike arealprognoser vil ikke endre rangeringen av alternativene gjengitt over. Netto nåverdi vil reduseres for samtlige alternativer jo høyere arealprognoser (representert ved høyere persentil) som legges til grunn. Desto høyere fremtidig arealbehov er, jo høyere vil også de negative konsekvensene ved å ha for lite kapasitet, slik som i nullalternativet, i rettsbygningen være. Ettersom disse effektene ikke er prissatt fanges de heller ikke opp i tallene som gjengis i tabellen over. Videre ser vi at høyere arealprognoser også reduserer avviket i netto nåverdi mellom nybyggalternativet og nullpluss og rehabiliteringsalternativet noe. Lavere arealprognoser øker således netto kostnader i nybygg relativt til nullpluss, men ikke nok til at de ikke-prissatte virkningene ikke kompenserer for avviket. Endelig rangering, basert på både prissatte og ikke-prissatte virkninger vil dermed ikke påvirkes.

Endringer i dimensjonerende areal

Som følge av at arealprognosene er usikre, vil også det dimensjonerende arealet for nybygget være usikkert. Kvalitetssikrer har derfor beregnet netto nåverdi ved ulike størrelser på nybygget (dimensjonerende areal) for å belyse de prissatte konsekvensene. Resultatet er gjengitt i tabellen under.

Tabell-VE 10: Netto nåverdi ved endring av størrelse for nybygg og rangering av prissatte virkninger. Tall i millioner kroner

Følsomhetsanalyse	Variant	Nullpluss	Rehabilitering	Nybygg (Bekhuskaiaen)
Beregnet nåverdi	Hovedscenario (9300 kvm BTA)	-261 (1)	-392 (2)	-410 (3)
Størrelse på nybygg	6300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (2)	-392 (2)
	7300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (3)	-391 (2)
	8300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (3)	-391 (2)
	10300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (2)	-439 (3)
	11300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (2)	-478 (3)
	12300 kvm BTA	-261 (1)	-392 (2)	-518 (3)

Tabellen over viser at endringer av størrelsen på nybygget i liten grad vil ha en påvirkning på rangeringen av alternativene basert på de prissatte virkningene. Dersom størrelsen på nybygget holdes under 9300 vil netto nåverdi for nybygg og rehabiliteringsalternativet være tilnærmet lik. Ved størrelser over 9300 reduseres derimot netto nåverdi av nybyggalternativet kraftig. Følsomhetsanalysen understreker dermed at det er relativt store kostnader ved å bygge et nybygg med stort overskuddsareal på innflytningstidspunktet. Dette har en sammenheng med at vi i analysen forutsetter at kun 50 prosent av overskuddsarealet kan leies ut.

Vedlegg F: Om tilleggsutredningen

Kvalitetssikrer savner at KVUen i mulighetsstudien vurderer et konsept som gjenbraker et annet bygg enn dagens. I KVUen har man, i tillegg til nybygg, vurdert:

- Nullalternativet, som har svært kort levetid, og ikke er analysert på linje med de andre alternativene
- Nullplussalternativet, som er svært omfattende (det dyreste alternativet), og er vurdert å gi like nyttevirksomheter som de andre alternativene
- Leiealternativet, som fra utreders side er ment å kunne representere ulike løsninger, men som i analysene er forutsatt å gi samme nytte som nybyggsalternativene – man har derfor i praksis analysert et nybygg.

Dette innebærer at KVUen ikke har foretatt vurderinger av, eller utarbeidet verktøy for å vurdere, nytte og kostnader dersom man får dårligere funksjonalitet enn det som ligger inne i nybyggsalternativene. Kvalitetssikrer ba om et møte med oppdragsgiver i februar, for å diskutere dette problemet. Som en følge av møtet bestilte oppdragsgiver en tilleggsutredning i oppdragsbrev av 14. mars 2017. Tilleggsutredning med vedlegg ble overlevert kvalitetssikrer 6. august.

Tilleggsutredningen omfatter dokumentasjon av et søk etter bygg for kjøp eller leie, foretatt på en online eiendomsportal, samt en vurdering av pris og reguleringsrisiko for de innkomne tilbudene. Utreder oppsummerer med at «*tilleggsutredningen viser at det ikke er et stort marked for kjøp og ombygging av et egnet eksisterende bygg for tinghus i Stavanger. Søket etter eiendommer for leie i markedet omfatter utelukkende tilbud om nybygg. Prismessig er innhentede tilbud på samme nivå som ble lagt til grunn i KVUen.*»⁸⁶

Kvalitetssikrer finner det sannsynliggjort at det ikke eksisterer egnede bygg i Stavanger sentrum, som kan bygges om til en rettsbygning som kan huse de aktuelle domstolenes samlede areal.

Ettersom tilleggsutredningen ikke ga indikasjoner på at man vil komme til å finne ledige eksisterende bygg, har utreder fortsatt ikke foretatt vurderinger av nyttetapet ved å avvike fra nybyggsstandard. Som en følge av dette, har kvalitetssikrer selv foretatt en vurdering av nytteulempene og kostnadsbesparelsene ved å avvike fra ønskene, gjennom vurderingen av kvalitetssikrers eget nullalternativ.

⁸⁶ (Statsbygg, 2017b)

Vedlegg G: Nærmere om kvalitetssikrers arealprognoser og beregninger av saksbehandlingstid

Som en del av behovsanalysen har KUVen utarbeidet prognoser for arealbehovet for de domstolene de har vurdert samlokalisert, frem til 2060. Arealprognosene er utarbeidet på følgende måte for nybyggalternativene:

- Man har beregnet dagens antall dommere per tusen innbyggere i de ulike rettskretsene
- Man har beregnet antall øvrige ansatte per dommer ved de ulike domstolene
- Man har hentet befolkningsprognoser fra SSB, og benyttet alternativet MMMM⁸⁷
- Dommerbehovet er fremskrevet ved å anta et konstant antall dommere per tusen innbyggere. Dommerveksten følger da befolkningsveksten
- Det er antatt et behov på 0,6 rettssaler, og 0,7 meklingsrom, per dommer, samt én kontorplass per ansatt
- Areal per ansatt er beregnet med utgangspunkt i Domstoladministrasjonens arealveileder for tinghus⁸⁸

For jordskifteretten har man fremskrevet med et arealbehov per tusen innbyggere som i dag. Dersom dagens tinghus brukes videre, har man lagt til grunn arealeffektiviteten slik den er i dag. Dette innebærer et noe høyere samlet arealbehov enn dersom alt behovet dekkes av et nybygg.

KUVen bemerker selv at «Det er stor usikkerhet knyttet til hvordan folketallet og sammensetningen av befolkningen i Norge vil utvikle seg. Usikkerheten i befolkningsframskrivingene øker jo lenger fram i tid man ser. Tallene blir også ekstra usikre når befolkningen framskrives i mindre grupper, som folketallet i kommuner.» Likevel har ikke KUVen forsøkt å synliggjøre denne usikkerheten, eller konsekvensene den medfører.

Videre var KUVens beregninger basert på befolkningsprognoser fra 2014. Disse ble oppdatert av SSB i 2016, det er altså tilkommet ny informasjon etter at KUVen ble ferdigstilt.

Modellert risiko

For å belyse usikkerheten i arealbehovet, og konsekvensene av denne usikkerheten, har kvalitetssikrer satt opp en enkel simuleringsmodell. Til modellutviklingen har vi hentet inn data på antall **saker per innbygger** i hver rettskrets, antall **rettsmøtetimer per sak**, og antall **dommerårsverk per rettsmøtetime** for perioden 2009 til 2016. Dette gir oss et historisk bilde av antall dommerårsverk hver innbygger «forårsaker», og en fordeling av disse⁸⁹. Videre har vi hentet inn alle **SSBs scenarier for befolkningsutvikling**. Vi har lagt til grunn det samme **arealbehovet per dommerårsverk** som det KUVen har gjort.

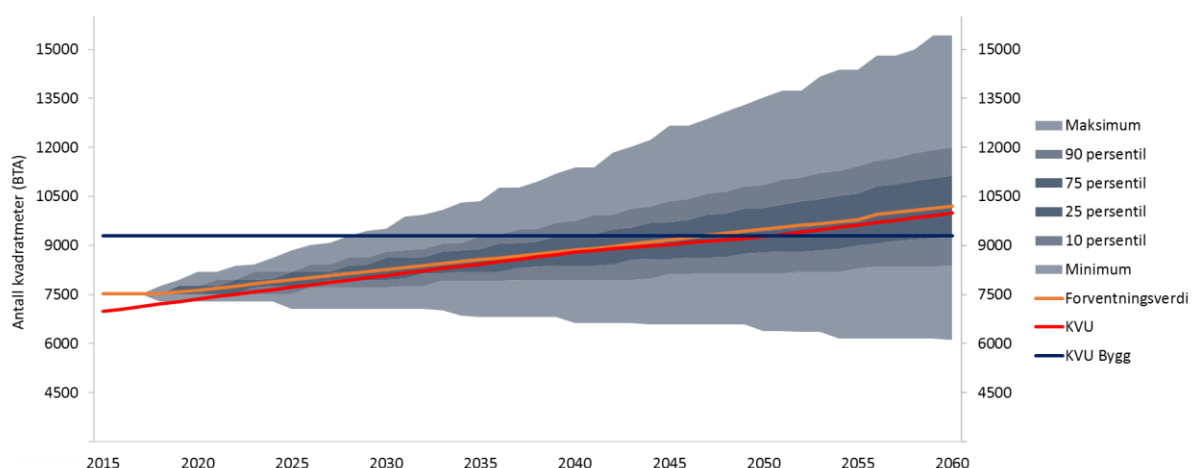
Ved å trekke verdier for alle disse parameterne fra de respektive sannsynlighetsfordelingene, en såkalt Monte Carlo-analyse, kan vi for hvert år beregne et usikkerhetsspenn i arealbehovet. Spennet er relativt bredt. KUVens bane ligger om lag på medianen, og øvelsen vår indikerer at KUVens modell ikke var bygget på vesentlige skjevheter i datagrunnlaget.

⁸⁷ «M» står for middels, og scenariet antar middels nivå på utviklingen i fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring.

⁸⁸ (Domstoladministrasjonen, 2016)

⁸⁹ For befolkningsprognosene har vi lagt 50 prosent sannsynlighet på MMMM-scenariet brukt i KUVen, og fordelt de resterende 50 prosentene likt utover de andre alternativene (med en diskret sannsynlighetsfordeling. For de andre parameterne er det definert kontinuerlige sannsynlighetsfordelinger tilpasset til det tilgjengelige datagrunnlaget.

Figur-VG 1: Usikkerheten i arealprognosene, BTA. KVUens prognoser og det dimensjonerende arealet er lagt oppå.



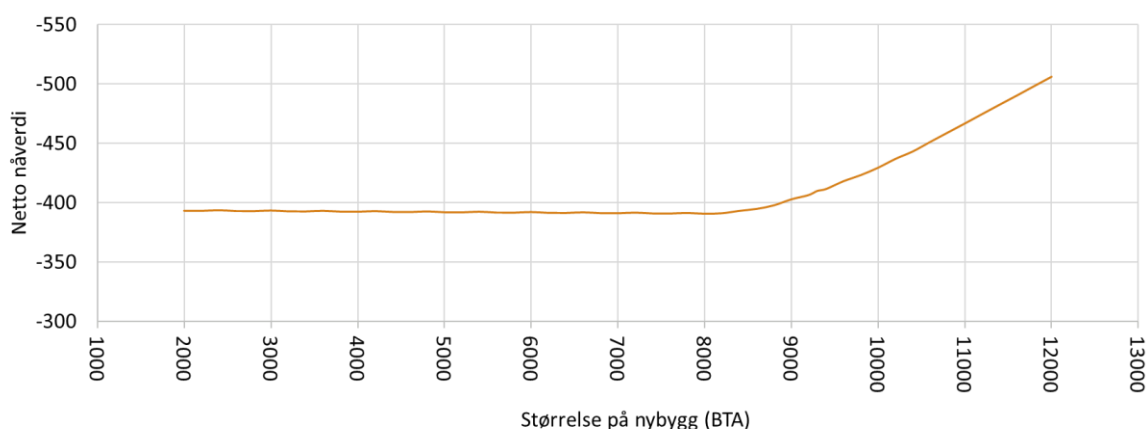
I tillegg til de modellerte usikkerhetsfaktorene, har vi i kapittel 1 og 2 også identifisert andre usikkerhetsfaktorer som vil påvirke arealbehovet. Disse har vi funnet for usikre til å kunne modellere, eller vi har vurdert at de vil ha for liten konsekvens på arealbehovet. Disse er:

- Endring i arbeidsoppgaver som følge av Særdomsstolsutvalget
- Fremtidig domstolsstruktur (for eksempel som følge av Domstolkommisjonen)
- Endringene i juryordningen
- Endringer som følge av Digitaliseringsprosjektet

Optimaliserer dimensjonerende areal etter forventet arealbehov

Vi har gjennomført en enkel arealoptimering basert på det forventede arealbehovet. Under antakelsene i alternativanalysen, inkludert en antakelse om at overskytende arealbehov leies i markedet til de vilkår KVUen har antatt, har vi regnet ut forventet kostnad ved ulike dimensjonerende areal. Optimeringen, illustrert i figuren under, viser at det samfunnsøkonomisk billigste arealet, dersom kun de prissatte virkningene hensyntas, vil være om lag 8000 kvm BTA. I tillegg til dette kommer ulempene ved delt lokasjon. KVUens dimensjonerende areal på 9300 kvm BTA virker derfor rimelig.

Figur-VG 2: Utvikling i netto nåverdi for Nybygg (gitt Bekhuskaiaen) under ulike størrelser for nybygget

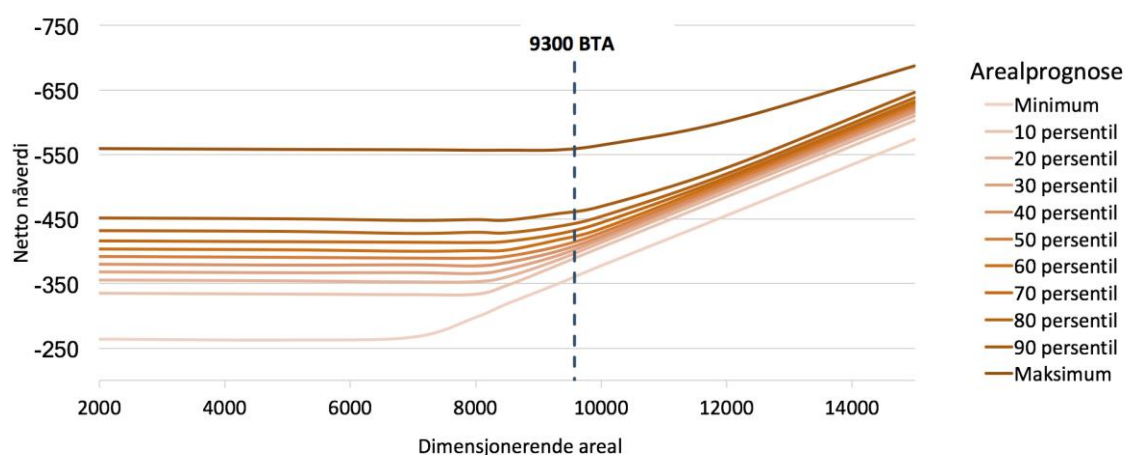


Beregner forventede kostnader dersom usikkerheten i arealbehovet hensyntas

Kostnaden ved å dimensjonere for lite eller for stort er ikke lineær. Dersom alt areal i rettsbygningen kunne leies ut uten transaksjonskostnader, og domstolene enkelt kunne ha leid inn det arealet de har behov for i det åpne markedet, ville kostnadsfunksjonen vært omtrent lineær rundt det dimensjonerende arealet. Slik er det altså ikke. Det vil være samfunnsøkonomisk billigere å bygge en for liten rettsbygning, og leie tilleggsarealer i markedet, enn å bygge et for stort bygg, og sitte med overskuddsarealer man kanskje ikke får leid ut. Dette er diskutert i kapittel 7.4.2– Realopsjoner og belyst i kvalitetssikrers følsomhetsanalyser (jf. Vedlegg E).

For å belyse konsekvensene av dette har vi beregnet den forventede samfunnsøkonomiske kostnaden, sett i lys av usikkerheten i arealbehovet, for ulike valg av dimensjonerende areal. Figuren under viser hvordan de samfunnsøkonomiske, prissatte kostnadene avhenger av arealbehovet, for ulike valg av dimensjonerende areal. Som figuren viser, gjør kostnadene et knekk rundt KVUens dimensjonerende areal. Det er vesentlig dyrere per kvadratmeter man bommer med hvis man bygger for stort, enn hvis man bygger for lite.

Figur-VG 3: Netto nåverdi av nybyggalternativ (gitt Bekhuskaiaen) for ulik arealusikkerhet og dimensjonerende areal for nybygget



Figuren viser flere ting på en gang. For det første viser den at et høyere arealbehov gir høyere kostnader, da kurvene for høyere arealbehov ligger høyere opp i diagrammet. For det andre viser figuren at det er lite penger å spare på å føre opp et svært lite bygg, ettersom de ulike linjene er horisontale lengst til venstre i diagrammet, altså faller ikke kostnadene hvis man fører opp et lite bygg. Dette skyldes at mangel på areal forutsettes løst gjennom leie av tilleggslokaler, i et velfungerende marked vil det være omtrent like dyrt som å bygge selv. For det tredje viser figuren at det er vesentlige merkostnader knyttet til å føre opp et for stort bygg, ettersom kurvene stiger brått når man kommer langt til høyre i diagrammet. Dette skyldes at man her fører opp et bygg som er større enn eget arealbehov, samtidig som verken KVVU eller kvalitetssikrer ser at man vil klare å fylle bygget helt opp med eksterne leietakere. Et for stort bygg blir dermed dyrt. For det fjerde viser figuren at verdien av realopsjonen ved å kunne redusere omfanget, er vesentlig større når man fører opp et lite bygg, enn når man fører opp et stort bygg. Dette sees ved at kurvene for de ulike arealbehovspercentilene ligger tettere sammen ute til høyre i diagrammet enn det de gjør ute til venstre. Dette innebærer at kostnaden ikke kan reduseres dersom arealbehovet blir uventet lavt når man først har ført opp et stort bygg, da blir man sittende på arealer med lav alternativ verdi. Hvis man fører opp et mindre bygg vil kostnadene skaleres med arealbehovet – det er verdien av fleksibilitet.

Saksbehandlingstid

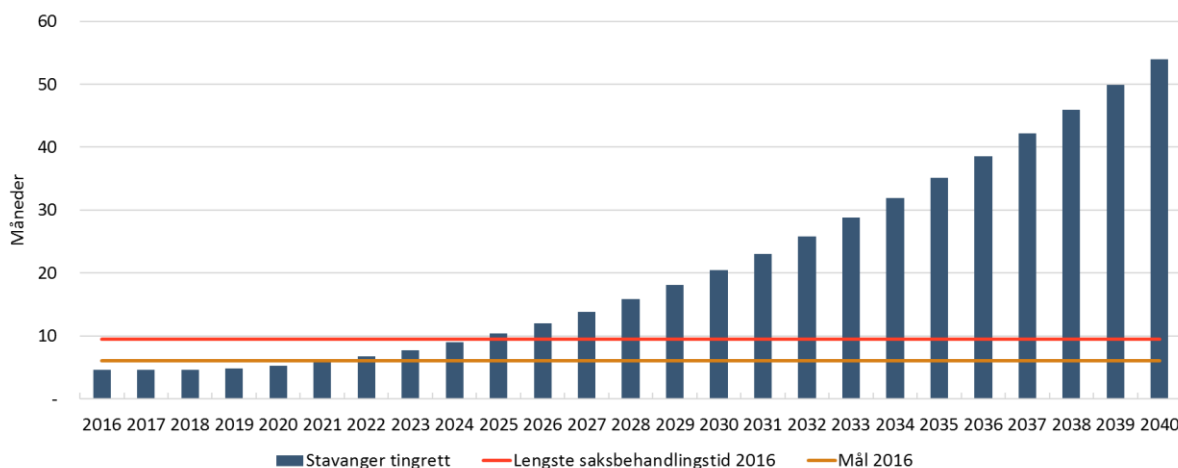
Fra KVUen vet vi at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for Stavanger tingrett har ligget på om lag fem måneder for tvistesaker, en halv måned for enedomssaker og i underkant av tre måneder for meddomsrettssaker. Dette er innenfor målene fastsatt av Stortinget. Dersom domstolene får tilgang på arealer tilsvarende det beregnede arealbehovet har KVUen lagt til grunn at saksbehandlingstiden forblir uendret over analyseperioden. Dette synes rimelig, og kvalitetssikrer legger til grunn det samme i alle andre alternativer enn det nyutviklede Nullalternativet.

For å kunne estimere utviklingen i saksbehandlingstider har vi tatt utgangspunkt i en formel fra OECD⁹⁰ ment for sivile saker. Formelen sier at saksbehandlingstiden i dager avhenger av køen av ventende saker, hvor mange saker som kommer inn og hvor mange saker man avvikler hvert år:

$$\text{saksbehandlingstid i dager}_t = 365 * \frac{\text{Ventende}_t + \text{Ventende}_{t-1}}{\text{Innkomne}_t + \text{Løste}_t}$$

Vi bruker formelen, og kalibrerer dette slik at saksbehandlingstiden treffer det vi vet den er i dag. Dermed vil utviklingen i sakstilfang og domstolens kapasitet og effektivitet styre saksbehandlingstiden fremover. I Nullalternativet lar vi antall løste saker per år være som i dag, ettersom tilgjengelig areal ikke øker, mens sakstilfanget følger sakstilfanget som ligger til grunn for det forventede arealbehovet. Dette gir opphav til utviklingen gjengitt i figuren under som viser utvikling i saksbehandlingstiden for tvistesaker i Stavanger tingrett i nullalternativet.

Figur-VG 4: Utvikling i saksbehandlingstid for tvistesaker i Stavanger tingrett i nullalternativet⁹¹



Som figuren illustrerer er økningen i det forventede sakstilfanget så stort at saksbehandlingstiden etter noen år blir uholdbar lang dersom domstolene ikke får økt kapasitet. Et nullalternativ uten økt leiekapasitet fremstår derfor ikke realistisk på lang sikt.

⁹⁰ (OECD, 2013)

⁹¹ Lengste saksbehandlingstid 2016 er hentet fra Domstoladministrasjonens Årsstatistikk for 2016.