



Dovre Group Consulting
Transportøkonomisk institutt

Bergen Politihus

Kvalitetssikring av beslutningsunderlag
for konseptvalg (KS1)

Rapport til Finansdepartementet og Justis- og
beredskapsdepartementet

**BERGEN POLITIHUS - KVALITETSSIKRING AV BELSUTNINGSUNDERLAG FOR
KONSEPTVALG (KS1)**

Rapport til Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet

Dato: 10. september 2020

Ansvarlig: Kent Mikael Rosseland

Øvrige forfattere: Stein Berntsen, Jarle
Finsveen, Julia Lolleng, Sunniva Meyer,
Kjell Werner Johansen

FORORD

I forbindelse med store statlige investeringer stilles det krav til ekstern kvalitetssikring. Dette arbeidet gjennomføres i henhold til rammeavtalen med Finansdepartementet av 21. september 2019. Hensikten med kvalitetssikringsordningen er å gi Finansdepartementet og gjeldende fagdepartement en uavhengig analyse av:

- Konseptvalget før forslag til forprosjekt forelegges Regjeringen (KS1)
- Styringsunderlag og kostnadsoverslag før det valgte prosjektoalternativ forelegges Stortinget (KS2)

Denne kvalitetssikringen er en KS1, gjennomført på oppdrag fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i perioden fra desember 2019 til august 2020.

Det er gjennomført KVV og KS1 av løsning politihus Bergen tidligere, hvor Dovre og TØI utførte KS1 også i 2017.

Konklusjoner og anbefalinger ble presentert for oppdragsgiverne den 26. juni og 12. august 2020. Det er under utarbeidelsen av rapporten tatt hensyn til kommentarer gitt i og etter møtene, men konklusjonene fra presentasjonene er ikke endret.

NOTA

1. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pengaruh dari variabel X terhadap variabel Y. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kuantitatif.

2. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa terdapat pengaruh yang signifikan dari variabel X terhadap variabel Y. Hal ini dapat dilihat dari nilai p-value yang lebih kecil dari 0,05.

3. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa terdapat pengaruh yang signifikan dari variabel X terhadap variabel Y. Hal ini dapat digunakan sebagai acuan untuk penelitian selanjutnya.

4. Saran untuk penelitian selanjutnya adalah untuk melakukan penelitian dengan menggunakan metode kualitatif untuk mengetahui lebih dalam mengenai variabel X dan Y.

SAMMENDRAG

Dovre Group Consulting og Transportøkonomisk institutt har på oppdrag fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredningen (KVU) for nytt politihus i Bergen. Hensikten med oppdraget er å sikre den faglige kvaliteten i beslutningsgrunnlaget før saken legges frem for beslutning i Regjering.

PROBLEMBESKRIVELSE, BEHOVSANALYSE, STRATEGISKE MÅL OG RAMMEBETINGELSER

Politiet i Bergen er i hovedsak lokalisert i Bergen politihus, men politiet leier også tilleggsarealer flere andre steder i Bergen sentrum. Bergen politihus er bygget i 1964 med tilbygg i 1994, og leies av Entra. Siste opsjon på forlengelse av leie for politihuset i Bergen er utløst og nåværende leieavtale er gyldig til 2026. I konseptvalgutredningen er dagens utfordringer kategorisert i følgende hovedpunkter:

- Lite tilpasningsdyktige og egnede arealer
- Forhold som utfordrer rettsikkerheten
- Manglende sikkerhet

En videreføring av politihusets arrest trekkes frem som særskilt utfordrende. Problemene som beskrives med dagens lokaler vurderes som reelle, og det er godgjort at man må finne en god løsning for politiets fremtidige lokaler i Bergen.

Politiets primære behov er knyttet til grad av samlokalisering, riktige funksjoner og tilstrekkelige arealer. Det er i konseptvalgutredningen benyttet en overordnet og erfaringsbasert arealmodell. Vi ser imidlertid at modellen gir romslige arealstørrelser og et arealbehov per ansatt som er høyere enn for sammenliknbare prosjekter.

Konseptvalgutredningens strategiske mål er satt til «Tiltaket gir økt trygghet, lov og orden gjennom effektiv og forsvarlig håndtering av de oppgaver som krever innsats fra Vest politidistrikt». Samfunns målet vurderes i hovedsak å være egnet og treffende for prosjektet. Målintikatorer som knytter seg til effektmålene kan med fordel utvikles videre for å sikre at graden av måloppnåelse kan verifiseres i ettertid.

Rammebetingelsene i konseptvalgutredningen gir i hovedsak et godt bilde av hvilke forhold som løsningen skal og bør oppfylle. Rammebetingelse R7, knyttet til effektmål om sikkerhet og rettssikkerhet, kan imidlertid begrense mulighetsrommet vesentlig, og er heller ikke konsistent med tidligere kapitler i konseptvalgutredningen. Slik denne rammebetingelsen er formulert nå stiller den krav til spesifikke tekniske løsninger for bygget som er en overoppfyllelse av kravene i [REDAKERT]. Videre er vår vurdering at det bør inkluderes en rammebetingelse knyttet til arresten, da dette er en sentral problemstilling i utredningen.

MULIGHETSSTUDIE

De identifiserte investeringsprosjektene i konseptvalgutredningene store og kostbare, med et kvalitetsnivå og omfang som ligger på samme nivå for alle alternativene. Dette gir lav beslutningsfleksibilitet for prosjekteier. I samråd med oppdragsgiverne ble det bestemt at konseptvalgutredningens alternativer og hovedforutsetninger legges til grunn i kvalitetssikringen, men at det i tillegg gjøres analyser på et nedskalert alternativ. Det er avdekket noen feil i konseptvalgutredningens analyser. Disse er rettet opp i kvalitetssikringen.

Konseptvalgutredningen har, i tillegg til nullalternativet, behandlet et nullplussalternativ samt seks investeringsalternativ. I nullplussalternativet etableres en ny arrest utenfor dagens politihus. Alternativ 3.2 A innebærer en delt løsning med rehabilitering av to bygg som må anskaffes. 4.1 A og 4.1 B er samlede løsninger, henholdsvis i sentrum og utenom sentrum. 4.2 A og 4.2 E er begge delte løsninger, med politistasjon i sentrum og politihus utenfor sentrum. I 4.2 E legges også forvaltning i sentrum. Alternativ 4.2 F er en delt løsning med mye samlet i sentrum, men med operasjonssentralen utenfor sentrum.

ALTERNATIVANALYSE

Den samfunnsøkonomiske analysen i konseptvalgutredningen og kvalitetssikringen er gjennomført som en kostnadsvirkningsanalyse hvor kostnadssiden er prissatt og med en kvalitativ vurdering av nytteeffektene.

Tabell: Kvalitetssikringens sammenfattende analyse med prissatte og ikke-prissatte effekter. Mill. 2020-kr.

	0	0+	3.2 A Rehab. Delt	4.1 A Samlet	4.1 B Samlet	4.2 A PH - BPS	4.2 E PH - BPS+	4.2 F PH - OPS
Grad av samlokalisering	0	-	+	+++	+++	+	0	++
Funksjonalitet	0	+	++	+++	+++	+++	+++	+++
Slikkerhet	0	0	+	+++	+++	++	++	+++
Tilgjengelighet for publikum	0	0	++	++	++	++	++	++
Generalitet og elastisitet	0	+	+	+	++	++	++	++
Forhold ved arresten	0	++	++	++	++	++	++	++
Ulemper i byggeperioden	0	0	-	0	0	0	0	0
Transport	0	0	0	0	0	0	0	0
Samfunnsøkonomisk netto nytte	-910	-1 590	-2 120	-2 130	-1 950	-2 190	-2 170	-2 230
Netto nytte fratrukket nullalternativet	0	-680	-1 210	-1 220	-1 030	-1 270	-1 250	-1 310

Av nybyggalternativene kommer 4.1 B best ut både på prissatte virkninger og ikke-prissatte virkninger. For de prissatte virkningene skyldes lavere arealforbruk og anskaffelseskostnad for tomt. For ikke-prissatte effekter er 4.1 B også vurdert likt eller bedre enn øvrige

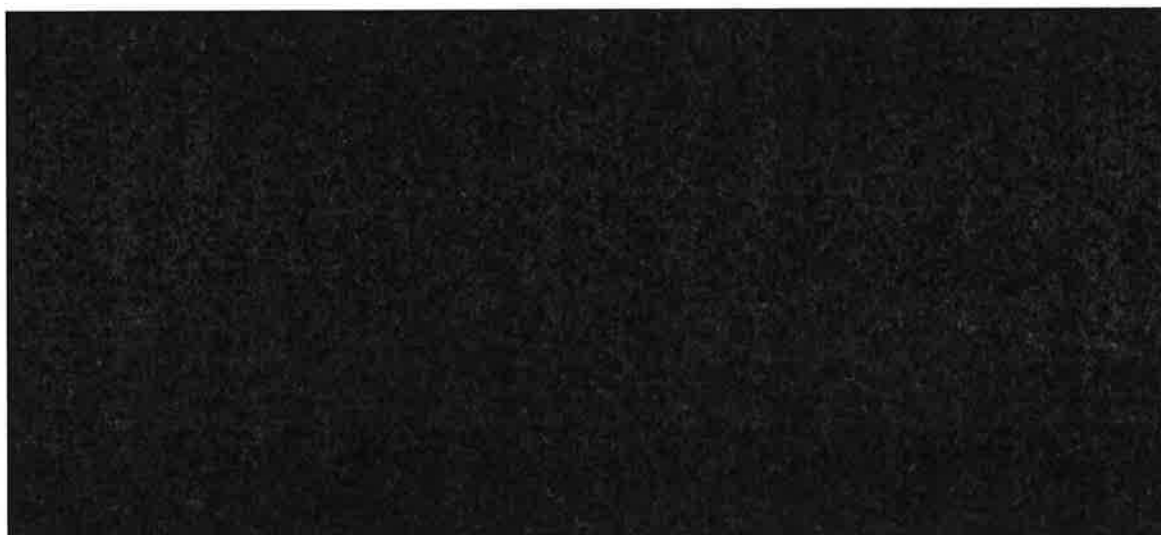
nybyggalternativer på grunn av samlokalisering av politiet i Bergen og muligheter for å bruke avstand som perimetersikring.

Nullplussalternativet har lavere kostnad enn 4.1 B, men scorer dårligere på flere av de ikke-prissatte virkningene. Det er likevel et relevant alternativ fordi det mest prekære behovet knyttet til arresten blir løst.

Rehabiliteringsalternativet 3.2 A er både dyrere og dårligere enn 4.1 B, og basert på konklusjonene i denne analysen anbefales det ikke å gå videre med dette alternativet i nåværende form.

Hovedkonklusjonen er at ett samlet, nytt politihus lokalisert nær Bergen sentrum gir gevinster sammenliknet med dagens situasjon. Dette er samme konklusjon som i konseptvalg-utredningen og er konsistent med forrige kvalitetssikring. Nullplussalternativet kan brukes som et utsettelsesalternativ, men kostnaden for ny arrest er høy og antas å ha lav restverdi.

SIKKERHETSNIVÅ



POTENSIALE FOR NEDSKALERING AV OMFANG

I henhold til føringer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal det normalt ikke planlegges for vekst i antall ansatte i statlige leie- og byggeprosjekter. Det er imidlertid en bred politisk enighet om målet om to politistillinger per tusen innbyggere, og vekst for å innfri dette målet bør legges til grunn for dimensjonering. Videre utvikling i antall ansatte er beheftet med stor usikkerhet. Majoriteten av arealet til politiet er ordinært kontorareal, eller kontorliknende, politispesifikke arealer. For denne type areal finnes det et velfungerende leiemarked, og dette gir nødvendig fleksibilitet til å dekke fremtidige endringer i behov. Dette taler for å legge seg på

en nøktern linje for dimensjonerende antall ansatte. Vi ser også et vesentlig potensial for å redusere antall kontorplasser.

Kvalitetssikringen har avdekket at modellen som er benyttet til å beregne arealbehov gir romslige størrelser i forhold til dagens og andre politihus. Den samme arealmodellen ble benyttet for å programmere areal for politihus i Kristiansand. I Kristiansand har man lyktes med å redusere arealet vesentlig i forprosjektfasen.

Etter vår mening [redacted] nivået og ved å finne enklere og mer kostnads- og arealeffektive løsninger. Det anbefalte alternativet, 4.1 B, analysert for å se på potensialet for kostnadsbesparelse ved å redusere dimensjonerende antall ansatte, areal per ansatt, [redacted] og kostnadsnivået for øvrig. Et konservativt estimat for mulig kostnadsreduksjon er vurd [redacted] millioner kroner, og i det videre arbeidet bør det undersøkes om det finnes ytterligere muligheter for å redusere kostnadsnivået i prosjektet.

Det er videre undersøkt hvordan denne omfangsreduksjonen påvirker den samfunnsøkonomiske analysen.

Tabell: Oppdatert samfunnsøkonomisk analyse for nullplussalternativet og nedjustert 4.1 B

	0	0+	4.1 B Samlet
Grad av samlokalisering	0	--	[redacted]
Funksjonalitet	0	+	
Sikkerhet	0	0	
Tilgjengelighet for publikum	0	0	
Generalitet og elastisitet	0	+	
Forhold ved arresten	0	++	
Ulemper i byggeperioden	0	0	
Transport	0	0	
Investeringskostnad, P50 inkl. mva.	40	280	[redacted]
Samfunnsøkonomisk netto nytte	-910	-1 310	
Netto nytte fratrasket nullalternativet	0	-400	-470

[redacted] For de prissatte effektene styrkes et nedjustert alternativ 4.1 B vesentlig og har en netto nytte på samme nivå som nullplussalternativet. Nullplussalternativet er et utsettelsesalternativ med antatt lav restverdi for ny arrest og vesentlig dårligere nyttevirksomheter sammenliknet med 4.1 B. Vi anbefaler dermed at en nedjustert versjon av 4.1 B legges til grunn for den videre planleggingen, som bør inkludere videre analyser for å finne de riktige rammene for nytt politihus i Bergen.

FORMÅLSBYGG ELLER KONKURRANSEBYGG

Et sentralt spørsmål som må besvares i forbindelse med konseptvalget er hvem som skal være byggherre for prosjektet og om arealene skal anskaffes i leiemarkedet eller løses som byggeprosjekt i statlig regi. Det er avklart at det ikke finnes egnede ledige statlige lokaler eller tomgangsleieforhold i det aktuelle området. Det er i hovedsak graden av spesialtilpassing som har betydning for om et prosjektomfang blir kategorisert som et formålsbygg eller som et konkurransebygg.

Dersom disse grepene gjøres vil ikke nytt politihus i Bergen nødvendigvis kategoriseres som formålsbygg, og det åpnes da for å dekke behovet i det private leiemarkedet.

Politiets fellestjenester jobber for tiden med anskaffelse av nye lokaler til politiet i Kristiansand i det private leiemarked. Dette er en interessant sammenligning da det er mange fellestrekk mellom arealbehovet for politihus i Bergen og Kristiansand, herunder størrelse og funksjoner. Konkurransen resulterte i tilbydere med både nybygde og rehabiliterte/ombygde løsninger. Erfaringene fra Kristiansand viser at det er mulig å oppnå prisgunstige løsninger, samtidig som politiets behov til funksjonalitet og kvalitet blir ivarettatt.

BESLUTNINGSPROSESS FREM MOT KONSEPTVALG

Valg av konsept vil primært dreie seg om grad av samlokalisering og geografisk plassering. Det er i kvalitetssikringen avdekket et stort potensial for kostnadsreduksjon for det valgte konseptet. Vi anbefaler at dette undersøkes nærmere slik at prosjekteier kan sette de riktige rammene for prosjektet i forbindelse med konseptvalget.

I forbindelse med konseptvalget bør prosjekteier også beslutte om nytt politihus skal planlegges som statlig byggeprosjekt eller anskaffes i det private leiemarked. Kvalitetssikrer anbefaler at det søkes mot å behandle omfanget som konkurransebygg, forutsatt at nedskaleringene beskrevet over lar seg gjennomføre. Det må trolig introduseres ytterligere nedjustering av omfanget dersom prosjekteier setter krav til at leien ikke skal øke i forhold til i dag.

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	5
SAMMENDRAG	7
INNHALDSFORTEGNELSE	13
1 INNLEDNING	15
1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL	15
1.2 OBJEKT FOR KVALITETSSIKRING	16
1.3 GJENNOMFØRING AV KVALITETSSIKRINGEN	17
2 PROBLEMBESKRIVELSE	19
3 BEHOVSANALYSE	23
3.1 FUNKSJONER OG AREALBEHOV I POLITIHUSET	23
3.2 DIMENSJONERENDE ANTALL ANSATTE	26
4 STRATEGISKE MÅL	29
4.1 SAMFUNNSMÅL	29
4.2 EFFEKT MÅL	30
5 RAMMEBETINGELSER	33
5.1 ABSOLUTE RAMMEBETINGELSER	33
5.2 RAMMEBETINGELSER UTLEDET FRA MÅL	35
6 MULIGHETSSTUDIE	39
6.1 PROSESS OG METODE I KONSEPTVALGUTREDNINGEN	39
6.2 NÆRMERE OM ENKELTE ALTERNATIVER	41
7 ALTERNATIVANALYSE	43
7.1 OM ALTERNATIVENE I KONSEPTVALGUTREDNINGEN OG KVALITETSSIKRINGEN	44
7.2 AREALBEREGNINGER I KONSEPTVALGUTREDNINGEN	44
7.3 OM KOSTNADER I KONSEPTVALGUTREDNINGEN OG JUSTERINGER I KVALITETSSIKRINGEN	46
7.4 USIKKERHETSANALYSE	49
7.5 SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE	50
8 TILLEGGSANALYSER	65
8.1 SIKKERHET	65
8.2 DIMENSJONERENDE ANTALL ANSATTE	70
8.3 AREALMODELL OG BTA PER ANSATT	71
8.4 POTENSIALE FOR NEDSKALERING OG OPPDATERT SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE	72
8.5 LEVETID NULL OG NULLPLUSS	74
9 FØRINGER FOR NESTE FASE	77
9.1 FORMÅLSBYGG ELLER KONKURRANSEBYGG	77
9.2 BESLUTNINGSPROSESS FREM MOT KONSEPTVALG	79
9.3 VALG AV BYGGHERRE OG GJENNOMFØRINGSMODELL	80
9.4 FREMFORHANDLING OPSJONER MED ENTRA	81
9.5 PROSJEKTSPEISIFIKKE SUKSESSFaktorER OG FALLGRUVER	81
9.6 RESULTATMÅL	83
9.7 RISIKOREDUKSJON OG REALISERING OPPSIDE POTENSIAL	83

9.8	GEVINSTREALISERING, REALISERING AV NYTTE	85
9.9	STYRINGSMESSIG FLEKSIBILITET	85
VEDLEGG		87
VEDLEGG 1	REFERANSEPERSONER	89
VEDLEGG 2	INTERVJU OG -MØTEOVERSIKT	91
VEDLEGG 3	NOTAT 1	95
VEDLEGG 4	KVALITETSSIKRING AV INVESTERINGSKOSTNADER	101
VEDLEGG 5	USIKKERHETSANALYSE	107
VEDLEGG 6	REFERANSEDOKUMENTER.....	127

1 INNLEDNING

Politiets fellestjenester har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet utarbeidet en konseptvalgutredning (KVU) for politihus i Bergen. Konseptvalgutredningen er en revisjon av konseptvalgutredningen fra 2016, som igjen bygger på en konseptvalgutredning fra 2014. Dovre Group Consulting og Transportøkonomisk institutt gjennomførte en kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1) – trinn 1 av konseptvalgutredning fra 2016 i perioden 2016–2017.

1.1 BAKGRUNN OG FORMÅL

Politiet i Bergen er i hovedsak lokalisert i Bergen politihus, Allehelgensgate 6, men på grunn av plassmangel leier politiet flere andre lokaler sentralt i Bergen. Bergen politihus ble bygget i 1964 og utvidet 30 år senere. I forbindelse med opprettelsen av Statens utleiebygg AS, senere Entra, ble bygget overført fra Statsbygg til det nye eiendomsselskapet.

Bakgrunnen for prosjektet fremgår i oppdragsbrevet for gjennomføring av kvalitetssikring av konseptvalgutredning for politihus i Bergen datert 4. desember 2019:

Bergen politihus er i dag lokalisert i Bergen sentrum og er hovedkontoret til Vest politidistrikt. I tillegg til å være hovedkontor som huser politimesteren, distriktsenheter og arrest, inneholder også politihuset Bergen operasjonssentral. Leieavtalen for politihuset som er inngått med Entra, gikk ut i 2016. Siste opsjon med forlengelse til 2026 er utløst. Politiet leier også tilleggsarealer flere andre steder i byen.

Politihuset har i dag små og lite egnede lokaler for virksomheten. Dette medfører at gjennomføring av etterforskningsoppgaver og samhandling internt mellom straffesaksfunksjonene er vanskelig. Den politioperative beredskapen forsinkes på grunn av kronglete utrykningsveier internt i bygget, og operasjonssentralen mangler rom og nødvendige støttefunksjoner for å sette stab i forbindelse ved kriseledelse. Dagens lokaler tilfredsstiller ikke krav til sikkerhet og rettssikkerhet. Forholdene i arresten er lovstridige, og de kritikkverdige forholdene er påpekt av Europarådets torturovervåkningskomité. Rettssikkerheten utfordres ved at dagens spredte lokalisering i sentrum gjør det utfordrende å håndtere taushetsbelagte dokumenter.

Politiet mangler videre egne avhørsrom, og avhør skjer på ordinære kontorer som medfører at personer til avhør blir eksponert for ansatte som ikke er involvert i straffesaken. Dette bryter med politiregisterlovens krav om at «tilgang og eksponering av informasjon kun skjer fra et tjenestemessig behov». Det mangler videre spesialrom for å utføre kriminaltekniske etterforskningsoppgaver. Dagens rutiner og lokaler for oppbevaring, tørking og

undersøkelse, gir økt risiko for blanding, oversmitting og forurensning av bevis, og dette kan igjen påvirke straffesaksbehandlingen og rettsikkerheten.

Politiet har behov for lokaler tilpasset politiets arbeidsform, herunder nye arbeidsmetoder og prosesser. Alternativene som er utredet, er dimensjonert for en økning i antall ansatte basert på framskrivninger og krav om to politi per 1000 innbyggere. Dimensjonering av arealer tar utgangspunkt i at det er 884 ansatte i år 2040, dvs. 77 pst. arbeidsplassdekning som følge av skiftordninger.

Samfunns målet for prosjektet er definert som følger: «Tiltaket skal gi økt trygghet, lov og orden gjennom effektiv og forsvarlig håndtering av de oppgaver som krever innsats fra Vest politidistrikt.»

1.2 OBJEKT FOR KVALITETSSIKRING

Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har med bakgrunn i den foreliggende konseptvalgutredningen bedt Dovre Group Consulting og Transportøkonomisk institutt om å gjennomføre kvalitetssikring av revidert konseptvalgutredningen for nytt politihus i Bergen.

I oppdragsbrevet er objektet for kvalitetssikring beskrevet:

Følgende alternativer er utredet:

0-alternativet: Videreføring av dagens situasjon (leie)

0+ alternativet: Videreføre dagens situasjon, men bygge ny arrest (leie og nybygg)

3.2.A: Delt løsning: Politistasjon i sentrum, politihus utenfor sentrum (rehabilitering)

4.1.A: Samlet løsning: Politihus i sentrum (nybygg)

4.1.B: Samlet løsning: Politihus utenfor sentrum (nybygg)

4.2.A: Delt løsning: Politistasjon i sentrum, politihus utenfor sentrum (nybygg)

4.2.E: Delt løsning: Politistasjon og forvaltningstjenester i sentrum, politihus utenfor sentrum (nybygg)

4.2.F: Delt løsning: Politihus i sentrum. Operasjonssentral utenfor sentrum (nybygg).

Anbefalingen i konseptvalgutredningen er politihus med alle funksjoner samlet, lokalisert innenfor Bergen sentrum politidistrikt (4.1.B)

Oppdraget skal utføres i henhold til Rammeavtalen om ekstern kvalitetssikring av konseptvalgutredninger og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter og bilag 1 til Rammeavtalen, punkt 1.2 Innholdet i KS1.

Kvalitetssikringen (KS1) skal gjennomføres i ett trinn.

Kvalitetssikrer skal spesielt vurdere følgende:

- Levetid og realisme for 0-alternativet og 0-pluss alternativet (muligheter og begrensninger vedrørende videreføring av dagens leiekontrakt).
- Hvilke sikringstiltak som er nødvendige opp mot sikringsmål som er satt for tiltaket, jamfør kravene i sikkerhetsloven (tiltakene skal oppfylle, men ikke overoppfylle lovens krav).
- Hva som er mest hensiktsmessig av statlig byggeprosjekt eller leie i det private markedet

1.3 GJENNOMFØRING AV KVALITETSSIKRINGEN

Oppstartsmøte for oppdraget ble avholdt 16. desember 2019.

Vurderinger av de grunnleggende forutsetningene ble oversendt til oppdragsgiverne i et Notat 1, oversendt medio februar 2020. I notatet fremgår det at basert på vår gjennomgang av konseptvalgutredningen, med vedlegg og annen underliggende dokumentasjon, er det ikke avdekket mangler av en slik art at det er til hinder for gjennomføring av kvalitetssikringen. Innenfor enkelte områder er det imidlertid behov for ytterligere dokumentasjon, og det må som en del av kvalitetssikringen gjennomføres intervjuer og møter for å komplettere informasjonsgrunnlaget. Dette gjelder spesielt for områdene problembeskrivelse, behovsanalyse, mulighetsstudie, alternativanalyse og føringer for forprosjekt. Notatet redegjør for de identifiserte manglene, og inneholder anbefalinger om korrigerende tiltak. Notat 1 er vedlagt denne rapporten. Hovedkonklusjonene i notatet er at det er utarbeidet dokumentasjon som er relevant for konseptvalget, og følgelig tilstrekkelig grunnlag for å videreføre kvalitetssikringen.

I kvalitetssikring ble det avdekket at alle investeringsalternativene har et høyt kostnadsnivå, og at potensialet for å redusere kostnadsnivået dermed var stort. I samråd med oppdragsgiverne ble det bestemt at konseptvalgutredningens alternativer og hovedforutsetninger skulle legges til grunn i kvalitetssikringen, men at det i tillegg skulle gjøres analyser på et nedskalert alternativ.

Gjennomføringen av dette oppdraget har blitt påvirket av utbruddet av Covid-19. Dette har spesielt hatt konsekvenser for den planlagte befaringen ved dagens politilokasjoner i Bergen, samt en lang rekke møter og intervjuer som var avtalt i mars. På grunn av utbruddet ble befaringen i Bergen avlyst, mens møtene ble endret til videomøter. Vår erfaring med disse endringene er at kvaliteten på informasjonen fra møter og intervjuer er redusert sammenliknet med fysiske møter, og at dette har fordret kompensierende tiltak i form av ytterligere dokumentgjennomgang og oppfølgingsmøter.

Konklusjoner og anbefalinger ble presentert for oppdragsgiverne den 26. juni og 12. august 2020. Det er under utarbeidelsen av rapporten tatt hensyn til kommentarer gitt i og etter møtene, men konklusjonene fra presentasjonene er ikke endret.

2 PROBLEMBESKRIVELSE

Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området.

Leverandøren skal vurdere om drøftingen i problembeskrivelsen er tilstrekkelig grundig og klargjørende. Leverandøren skal kontrollere at problemet er reelt, og ikke bare formulert som fravær av en eller flere bestemte løsninger.

Politiet i Bergen er i hovedsak lokalisert i Bergen politihus, men leier tilleggsarealer flere andre steder i Bergen sentrum. Siste opsjon på forlengelse av leie for politihuset i Bergen er utløst og nåværende leieavtale er gyldig til 2026. Problembeskrivelsen i konseptvalgutredningen omhandler i stor grad utfordringer med Bergen politihus og er identifisert gjennom flere runder med undersøkelser og vurderinger i perioden 2013–2019. I konseptvalgutredningen er dagens utfordringer kategorisert i følgende hovedpunkter:

- Lite tilpasningsdyktige og egnede arealer
- Forhold som utfordrer rettsikkerheten
- Manglende sikkerhet

Det ble i 2016 gjennomført en funksjonell og teknisk tilstandsanalyse av politihuset. Bygningen ble vurdert til å være i god teknisk stand, men lite tilpasningsdyktig og lite egnet for fremtidig virksomhet. Politihuset ble samlet sett vurdert til å være lite levedyktig for Vest politidistrikt. I utredningen beskrives begrensninger i tilpasningsmuligheter som skyldes bygningskroppens utforming, og det beskrives problemer knyttet til uttrykningsveier, operasjonssentral, skytebane, treningsfasiliteter, utstyrsgarderober og størrelse på parkeringsarealer.

For rettsikkerheten pekes det i utredningen på bygningsmessige problemer knyttet til blant annet publikumsmottak, avhørs- og samtalerom, spesialrom for kriminaltekniske funksjoner og arrest inkludert luftegård. I tillegg beskrives det at spredt lokalisering gjør det mer utfordrende å håndtere taushetsbelagte dokumenter.

Med hensyn til sikkerhet pekes det på at bygget ikke oppfyller en rekke krav med referanse til politiregisterloven, [redacted] personopplysningsloven samt generelle helse-, miljø- og sikkerhetshensyn. Det er en enkel form for soneinndeling i bygget, men s [redacted]

[redacted] g. Det konkluderes med at bygget er [redacted]

Videre inneholder problembeskrivelsen kapitler om konsekvenser av dagens problemer knyttet til saksbehandlingstid, restanser, befolkningens tillitt til politiet og trygghetsfølelse. Konseptvalgutredningen beskriver at Vest politidistrikt har særlig utfordringer med

saksbehandlingstid og restanser, det vil si saker som er eldre enn tre måneder. Disse forholdene påvirkes av ressurstilgang og sakskompleksitet, men dagens bygg og utforming tilrettelegger heller ikke for effektive prosesser og kvalitet i politiarbeidet. Videre beskrives Vest politidistrikt som ett av fem politidistrikter med lavets tillit i befolkningen, og scorer også lavt på andelen av befolkningen som føler seg trygge. Dagens utfordringer rundt rettsikkerhet og sikkerhet kan være en medvirkende årsak i dette bildet.

Til slutt tar problembeskrivelsen for seg momenter rundt forventet utvikling i kriminalitetsbildet, publikumsforventninger, demografi, digitalisering, økonomiske utsikter og økonomiske rammebetingelser¹.

VURDERING

I KS1-rapporten fra 2017 fremgår det at prosjektutløsende behov i konseptvalgutredningen fra 2016 var definert og rangert som følger:

1. Det er for små og uhensiktsmessige arealer
2. Forholdene i arresten er i strid med lovverket
3. [Redacted]
4. [Redacted]

I denne kvalitetssikring ble beskrivelsene i utredningen kontrollert ved befaringer av arrest og bygningsmassen for øvrig. Det ble i tillegg gjennomført flere møter med blant annet brukere og huseier. Konklusjonen var at det i rimelig grad var dokumentert at det er nødvendig å iverksette tiltak for å utbedre forholdene.

Utfordringene ved Bergen politihus, slik de fremkommer i konseptvalgutredningen fra 2019, er på linje med utfordringene beskrevet i tidligere utredninger, og illustreres i følgende figur:



Figur 2.1 Problembeskrivelse for Bergen Politihus, Allehelgens gate 6

¹ Avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen 2015

Politihusets bygningsmasse er av flere årsaker mindre egnet til nåværende og fremtidig politivirksomhet, noe som kan ha konsekvenser for saksbehandlingstid, mengden restanser og befolkningens tillit til politiet og følelse av trygghet. Det er imidlertid krevende å knytte forhold ved bygningsmasse direkte til saksbehandling, restanser samt lav tillit og trygghet. I konseptvalgutredningen pekes det på at andre forhold enn bygget spiller inn:

Vest politidistrikt har særlig utfordringer med saksbehandlingstid og restanser, det vil si saker som er eldre enn tre måneder. Disse forholdene påvirkes av ressurstilgang og sakskompleksitet, men dagens bygg og utforming tilrettelegger heller ikke for effektive prosesser og kvalitet i politiarbeidet.

I Vest politidistrikts rapport² som beskriver resultater i Vest politidistrikt i 2019 presenteres den kjente kriminaliteten, det vil si den kriminaliteten som blir meldt til politiet. Kriminalitetsutviklinga i politidistriktet har fortsatt en svak positiv utvikling målt som nedgang i anmeldte lovbrudd, som er på sitt laveste nivå sett over en femårsperiode. Oppklaringsprosenten for Vest politidistrikt er på nivå med landet for øvrig. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for oppklarte lovbruddene var i 2019 79 dager. Det er 50 dager mindre enn i 2018. Den generelle restansesituasjonen har isolert sett vært politidistriktets største problem i de siste årene, men er kraftig forbedret fra 2018. Ikke påtaleavgjorte saker eldre enn tre måneder i 2019 var på 3804 mot rundt 5300 i perioden 2015–2017. Det er lite avvik fra sentrale krav til responstid ved hendelser som krever rask innsats.

Den siste innbyggerundersøkelsen er fra 2018 og er en årlig landsdekkende undersøkelse som for enkelte spørsmål også viser resultater for de ulike politidistriktene. Ifølge undersøkelsen får Vest politidistrikt, sammen med enkelte andre politidistrikt, noe dårlig skår på tillitt til politiet, responstid ved voldsforbrytelser, håndtering av ordensforstyrrelser og hvor gode de er til å forklare sine avgjørelser og handlinger. Totalt sett er resultatene i Vest PD på linje med resten av landet og med bakgrunn i resultatene fra undersøkelsen og usikkerhet i tallene kan det ikke konkluderes med at situasjonen i Vest politidistrikt er spesielt dårlig.

Etter vår vurdering er det dermed utløp av leiekontrakten i 2026 og at politihuset er lite egnet for politiets virksomhet, som gjør det nødvendig å finne en god løsning for politiets fremtidige lokaler i Bergen. Dette samsvarer godt med konklusjonen i forrige kvalitetssikring: «Det er i rimelig grad dokumentert at det er nødvendig å iverksette tiltak for å utbedre forholdene».

Det er imidlertid noen elementer som er kommet inn siden sist som det må tas hensyn til i konseptvalg og videre gjennomføring av prosjektet:

² Vest politidistrikt (2020). Omtale av resultat 2019.

- Ny sikkerhetslov innført (2019)
- Politireformen er operasjonalisert
- Oppdatert befolkningsprognose (SSB 2018)

Konsekvensene av disse punktene er nærmere drøftet i senere kapitler.

3 BEHOVSANALYSE

Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Behovsanalysen skal identifisere relevante interessenter og være konsistent mot problembeskrivelsen. Det behovet som beskrives og legges til grunn for den videre utredningen skal være reelt.

For et nytt politihus i Bergen vil behovet være knyttet til de funksjonene som skal inngå i politihuset og de ansatte som skal ha sitt arbeidssted ved politihuset. Behovet som prosjektet skal dekke er ikke vesentlige endret siden forrige versjon av konseptvalgutredningen fra 2016.

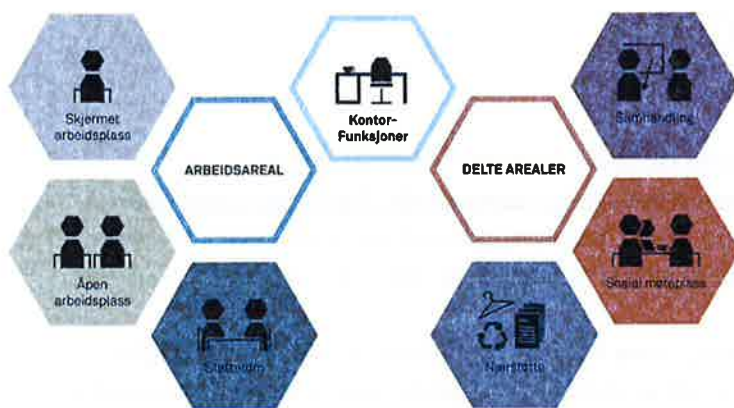
Konseptvalgutredningen inneholder en grundig gjennomgang av de normative behovene som gjelder for prosjektet. Tilsvarende gjelder for interessenter og aktører, hvor det er avdekket noen potensielle interessekonflikter. Her er spesielt målet om kostnadseffektivitet på den ene siden og målene om funksjonalitet og fleksibilitet på den andre siden, interessant. Vedrørende samlokalisering savner vi imidlertid en samlet fremstilling og tydelig konklusjon om interne og eksterne nærhetsbehov. I utredningen påpekes det at ønsket om samlokalisering til en viss grad er farget av dagens situasjon, med høy grad av samlokalisering, men at samlokalisering bygger opp under effektiv oppgaveløsning innen straffesaksprosessen, kriseledelse og forebygging.

Behovsanalysen bygger videre på problembeskrivelsens konklusjon om at Vest politidistrikt har utfordringer tilknyttet lite tilpasningsdyktige og egnede arealer, forhold som utfordrer rettsikkerheten. For å vurdere om behovet som fremkommer i konseptvalgutredningen er reelt vil vi i de påfølgende kapitlene se på arealbehovet for et nytt politihus i Bergen, herunder prosessen som er benyttet, politiets arealbehov samt de bygningsmessige kvalitetene som er lagt til grunn.

3.1 FUNKSJONER OG AREALBEHOV I POLITIHUSET

I arbeidet med å definere arealbehovet for politiet i Bergen er Politiets Arbeidsplasskonsept, med tilhørende arealmodell, benyttet. Konseptet beskriver de arealer og funksjoner som inngår i et politihus, fordelt på kontorfunksjoner, fellesfunksjoner og politispesifikke funksjoner. Bruken av denne arealmodellen gjør det mulig å raskt definere et politihus basert på tidligere erfaringer samt at standardisering av arealer og funksjoner gjør det enklere å justere omfang dersom behovet endrer seg.

Under vises eksempler på arealer som inngår i arealmodellen for henholdsvis kontorfunksjoner og for politispesifikke funksjoner.



Figur 3.1 Arealmodellen – Kontorfunksjoner



Figur 3.2 Arealmodellen – Politispesifikke funksjoner

Arealmodellen er en overordnet beregningsmetode for å finne omtrentlige størrelser for funksjonene og rommene som inngår i et politihus, og det er i utredningen lagt til grunn at det faktiske plassbehovet kartlegges i en senere fase. Arealene som fremkommer i konseptvalg-utredningen er dermed ikke optimalisert. I andre prosjekter hvor modellen har blitt brukt er arealet redusert vesentlig i senere faser. Dette tyder på at modellen gir et for høyt initielt anslag for arealbehovet, og at modellen bør kalibreres basert på erfaringer fra nyere politihus.

I konseptvalgutredningen er det lagt inn en reduksjon i kontorareal som følge av at politiets skiftordning gir lavere behov for antall kontorplasser. I dimensjoneringen av politiets

operasjonssentral er det ikke lagt til grunn en samlokalisering med brann og tilretteleggelse for helse.

Areal disponert av Vest politidistrikt i dag som inngår i konseptvalgutredningen utgjør ca. 21 300 kvadratmeter fordelt på 738 ansatte i 2018. Dersom samme funksjoner og samme antall ansatte benyttes i arealmodellen gir dette et arealbehov som er vesentlig høyere enn i dag.



Figur 3.3 Dagens arealer sammenliknet med arealbehov gitt av arealmodell. Kontorareal er angitt med mørk blåfarge, polisiære arealer med lys blåfarge

Med samme antall ansatte gir arealmodellen et teoretisk behov som for kontorareal er åtte prosent høyere og hvor de polisiære arealene øker med over 50 prosent. Totalt sett øker politiets arealbehov med over 5000 kvadratmeter, tilsvarende en økning på 25 prosent, dersom arealmodellen legges til grunn.

VURDERING

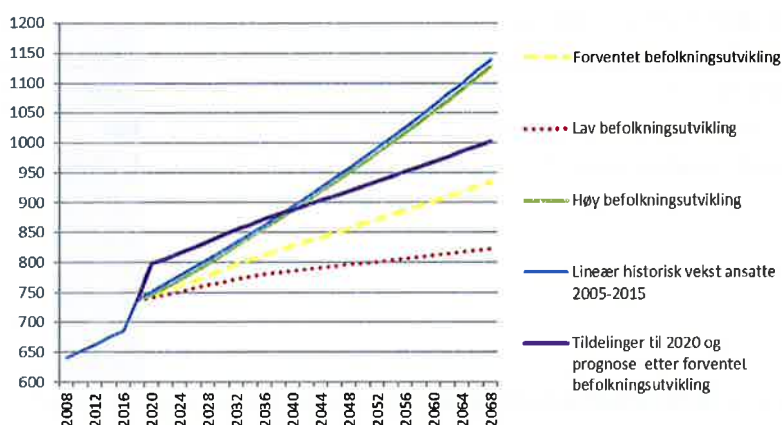
Arealmodellen som er benyttet for å finne arealbehovet gir en stor økning i areal sammenliknet med arealene som politiet i dag disponerer og sammenliknet med liknende prosjekter i andre byer. Hvorvidt arealbehovet som fremkommer i arealmodellen er reelt og bør legges til grunn for nytt politihus, vurderes i rapportens kapittel om alternativanalysen samt i egne analyser rundt muligheten for å nedskalere konseptvalg-utredningens alternativer.

3.2 DIMENSJONERENDE ANTALL ANSATTE

I konseptvalgutredningen refereres det til Politidirektoratets vurdering av politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende tiårene³ og Statistisk sentralbyrås ulike baner for befolkningsutvikling i Vest politidistrikt. Statistisk sentralbyrås prognoser for befolkningsutviklingen frem til 2040 er lagt til grunn og disse er videre ekstrapolert til 2068.

I Politidirektoratets rapport sies det at selv om utviklingstrekkene som påvirker behovet drar i litt ulike retninger, er nettoeffekten ganske tydelig. Etaten vil på landsbasis ha behov for større kapasitet og for flere kompetanseområder enn i dag. En økning på én til tre prosent på landsbasis fram mot 2025 er skissert. Effektivisering av polisier kjerneoppgaver og digitalisering av særlig sivile oppgaver og støttefunksjoner vil dempe kapasitetsbehovet, men kun i begrenset grad. Utviklingstrekkene viser også at det er behov en mye bredere kompetansebase enn etaten har i dag og at politi- og lensmannsetaten ikke vil evne å løse morgendagens arbeidsoppgaver dersom ikke rekrutteringen og etterutdanningen endres vesentlig.

Statistisk sentralbyrå⁴ anslår en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst per år på mellom 0,6 og 1,7 prosent for henholdsvis i lavt (LLML) og høyt (HHML) alternativ. Man har i utredningen valgt å bruke sentralbyråets ulike baner for befolkningsutvikling som grunnlag for bemanningsprognosene. Figuren under viser de ulike befolkningsbanene som inngår i utredningen.



Figur 3.4 Konseptvalgutredningens prognoser for dimensjonerende antall ansatte

Med basis i antall ansatte i 2018 på 738 er det i utredningen prognostisert tre alternativer med høy, middels og lav befolkningsvekst i Vest politidistrikt. Det opplyses videre at ifølge

³ POD (2017). Politi- og lensmannsetatens kapasitets- og kompetansebehov de kommende ti-årene

⁴ SSB Befolkningsframskrivninger 2018

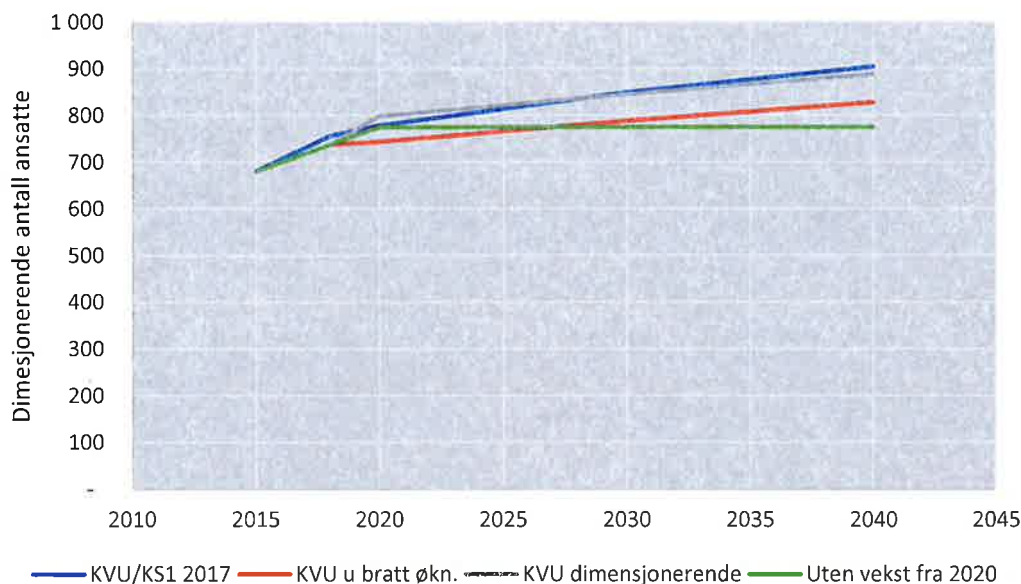
tildelingsbrev skal Vest politidistrikt øke antall ansatte til 798 frem mot 2020, og det er satt opp en alternativ prognose med 798 ansatte i 2020 og middels befolkningsvekst.

I utredningen er det valgt å legge antall ansatte i 2040 på 884 personer til grunn for dimensjoneringen. 2040 er noe nærmere starten enn slutten på analyseperioden som går fra 2028 til 2068. I utredningsarbeidet er det i tillegg gjennomført en vurdering av hvordan veksten kan fordele seg på de ulike driftsenhetene. Driftsenhetene kan få ulik vekst blant annet fordi de på ulik måte vil kunne ta ut gevinster av digitalisering og annen effektivisering.

VURDERING

Dimensjonerende antall ansatte var i forrige konseptvalgutredning satt til 855. Denne prognosen var basert erfaringer med årlige tildelinger for å nå målet om politidekningen innen 2020 på 31 nye stillinger i året. Etter 2020 var veksten basert på Statistisk sentralbyrås hovedalternativ (MMMM). For 2040 var prognosen 904. Kvalitetssikringen konkluderte med at det var stor usikkerhet i prognosene, men at en dimensjonering for 855 ansatte i 2030 var fornuftig og robust.

Siden forrige utredning og kvalitetssikring er det kommet nye befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå som har noe lavere befolkningsvekst, også i Vest politidistrikt. Bevilget bemanning på 798 i 2020 er per 1. mars 2020 ikke nådd, og målet om en nasjonal politidekning på to per 1000 innbyggere er nesten nådd.



Figur 3.5 Ulike baner for utvikling i antall ansatte

Utredningens bruk av antall ansatte i 2040 på 884 som dimensjonerende er konsistent med utredningens prognose basert på 738 ansatte i 2018 med høy befolkningsvekst og prognose basert på 798 ansatte og middels vekst. Prognose er tilnærmet lik prognosen i forrige utredning.

Oppdatert bemanning per 1. mars 2020 er 775⁵. I sum er det dermed trolig rom for å redusere antall dimensjonerende ansatte. Det er forhold påpekt over som gjør det usikkert om det blir veldig vekst i bemanningen. Korrelasjonsanalyser gjennomført i forrige kvalitetssikring viste at det er relativ lav korrelasjon mellom befolkningsvekst og utvikling i antall ansatte.

Videre viser markedsundersøkelser for Bergen at det finnes et velfungerende leiemarked for kontorlokaler. Ved underdimensjonering kan enten ekstralokaler leies eller bygges ut på egen tomt ved behov. Det bør derfor ikke være særskilt risiko forbundet med å legge seg på et nøkternt tall for dimensjonerende antall ansatte.

⁵ I etterkant av presentasjon av kvalitetssikringen er det kommet informasjon om at Vest politidistrikt har en underdekning på rundt 50 ansatte i forhold til det antall stillinger som distriktet er tildelt de siste årene. Det antas at mellom 20 og 30 av disse vil få sitt arbeidssted ved politihuset i Bergen. Dette bør tas med videre i vurderingen av dimensjonerende antall ansatte.

4 STRATEGISKE MÅL

Strategikapitlet skal med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen definere mål for virkningene av prosjektet. Samfunnsmålet skal uttrykke den nytte eller verdiskaping som et investeringstiltak skal føre til for samfunnet. Effektmål skal være utledet av samfunnsmålet og uttrykke den ønskede direkte effekten av tiltaket, for eksempel den konkrete nytten tiltaket skal føre til for brukerne.

I konseptvalgutredningen er det definert ett samfunnsmål og tre effektmål som beskriver ønskede virkninger av tiltak, se figur nedenfor.



Figur 4.1: Samfunns- og effektmål i konseptvalgutredningen

4.1 SAMFUNNSMÅL

Samfunnsmålet i konseptvalgutredningen fra 2019 er uendret fra forrige konseptvalgutredning fra 2016. Samfunnsmålet er todelt, den første delen, «tiltaket skal gi økt trygghet, lov og orden», sier noe om det overordnede målet og teksten refererer til krav i politiloven. Den andre delen av samfunnsmålet, «gjennom effektiv og forsvarlig håndtering av de oppgaver som krever innsats fra Vest politidistrikt», er et middel for å oppnå første del av målet og gir en geografisk innsnevring.

Som ved forrige kvalitetssikring vurderes samfunnsmålet å være konsistent med problembeskrivelse og behovsanalysen.

4.2 EFFEKTMÅL

Effektmålene i konseptvalgutredningen (2019) er endret noe fra konseptvalgutredningen (2016), og de har siden sist fått en mer generisk og overordnet ordlyd. I nåværende konseptvalgutredning er det inkludert flere måleparameter for hvert enkelt effektmål.

Måleindikatorene skal gjøre effekten av tiltaket mer etterprøvbart. Mål om samlokalisering av operasjonssentral og politimesteren er ikke videreført. Effektmålene er i konseptvalgutredningen oppgitt i prioritert rekkefølge:

Effektmål 1 – Effektivitet og kvalitet

Politiet i Bergen har arealeffektive og funksjonelle arealer som bidrar til effektiv polititjeneste med høy kvalitet.

Effektmål 2 – Sikkerhet og rettsikkerhet

Politiet i Bergen har lokaler som ivaretar sikkerhet og rettsikkerhet for innsatte, ansatte og publikum.

Effektmål 3 – Tilgjengelighet

Politiet i Bergen er tilgjengelig for publikum og har lokal tilstedeværelse.

Kravene i rammeavtalen samt vurdering i kvalitetssikringen er gjengitt nedenfor.

Tabell 4.1 Krav i rammeavtalen for kvalitetssikring av mål

Fra rammeavtalen	KS1 vurdering
Er oppgitte samfunns mål og effektmål presist nok angitt til å sikre operativ styring med prosjektet?	OK
Er målene prosjektspesifikke og utformet slik at de beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstand etter gjennomføring av tiltaket?	OK
Oppfyller målene kravet om at helheten av mål skal være realistisk oppnåelig?	OK
Kan graden av måloppnåelse i ettertid verifiseres?	Trenger videre bearbeiding

På generelt nivå vurderes målene å tilfredsstille kravene i rammeavtalene og målene er hensiktsmessig utformet. Vi har imidlertid en del bemerkninger som er beskrevet i teksten nedenfor.

Politiets tilgjengelighet i Bergen er god i dag. Effektmålet om tilgjengelighet bør likevel videreføres for å sikre at fremtidige løsninger med ulike geografiske innplasseringer ivaretar målet om god tilgjengelighet for publikum.

Konseptvalgutredningen har ingen eksplisitte mål knyttet til fremdrift. Eksisterende leiekontrakt med Entra utløper i 2026, og det er foreløpig ikke avklart om det finnes mulighet for ytterligere forlengelse i dagens lokaler eller leie av midlertidige lokaler andre steder. Resultatene av sonderinger knyttet til videre leie av politihuset eller midlertidige lokaler, fra 2026 til ferdigstillelse av permanent løsning, vil gi svar på om det er behov for tydeligere tidsmål i prosjektet.

Rangeringen av effektmålene er ikke konsistent med problembeskrivelsen. I konseptvalgutredningen beskrives mangler knyttet til tilpasningsdyktighet/egnethet av arealer, rettsikkerhet og sikkerhet som like prekære. I forbindelse med kvalitetssikringen er det ikke fremkommet informasjon som gir grunnlag for prioritering av effektmålene. Det anbefales å fjerne prioriteringen av effektmål, men beholde ordlyden og den tematiske inndelingen.

Det i utgangspunktet positivt at det i konseptvalgutredningen er medtatt målindikatorer under hvert enkelt effektmål. Det gir økt fokus på sannsynliggjøring av effekter av investeringsprosjekter i Staten, og det er god praksis å starte arbeidet med målindikatorer på et tidlig stadium i prosjektene. Indikatorene oppgitt i konseptvalgutredningen har imidlertid potensiale for videre modning, både med tanke på relevans og målbarhet. Det anbefales å videreutvikle målindikatorerne oppgitt i konseptvalgutredningen.

Det bør videre drøftes hvorvidt prosjektet er i tråd med samfunnets mål og prioriteringer på andre områder. Tiltakets relevans, prioritering og avhengigheter mot andre tiltak bør fremgå slik at prosjektet kan vurderes opp mot porteføljen av andre tiltak i Justis- og beredskapsdepartementet.

5 RAMMEBETINGELSER

Rammebetingelser omfatter beskrivelse av forhold som skal og bør oppfylles av løsningsalternativene. Kravene bygger på problembeskrivelsen, behovsanalysen og de identifiserte strategiske mål. Kravene er gruppert i to kategorier:

- Absolutte rammebetingelser: Krav som må oppfylles
- Rammebetingelser utledet fra mål: Krav som bør oppfylles

5.1 ABSOLUTE RAMMEBETINGELSER

De absolutte rammebetingelsene må oppfylles av samtlige løsningsalternativer. I forbindelse med kvalitetssikringen skal det gjøres en vurdering av om de absolutte rammebetingelsene unødig begrenser mulighetsrommet ved at relevante alternativer utelates.

Konseptvalgutredningen har to absolutte krav til løsningen og disse er beskrevet nærmere i tabellen nedenfor.

Tabell 5.1 Absolutte rammebetingelser i konseptvalgutredningen

Forankring	Nr.	Beskrivelse
FOR-2017-01-13-160 Forskrift om fastsetting av inndeling i lensmanns- og politistasjonsdistrikter og tjenestesteder i politi- og lensmannsetaten	R1	Bergen sentrum politistasjon må være lokalisert innenfor sitt politistasjonsdistrikt
Norm med forankring i kgl. Res. Av 29. mai 2015 med hjemmel i pkt. 2.2, 5	R2	Maksimal 23 m ² BTA ⁶ kontorareal/ansatt. Omfatter ikke politispesifikke funksjoner

Forskriften det vises til for R1 regulerer inndelinger av lensmanns- og politistasjonsdistrikter og tilhørende tjenestesteder for politistasjonene. Dette betyr at Bergen sentrum politistasjon må ha geografisk plassering innenfor Bergen Sentrum politistasjonsdistrikt. R1 representerer derfor en geografisk begrensning for løsningsalternativene, ved at deler av omfanget har et begrenset område for geografisk plassering.

⁶ Bruttoareal



Figur 5.1 Bergen sentrum politistasjons ansvarsområde

I figuren over illustreres de ytre grensene av Bergen Sentrum politistasjonsdistrikt. Videre er tre km-avstander fra bykjernen i ulike retninger vist i kartet med stiplet linje.

Distriktet er relativt stort i geografisk utstrekning og vi vurderer ikke at denne begrensningen fører til unødig innskrenking av mulighetsrommet. Tomtestudien gjennomført i konseptvalgutredningen viser videre at det finnes god tilgang på tomter og eiendommer innenfor dette geografiske området. Det anbefales at denne absolutte rammebetingelsen videreføres.

Konseptvalgutredningen inneholder også en rammebetingelse knyttet til maksimalt bruttoareal per ansatt for kontorareal. Rundskriv om normer for energi- og arealbruk for statlige bygg angir maksimal størrelse på kontordelen av lokalene. Arealnormen i rundskrivet satt til 23 bruttoareal (BTA) kontorareal per ansatt.

Rammebetingelsen er absolutt og vurderes ikke å innskrenke mulighetsrommet. Det er likevel et par forhold vi ønsker å kommentere knyttet til arealnormen og den senere romprogrammeringen av alternativene i konseptvalgutredningen. Normen gjelder arealkrav per ansatt, og dette vil gi en for romslig løsning for politiet da en del av de ansatte går i to og tre skift og kan dele arbeidsplass. Det tas imidlertid hensyn til dette i romprogrammeringen av løsningsalternativene.

Romprogrammeringen i konseptvalgutredningen forutsetter også en inndeling i henholdsvis kontorarealer og politispesifikke arealer. For anbefalt konsept er eksempelvis forholdstallet 50 prosent kontorfunksjoner og 50 prosent politispesifikke funksjoner. Deler av det politispesifikke arealet vil være kontorlignende. Eksempler på dette er operasjonssentralen, avhørsrom,

venterom og besøksrom for pårørende. Disse arealene har spesifikke funksjoner i politiets arbeid, og vi legger til grunn at disse arealene i liten grad vil kunne benyttes som kontor. Det kan imidlertid være enkelte funksjoner innenfor det som er kategorisert som politispesifikke funksjoner som også kunne vært underlagt maksimalkravet om 23 BTA/ansatt. Vi har ikke avdekket dette, men det bør verifiseres at alt politispesifikt areal skal fritas kravet.

Disse to forholdene medfører at kun deler av bygget faller inn under arealnormens kontordel samt at ikke alle ansatte har behov for kontorplass til samme tid. Rammebetingelsen som normen setter, vil for politiet i Bergen da være antall bruttoareal konto fordelt på antall ansatte som har et samtidig behov for kontorplass.

Arresten ved dagens politihus tilfredsstiller ikke krav gitt av forskrift om bruk av politiarrest samt kravspesifikasjon for arrest gitt av politiets fellestjenester. Mangelfulle forhold knyttet til dagslys og luftegård er også påpekt av Europarådets torturovervåkningskomité etter besøk i Bergen i 2011 og 2018. Utbedringer av arresten er en viktig del av konseptvalgutredningens problembeskrivelse. Gitt kritikalitet og alvorlighetsgrad av tilstanden i arresten, vurderes det at det bør innlemmes en absolutt rammebetingelse knyttet til denne.

5.2 RAMMEBETINGELSER UTLEDET FRA MÅL

Rammebetingelser utledet fra mål inneholder betingelser som løsningsalternativene bør oppfylle. I konseptvalgutredningen brukes rammebetingelsene senere som vurderingskriterier i forbindelse med grovsiling av konsepter. Konseptvalgutredningens rammebetingelser er utledet av effektmålene og gjengis i tabellen nedenfor.

Tabell 5.2 Rammebetingelser i konseptvalgutredningen avledet fra mål

Forankring	Nr.	Beskrivelse	Kravstiller
Effektmål 1 Effektivitet og kvalitet	R3	Tiltaket bør sikre nærhet mellom interne funksjoner og til samarbeidende aktører	VPD
	R4	Operasjonssentralen bør tilrettelegges for å sette stab, etterretnings- og etterforsknings KO	PFT
	R5	Tiltaket bør være egnet for fremtidige arbeidsprosesser og arbeidsplasskonsept	PFT
Effektmål 2	R6	Tiltaket bør oppfylle grunnsikring gjennom 4 SK	VPD (iht. sikkerhetsloven)
Sikkerhet og rettsikkerhet	R7	Tiltaket bør ha et robust byggesystem og teknisk infrastruktur som sikrer operative tjenester ved tilsiktede og utilsiktede uønskede hendelser	VPD (iht. sikkerhetsloven)
Effektmål 3	R8	Bergen sentrum politistasjon bør ligge sentrumsnært, der de fleste hendelser skjer	VPD
	R9	Publikumsfunksjoner bør være i nærhet til offentlig transport	Statlige retningslinjer for samordnet planlegging

Rammebetingelse R3 vil legge føringer for grad av samlokalisering for å ivareta nærhetsbehov mellom interne funksjoner. Videre legger R3 føringer for geografisk plassering for å ivareta nærhetsbehov til samarbeidende aktører. Samarbeidende aktører omfatter blant annet tingretten, fengsel, legevakt og barnevern.

R4 handler primært om hvilke funksjoner som inkluderes i omfanget av operasjonssentralen, men kan også legge føringer for geografisk plassering (ikke for lang reisevei for aktører som skal i KO ved alvorlige hendelser).

R5 vil i praksis bety at arealene og funksjonene i politihuset er godt rustet til å håndtere utvikling i arbeidsprosesser og arbeidsplasskonsept. For politiet er økt digitalisering av tjenester og arbeidsprosesser en viktig målsetting.



[redacted]
[redacted]
tekniske systemer og eventuelle sikringsanordninger, og bør kun gjennomføres i prosjekter hvor det finnes informasjon, informasjonssystemer og [redacted]
[redacted] som er tilfellet for Vest politidistrikt.

Konklusjonen i kvalitetssikringen er at rammebetingelsene i konseptvalgutredningen, med unntak av R7, er relevante og at de ikke begrenser mulighetsrommet unødig. Det anbefales å fjerne R7 i det videre arbeidet.

Videre er vår vurdering at det bør inkluderes en rammebetingelse knyttet til arresten, da dette er en sentral problemstilling i utredningen. Eksempelvis kan en rammebetingelse for prosjektet være at ny løsning for arrest skal oppfylle relevant lovverk og at mangler påpekt av Europarådets torturovervåkningskomité utbedres.

6 MULIGHETSSTUDIE

Problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definerer et mulighetsrom.

Mulighetsstudien bør lede frem til de mest aktuelle løsningsalternativene for det definerte problemet. Prosess og metode for identifisering av mulighetsrommet skal være tilpasset prosjektets omfang og kompleksitet. Det er viktig at den fulle bredden av mulige løsninger er ivarettatt, men også at mulighetsrommets avgrensning er konsistent med føringer i problem, behov, mål og rammebetingelser. Vekksiling av konsepter skal dokumenteres særskilt.

6.1 PROSESS OG METODE I KONSEPTVALGUTREDNINGEN

Det er i konseptvalgutredningen benyttet en firetrinnsmetodikk for identifisering av alternativer.

1. Tiltak som begrenser behovet
2. Tiltak som gir bedre utnyttelse av dagens kapasitet
3. Mindre investeringstiltak
4. Større ombygger eller investeringstiltak

Metoden er velkjent og særlig relevant for prosjekter med kostnadsfokus da flere av trinnene søker etter løsninger som reduserer investeringskostnaden. Firetrinnsmetodikken vurderes som veltilpasset prosjektets omfang og art.

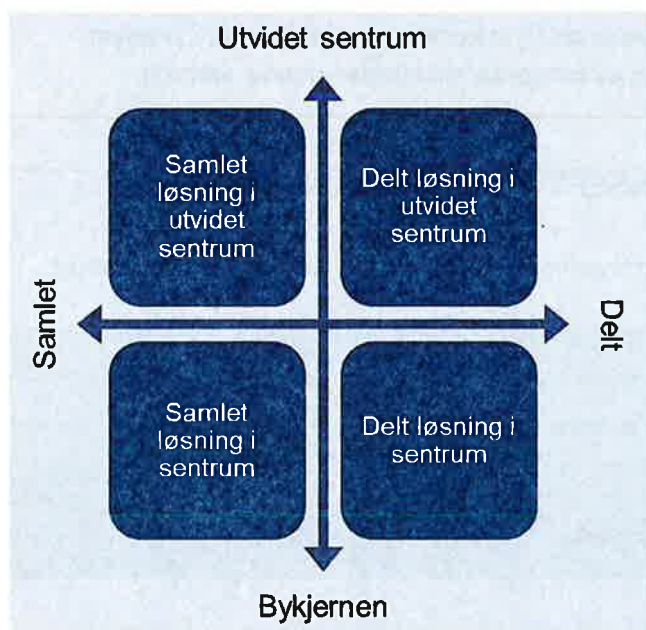
Konseptvalgutredningen og vedlegg beskriver en prosess rundt mulighetsstudien med bred involvering av brukerne ved Vest politidistrikt og Politiets fellestjenester. Bred involvering er med på å styrke sannsynligheten for at relevante løsningsalternativer blir belyst.

Resultatet av identifiseringen er ti løsningsalternativer. Konseptvalgutredningen har primært identifisert konsepter på trinn fire – det vil si større ombygginger eller investeringstiltak. Det er videre indentifisert et rehabiliteringsalternativ på trinn tre, som innebærer rehabilitering av dagens lokasjon pluss en tilleggslokasjon.

Det er i konseptvalgutredningen ikke identifisert tiltak som reduserer behovet eller gir bedre utnyttelse av dagens kapasitet. Begrunnelsen i konseptvalgutredningen for hvorfor ikke løsninger under trinn en og trinn to er aktuelle støttes av kvalitetssikringen.

Som absolutt rammebetingelse er det satt at Bergen sentrum politistasjon må lokaliseres innen sitt politidistrikt. Som tidligere nevnt anses ikke dette å unødig begrense mulighetsrommet, da det finnes et tilstrekkelig tilfang av aktuelle eiendommer og tomter innenfor området.

Alt i alt vurderes identifiseringen å fange opp alle relevante løsninger for nytt politihus i Bergen, og konseptene varierer i de konseptuelle dimensjonene grad av samlokalisering og geografisk plassering i Bergen som illustrert i figuren nedenfor.



Figur 6.1 Konseptuelle dimensjoner i konseptvalgutredningen

De ti identifiserte konseptene i konseptvalgutredningen er vurdert opp mot rammebetingelsene som er utledet av tiltakets effektmål.

Som tidligere nevnt i denne rapporten er kvalitetssikringens vurdering at konseptvalgutredningens effektmål, med unntak av R7, er relevante og hensiktsmessige for siling av identifiserte konsepter. Nedenfor gjengis konseptvalgutredningens vurdering av identifiserte konsepter.