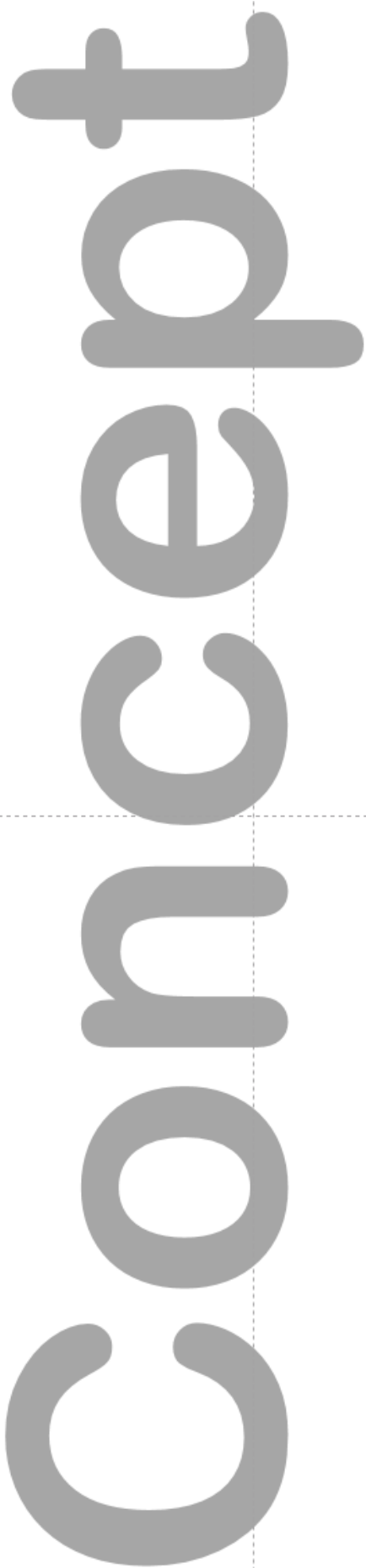




Hilde Aspenberg Jordal, Knut Samset og
Erik Whist

Statlige KS-prosjekter som har stoppet opp

Status per september 2018

- ✓ videreført med valgt konsept
- ✓ videreført i forbedret tilstand
- ✓ under planlegging
- ✓ sendt tilbake for videre utredning
- ✓ vedtatt gjennomført men så stoppet
- ✓ lagt på vent hos fagdepartementet
- ✓ avvist av regjeringen
- ✓ trukket av forslagsstiller

Forord

Det er blitt sagt med en porsjon humor at den viktigste nytteeffekten av Statens prosjektmodell, også kjent som Finansdepartementets ordning for ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter, er når den greier å stoppe de verste prosjektforslagene.

Dette er selvsagt satt på spissen, for målet er å få frem de *beste* konseptuelle løsningene, før regjeringen og Stortinget bestemmer hva man skal finansiere. Det ligger utvilsomt en betydelig gevinst i at man anvender Statens prosjektmodell, som krever en ganske omfattende analyse på et tidlig tidspunkt. Det øker sjansen for å få frem nettopp de beste alternativene.

I 2015 gjennomførte Conceptprogrammet en studie med tittelen «Hva har skjedd med KS1-prosjektene?» Antallet KS1-prosjekter var da 65, og studien viste at de fleste av disse, 79%, kom gjennom kvalitetssikringen og ble videreført med valgt konsept. I dag er tallet høyere, 104 prosjekter, og vi vet mer om den videre skjebnen til de 65, samtidig som det er kommet til 39 nye. I 2018 ble det bestemt at forskerne skulle se nærmere på den gruppen av prosjekter som har stoppet opp i prosessen. Hva som kjennetegner dem (kostnadsutvikling, manglende nytte, umodent nivå, politisk prioritering, økonomisk, teknologiske forhold, etc.) Videre hvilket stadium de ble stoppet på, i hvilken grad de ble avvist, lagt på vent, sendt tilbake for forbedring etc. Et underliggende forskningsspørsmål er hvorvidt prosjekter avvises *som følge av* KS-prosessen.

Studien er gjennomført av programmets egne forskere, og i stor grad basert på sekundære kilder som stortingsproposisjoner, meldinger, redegjørelser, pressemeldinger, bestillinger til underliggende etat, etc. og intervjuer.

Trondheim, september 2018

Gro Holst Volden

Forskningssjef

Ansvaret for informasjonen i rapportene som produseres for Concept-programmet ligger hos forfatterne. Synspunkter og konklusjoner står for forfatternes regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med Concept-programmets syn.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1 Innledning.....	7
2 KS-ordningen.....	9
2.1 Konseptvalgutredningen	11
2.2 Formålet med denne rapporten	11
3 Analysemetode og datainnsamling.....	13
3.1 Utfordringer med datasettet	13
4 Resultater	14
4.1 Prosjekter som er videreført med valgt konsept.....	14
4.2 Prosjekter som er i prosess	15
4.3 Prosjekter som har stoppet opp.....	17
5 Årsaker til at prosjektene stopper opp	19
5.1 Behov og nytte.....	20
5.2 Kostnad	21
5.3 Organisering.....	22
5.4 Teknologi og lønnsomhet	23
5.5 Opinion.....	25
5.6 Lokalisering	25
6 Diskusjon og konklusjoner	28
7 Referanser.....	31
Vedlegg 1: Liste over prosjekter	32
Vedlegg 2: Prosjektbeskrivelser	35
Avvist, deretter vedtatt gjennomført.....	35
Campusprosjekt NTNU	35
Lagt på vent	39
Godsterminal, sporarealer og –kapasitet i Drammensområdet	39

Sendt tilbake for videre utredning.....	42
Ocean Space Center	42
Videreført i forbedret tilstand	48
Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer	48
Fornyelse av TVIST-systemene.....	54
Avvist / stoppet	58
Nasjonal slepebåtberedskap	58
Merverdiprogrammet – Effektivisering av straffesaksbehandlingen i Politiet	63
Trukket	68
OL i Oslo 2022	68
Vedtatt gjennomført, men så stoppet	72
Landbasert indirekte ildstøtte	72
Sikker tilgang til romsegmentet	76

Sammendrag

Finansdepartementets ordning med ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter ble fra og med 2005 utvidet til å omfatte kvalitetssikring av konseptvalget, også omtalt som KS1. Det dokumentet som er gjenstand for ekstern kvalitetssikring er den såkalte konseptvalgutredningen (KVU). Det utarbeides av fagdepartement/etat, i mange tilfeller ved hjelp av eksterne fagmiljøer. Kvalitetssikrerne utarbeider en såkalt KS1-rapport. Hensikten med KS1 er å sikre at konseptvalget bygger på systematisk analyse og at politikerne får et beslutningsgrunnlag som er solid faglig begrunnet. Kvalitetssikrernes vurderinger er bare rådgivende, mens det er regjeringen som tar den endelige beslutning om eventuelt å videreføre ett eller flere konsepter til forprosjektfasen.

Vi har registrert at 104 prosjekter har vært igjennom ordningen per september 2018. Denne arbeidsrapporten gir en oversikt over prosjektene, og hva som har skjedd i prosessen etter at KVU- og KS1-rapportene er ferdigstilt. Rapporten presenterer kun en kartlegging og et bilde av status, og er ingen evaluering av ordningen. Fokus er avgrenset til konseptvalget og KS1-ordningens evne til å luke vekk dårlige konsepter, fordi det er der de viktigste valgene gjøres, ikke i forbindelse med KS2.

Det som har skjedd etter KVU/KS1 har vi delt inn i åtte kategorier som beskriver utfallet og hvor saken står i dag:

1. Prosjektet er videreført med valgt konsept.

Det vil si at de har vært gjennom utredning og kvalitetssikring, og gått videre med ett eller flere konsepter, eller er sendt videre med ett konsept til forprosjekt etter behandling i regjeringen

2. Saken er lagt på vent hos fagdepartementet.

Det gjelder gjerne store prosjekter som har vært utredet ved KVU og KS1, men ligger på vent i påvente av finansiering, at det inngår i et større program som f.eks. NTP, osv.

3. Prosjektet er under planlegging.

Det betyr at det endelige valget av konsept og videreføring er ikke tatt enda.

4. Saken er sendt tilbake for videre utredning.

Årsakene kan være at regjeringen mener at beslutningsgrunnlag er mangelfullt, at det blir dyrere enn forventet, eller at rapporten ikke er i samsvar med lokalbefolkningens ønsker.

5. Prosjektet er videreført i forbedret utgave.

Her har kvalitetssikringsprosessen ført til en endring i konsept, og dermed at prosjektet er med en forbedret konseptuell løsning. Prosjektet har modnet.

6. Prosjektet er avvist

Det betyr i praksis at nullalternativet ble valgt, eventuelt med mindre tilpasninger for at det skal være hensiktsmessig, f.eks. med midler til forbedringer

7. Forslaget ble trukket av forslagsstiller etter at KS1 forelå.

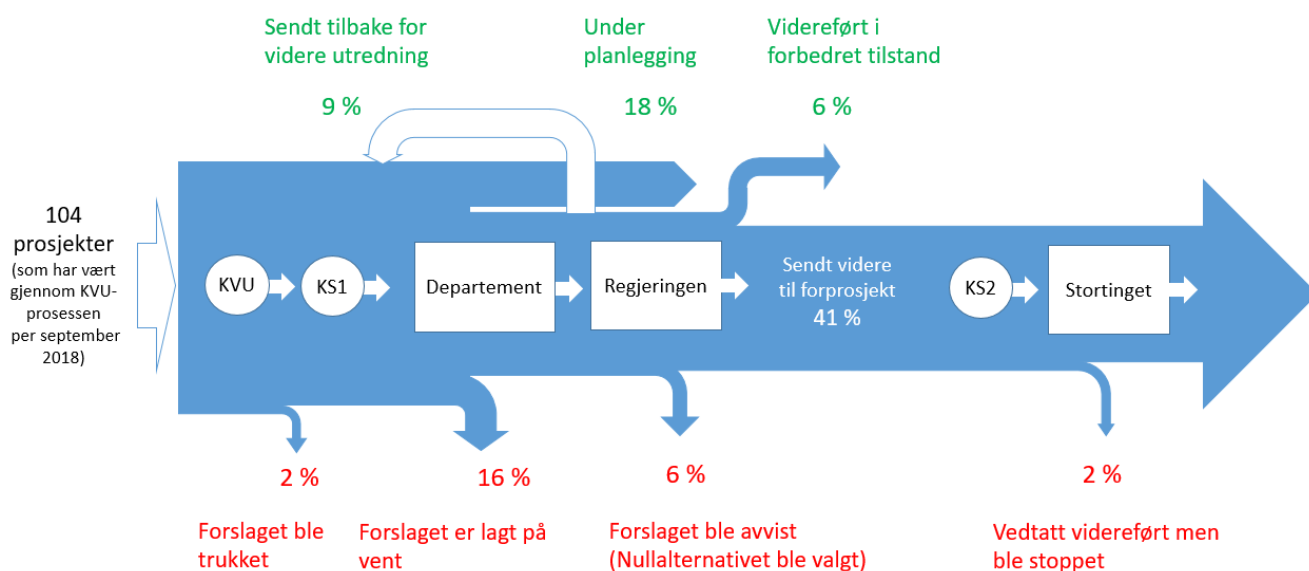
Det kan skyldes at prosjektet ble vesentlig dyrere og hadde større usikkerhet enn forutsatt, som tilfellet var med prosjektet OL i Tromsø.

8. Prosjektet er vedtatt gjennomført, men så stoppet.

Her er det endringer som har skjedd senere, for eksempel at behovet ikke lenger er tilstede eller at teknologivalg ikke lenger er hensiktsmessig

Det er viktig å merke seg at per i dag, hele 13 år etter at ordningen ble innført, er kun noen få av de 104 prosjektene kommet så langt at de er gjennomført. Forklaringen er at det dreier seg om landets største investeringsprosjekter, og det sier mye om hvor lang tid spesielt tidligfasen varer for disse prosjektene.

Det samlede bildet i dag er at om lag 80 prosent av prosjektene kan forventes gjennomført. En stor del av disse i forbedret utgave, som resultat av KS-ordningen. Om lag 20 prosent har ikke sluppet gjennom, fordi forslaget enten er trukket, lagt på vent eller avvist. I to spesielle tilfeller er prosjektet stoppet etter at det ble vedtatt.



Et stort antall prosjekteralternativer er forkastet tidlig i prosessen og mange er forbedret før de er sendt videre. Konklusjonen er at KS-ordningen fører til betydelige forbedringer av prosjektforslag, både faglig og beslutningsmessig. Det er også rimelig å anta at selve eksistensen av KS-ordningen har ført til økt oppmerksomhet om kvalitet og kvalitetssikring hos etater og fagdepartementer, og at det gjøres mer for å sikre gode konseptvalg i dag enn før ordningen ble innført.

Tidligere studier har vist at langt de fleste KS2-prosjektene gjennomføres med en sluttkostnad som er lavere enn Stortingets budsjett, og at de lykkes, både operasjonelt, taktisk og strategisk. Vi

kan derfor anta at KS1-prosjektene, som har vært gjennom en langt mer omfattende utvelgelsesprosess, ikke vil komme dårligere ut i tiden som kommer.

Det kan være mange årsaker til at prosjekter stopper opp. Disse kommer ikke alltid klart frem i dokumentasjonen, og det er ofte flere enn en årsak. Det kan være faglige spørsmål, politiske eller økonomiske, eller det kan være at prosjektet er innordnet et overordnet system som for eksempel Nasjonal Transportplan. Eller det kan være politiske dragkamper mellom ulike parter, og ikke minst at tidligfasen i disse store prosjektene er så lang at den går over to eller flere regjeringsperioder. I dette begrensede utvalget av prosjekter finner vi at spørsmål knyttet til prosjektets underliggende behov og forventet nytte forekommer flest ganger og at dette resulterer i første omgang at prosjektet blir lagt på vent. Spørsmålet om kostnad er også sentralt, men resulterer ikke i noen bestemt reaksjon, de er enten avvist, lagt på vent eller sendt til videre utredning.

Om ordningen med KS1 resulterer i bedre prosjekter og mer nytte per krone finner vi ikke ut før prosjektene er gjennomført. Det må vi komme tilbake til, ettersom ingen av disse prosjektene er kommet så langt enda at de kan evalueres (det vil si at de er gjennomført og kommet 3-5 år inn i driftsfasen).

1 Innledning

KS-ordningen ble innført i år 2000 som svar på en situasjon der flertallet av de store statlige investeringsprosjektene hadde store kostnadsoverskridelser, og mange hadde lav samfunnsøkonomisk nytte (Finansdepartementet, 1999). Man valgte å gjøre et ganske enkelt grep etter modell av praksis i privat sektor, det ble stilt krav til hva som skulle inngå i underlaget for beslutninger, og at dette skulle kvalitetssikres eksternt. Ordningen er beskrevet nedenfor. Det er mange spørsmål som etter hvert krever et svar. Blir beslutningsunderlaget bedre? Velger man de beste prosjektforslagene? Får man kontroll med kostnadsutviklingen? Får man mer nytte for pengene? Osv. Concept-programmet har gjennomført en rekke studier som tar fatt i slike spørsmål. Og svaret er i det store og hele at det virker.

Spørsmålet i denne omgangen er hva som skjer i selve utredningsprosessen med de konseptene som blir utredet. Slipper de gjennom, skjer det forbedringer underveis, klarer ordningen å avvise de verste kandidatene? Vi har i en tidligere studie sett på om regjeringen har fått et bedre beslutningsunderlag. (Kvalheim m.fl., 2015). Svaret var overveiende positivt. Vi har også gjort en tidligere studie med samme problemstilling som den foreliggende, men med et mindre antall prosjekter (Tyholt Grindvoll m.fl., 2015). Nå har man passert hundre KS1-prosjekter og kan få et bedre bilde av det samme.

Det kan være mange årsaker til at prosjekter stopper opp. Disse kommer ikke alltid klart frem i dokumentasjonen, og det er ofte flere enn en årsak. Det kan være faglige spørsmål, politiske eller økonomiske, eller det kan være at prosjektet er innordnet et overordnet system som for eksempel Nasjonal Transportplan. Eller det kan være politiske dragkamper mellom ulike parter, og ikke minst at tidligfasen i disse store prosjektene er så lang at den går over to eller flere regjeringsperioder. I dette begrensede utvalget av prosjekter finner vi at spørsmål knyttet til prosjektets underliggende behov og forventet nytte forekommer flest ganger og at dette resulterer i første omgang at prosjektet blir lagt på vent. Spørsmålet om kostnad er også sentralt, men resulterer ikke i noen bestemt reaksjon, de er enten avvist, lagt på vent eller sendt til videre utredning.

Om ordningen med KS1 resulterer i bedre prosjekter og mer nytte per krone finner vi ikke ut før prosjektene er gjennomført. Det må vi komme tilbake til, ettersom ingen av disse prosjektene er kommet så langt enda at de kan evalueres (det vil si at de er gjennomført og kommet 3-5 år inn i driftsfasen).

Fokus er avgrenset til konseptvalget og KS1-ordningens evne til å luke vekk dårlige konsepter, fordi det er der de viktigste valgene gjøres, ikke i forbindelse med KS2. I tillegg er årsakene til at prosjekter blir stoppet sentralt, for eksempel om det er faglige, politiske, økonomiske eller andre årsaker. Eller underliggende årsaker knyttet til behov, forventet nytte, teknologiske muligheter og begrensninger, osv.

Det er viktig for å få avklart hva som virker og ikke, hvor det eventuelt bør gjøres endringer i ordningen for at resultatet skal bli enda bedre. Ordningen gjelder landets største offentlige investeringsprosjekter, og det er derfor mye som kan spares i rene kronebeløp. Men det er enda

mere som kan vinnes ved å sørge for at nytten av investeringene blir størst mulig, (Volden m.fl., 2017).

Og nettopp dette er åpenbart den største utfordringen, ikke minst dersom pengerikeliighetens dager skulle gå mot slutten i Norge i tiden som kommer.

2 KS-ordningen

Finansdepartementets ordning med ekstern kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter ble fra og med 2005 utvidet til å omfatte kvalitetssikring av konseptvalget (KS1). Ordningen omtales som States prosjektmodell. Alle statlige investeringsprosjekter med anslått samlet investeringskostnad på over 750 mill. kroner er i utgangspunktet omfattet av kravet om ekstern kvalitetssikring. Investeringer i olje og gassvirksomheten offshore i regi av Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE) er for tiden unntatt. Det samme gjelder statlige foretak eller statlig eide aksjeselskaper som er ansvarlige for sine egne investeringer. Hovedtyngden av prosjektene er derfor innenfor sektorene samferdsel, forsvar, bygg, og IKT.

Med konseptvalg menes den konseptuelle løsningen som velges for å dekke et samfunnsbehov. For eksempel kan et behov for å binde en øyregion sammen med fastlandet, dekkes ved bru, undersjøisk tunnel eller nullalternativet, det vil si fortsatt fergeløsning som i dag, i alt tre konseptalternativer. Ansvarlig fagdepartement med underliggende etat, her Samferdselsdepartementet og Statens Vegvesen, må i dette tilfellet, ettersom antatt kostnad vil bli høyere enn terskelverdien, gjennomføre en forstudie og sammenfatte det en kommer frem til i en såkalt konseptvalgutredning (KVU). Når dokumentet foreligger skal det kvalitetssikres (KS1) for å få en uavhengig vurdering av kvaliteten på utredningen. Kvalitetssikrer skal også gjøre en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse av de foreslåtte prosjekteralternativene, og rangere dem etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Kvalitetssikringen gjennomføres av en av seks konsulentkonstellasjoner¹ som Finansdepartementet har inngått rammeavtale med. Hensikten er å bistå forvaltningen med å sikre at konseptvalget undergis reell politisk styring gjennom et godt faglig beslutningsgrunnlag. Kvalitetssikrers funksjon er avgrenset til å støtte oppdragsgivers kontrollbehov med den faglige kvaliteten på beslutningsunderlaget. Kvalitetssikrer har bare en rådgivende rolle overfor ansvarlig departement, hva gjelder dokumentets innhold og kvalitet. Rådgiverne kan påpeke svakheter,

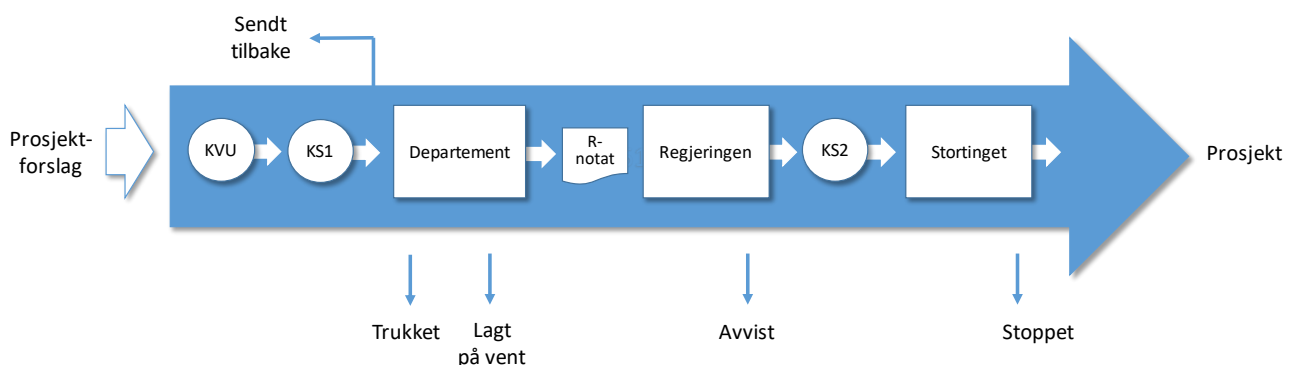
¹ Det har variert over tid hvem som har slik rammeavtale. I tredje rammeavtaleperiode (2015-2019) har det vært følgende seks konsulentkonstellasjoner:

- Atkins Norge AS, Promis AS, Oslo Economics AS
- DNV GL AS, ÅF Advansia AS, Menon Business Economics AS
- Dovre Group AS, Transportøkonomisk institutt
- Holte Consulting AS, Samfunns- og næringslivsforskning AS, Proba Samfunnsanalyse AS, A-2 Norge AS
- Metier AS, Møreforskning Molde AS
- PricewaterhouseCoopers AS, Teleplan Consulting AS, Concreto AS, Tyréns AB

behov for videre utredning, eventuelt foreslå at andre konseptuelle alternativer må utredes. Men kvalitetssikrer har ingen rolle i den etterfølgende politiske prosessen.

Det er fagdepartementet sammen med Finansdepartementet som er oppdragsgiver for kvalitetssikringsrapporten. Fagdepartementet har også ansvaret for KVUen. Etter at begge rapportene foreligger vil fagdepartementet, på bakgrunn av anbefalingene, eventuelle høringsuttalelser og andre hensyn, velge om de skal lage en tilrådning til regjeringen i form av et regjeringsnotat (R-notat).

Alternativt kan departementet vurdere om det er behov for mer utredning, typisk da etter at dette er påpekt i KS1-rapporten. Eller utsette å følge opp saken inntil videre, av ulike årsaker, som f.eks. at man ikke har finansieringen på plass ennå, eller at andre prosjekter prioriteres høyere. Det kan også skje at forslaget blir trukket og ikke kommer videre, typisk etter at KS1 har levert en svært kritisk vurdering av prosjektet.



Figur 1. Prosess fra KVU og KS1-rapport og frem til utfall for saken

Det er regjeringen som tar beslutningen om hvorvidt prosjektforslaget skal videreføres til forprosjekt, og hvilket alternativ som skal prioriteres. I land med større økonomi enn Norge ville det vært eksepsjonelt å løfte beslutninger på dette detaljnivået opp på regjeringsnivå. Men man må da være klar over at det i vårt tilfelle bare dreier seg om 20 – 30 prosjekter årlig.

Regjeringen kan avvise prosjektforslaget, kreve ompuss, eller sende det videre til forprosjekt. Når regjeringen skal ta beslutningen om hvilket konsept som eventuelt skal videreføres til forprosjektfasen, kan utfallet enten bli at en velger nullalternativet (dvs. stopper videre utredning) eller at en går videre med ett eller flere konsepter.

Ansvarlig departement, eventuelt underliggende etat, vil da som resultat av forprosjektet utarbeide en dokumentasjon av kostnadsoverslaget og styringsunderlag. Denne dokumentasjonen skal deretter gjennom ekstern kvalitetssikring (KS2), før prosjektet kan legges frem for Stortinget for endelig vedtak og budsjett.

Avgjørelser i Stortinget er avhengig av et politisk flertall, som betyr at utfallet i et gitt tilfelle kan bli at prosjektet ikke godkjennes, men blir avvist.

2.1 Konseptvalgutredningen

Utgangspunktet for kvalitetssikringen er som nevnt en konseptvalgutredning (KVU), i forsvarssektoren kalt Konseptuell løsning (KL). Den skal utrede minst to ulike alternativer i tillegg til et nullalternativ. Alle alternativene skal analyseres til samme detaljeringsnivå, også nullalternativet. Fagdepartementet er ansvarlig for KVU-en, men får ofte bistand fra, eller delegerer gjennomføringen av utredningen, til underliggende etat, eventuelt til eksterne utredere.

KVU-rapporten skal være strukturert med følgende kapitler:

1. Behovsanalyse
2. Strategikapittel
3. Overordnede krav
4. Mulighetsstudie
5. Alternativanalyse
6. Føringer for forprosjektfasen

Kravet om eget kapittel om mulighetsstudie ble innført i tredje rammeavtaleperiode (fra 2011). Før den tid var temaet dekket som en del av alternativanalysen.

Kvalitetssikrerne har altså en betydelig rolle i å sikre at beslutningsunderlaget er tilstrekkelig godt underveis i denne prosessen. De skal kontrollere de fire første kapitlene i KVU/KL med hensyn på indre konsistens og konsistens mellom kapitlene. I tillegg skal de kontrollere om konseptene er relevante og gyldige i forhold til behov, strategi, overordnede krav og utnyttelse av mulighetsrommet.

Kvalitetssikrerne skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse og samfunnsøkonomisk analyse, samt gi sin tilrådning om beslutningsstrategi. De skal også gi en anbefalt rangering av konseptene, basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger, alternativets beslutningsfleksibilitet samt finansieringsplan. Til slutt skal kvalitetssikrer vurdere gjennomføringsstrategien, og gi sin tilrådning om føringer for forprosjektfasen.

2.2 Formålet med denne rapporten

Hensikten med denne rapporten er å gi en oversikt over hva som har skjedd med prosjektene som til nå har vært gjennom KS1 og hvorfor. Det er viktig å merke seg at dette gjelder landets største investeringsprosjekter. Det de har felles er at tidligfasen og gjennomføringsfasen tar lang tid, i noen tilfeller tiår. Det er illustrerende at knapt noen av prosjektene som har vært gjennom KS1 siden ordningen ble innført i 2005 er kommet så langt at de er ferdigstilt. Denne studien bygger på en tidligere studie om det samme (Tyholt Grindvoll, 2015). Antallet prosjekter som hadde vært gjennom KS1 var da 65. I dag er 39 prosjekter kommet til. Men samtidig er alle 104 kommet videre i prosessen og gir oss et bedre bilde av effekten av kvalitetssikringen av konseptvalget, og dermed godheten av prosjektene som fremmes for gjennomføring, kvaliteten

på beslutningsunderlaget, av den faglige og politiske beslutningsprosessen - og av kvalitetssikringen selv. Denne rapporten gir oversikt over:

- Prosjekter som har gjennomgått KVV/KS1
- Hva som har skjedd med sakene etter at KVV- og KS1-rapporten er overlevert fagdepartementet og hvorfor
- Prosessen etter KS1 og regjeringsbeslutningen

3 Analysemetode og datainnsamling

I alt 104 prosjekter har vært igjennom KS1 per september 2018 (se vedlegg 1 for en oversikt over prosjektene som inngår i studien). 26 av disse er kommet så langt at de også har vært igjennom KS2.

I tabell 1 er prosjektene fordelt etter type. Det er flest samferdselsprosjekter, herav flest vegprosjekter. Byggeprosjekter utgjør den nest største gruppen, dernest forsvarsprosjekter.

Tabell 1. Type og antall prosjekter.

Type prosjekt	Antall
Veiprojekt	45
Byggeprosjekt	23
Forsvarsprosjekt	11
Jernbaneprojekt	8
IKT-prosjekt	5
Sjøfartsprosjekt	4
Idrettsarrangement	4
Annet	4
Sum	104

Vi har hatt en systematisk gjennomgang for å etablere prosjektenes status. Denne omfatter intervju og samtaler med sentrale informanter, data fra Concepts database Trailbase, gjennomgang av pressemeldinger, presseartikler, korrespondanse mellom departement og etat, Stortingsproposisjoner, Stortingsmeldinger etc. Vi har kun benyttet offentlig tilgjengelig informasjon, og har ikke hatt innsyn i R-notater ettersom disse er konfidensielle. Vi må derfor ta forbehold om at det kan være misforståelser om hendelser eller utfallet av enkelte saker i fremstillingen i denne rapporten.

3.1 Utfordringer med datasettet

Proessen med å følge et prosjekt fra start til slutt er vanskelig, ettersom noen prosjekter kan enten bli slått sammen eller delt opp i mindre prosjekter. Dette gjør at navn, omfang av prosjektet og kostnad endres igjennom tidligfasen. Det gjør også at å følge et spesifikt prosjekt kan bli vanskelig. Vi har i denne studien langt til grunn prosjektinndelingen som er benyttet i Concept-programmets database (Trailbase), så fremt det ikke er kommet frem annen sammensetting av prosjektene igjennom intervju og samtaler. Nummereringen i Trailbase referer til rekkefølgen når prosjektet ble registrert, og er ikke nødvendigvis kronologisk i forhold til når de er behandlet.

En annen utfordring er at vi studerer et bevegelig mål, og over den tiden det tar å gjennomføre en studie som dette skjer det endringer. Det gjør at bildet selvsagt, uansett tidspunkt, ikke vil gi en eksakt beskrivelse av situasjonen på publiseringstidspunktet.

4 Resultater

Vi har delt prosjektene inn i åtte kategorier som beskriver utfallet av KS-prosessen status på det tidspunktet denne studien ble gjennomført, samt hvor langt i prosessen de er kommet, se tabell 2, som gir et oversiktsbilde av situasjonen.

Tabell 2 Utfallet for KS1-prosjektene (antall).

Utfall	Antall prosjekter
0 Videreført med valgt konsept	45
1 Lagt på vent	16
2 Under planlegging	17
3 Sendt tilbake for videre utredning	12
4 Videreført i forbedret tilstand	6
5 Avvist (nullalternativet ble valgt)	5
6 Trukket	2
7 Vedtatt gjennomført, men ble så stoppet	1
Sum	104

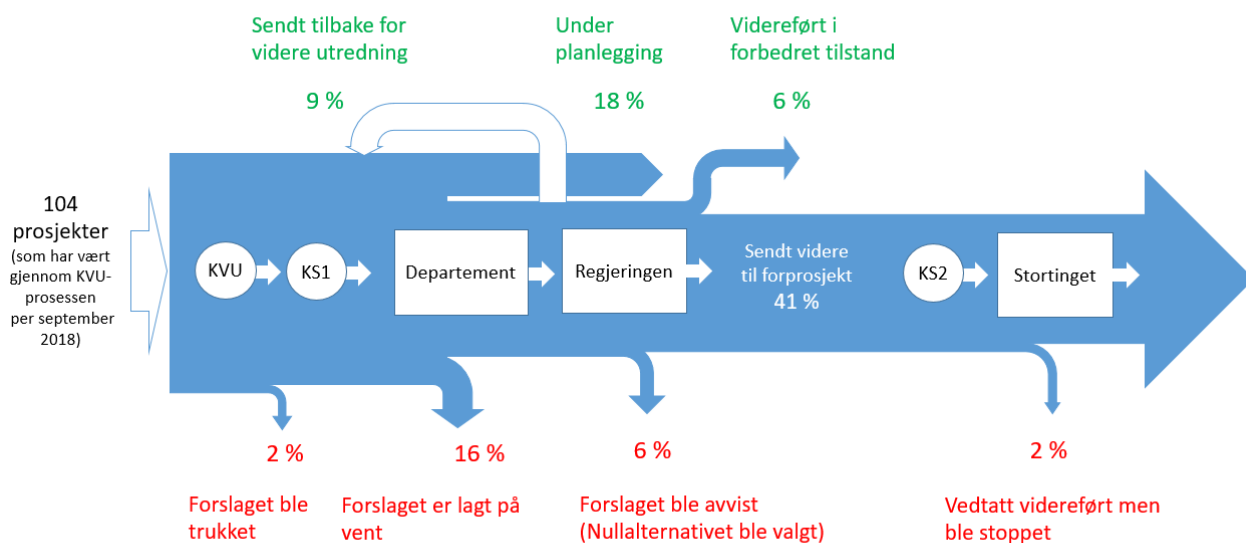
Til sammen 104 prosjekter har vært igjennom KVV og KS1 per september 2018 (se vedlegg 1). 45 av disse har gått videre med ett eller flere konsepter etter regjeringsbehandling. 26 har vært igjennom en KS2 prosess, hvorav 17 er vedtatt av Stortinget. Noen av disse er under bygging (Nasjonalmuseet, Campus Ås), og for noen er anskaffelsen underveis (Kampfly F-35) og IKT i NAV (fase 1). I alt er det ca. 20 % som kan ses på som ferdig med kvalitetssikringsprosessen, de resterende 80 % er fortsatt i prosessen eller er blitt stoppet/avvist underveis. Merk at dette er situasjonen per september 2018, og at prosessen er i kontinuerlig endring.

4.1 Prosjekter som er videreført med valgt konsept

At et prosjekt er videreført med valgt konsept betyr her at det har vært gjennom utredning og kvalitetssikring, og gått videre med ett eller flere konsepter, eller er sendt videre med ett konsept til forprosjekt etter behandling i regjeringen. Det gjelder per dato 45 prosjekter. Noen av disse er så langt utredet videre gjennom et forprosjekt, noen har vært gjennom KS2, og noen er vedtatt av Stortinget.

Det er verdt å merke seg at per september 2018 er bare fire prosjekter kommet så langt at de er under gjennomføring. Det gjelder prosjektene *Fremtidig kampflykapasitet*, *Nybygg NVH (Campus Ås)*, *Nasjonalmuseet* og *Modernisering av IKT i NAV*.

Kategorien «videreført med valgt konsept», som er den største kategorien i vårt utvalg, er ikke fokus i denne studien. Det er prosjektene som er vurdert som minst problematiske, og derfor sluppet videre uten heftelser. Denne studien er imidlertid avgrenset til å se på de øvrige, som av en eller annen grunn har stoppet opp.



Figur 2 Status for 104 prosjekter som per september 2018 har vært gjennom KVV/KS1-prosessen (prosent)

4.2 Prosjekter som er i prosess

Dette gjelder prosjekter som med stor sannsynlighet vil bli gjennomført, men som av ulike årsaker blir utsatt, for eksempel i forhold til prosessen med Nasjonal transportplan i samferdselssektoren. Prosjektene er merket med grønt i figur 2.

1 Lagt på vent

Kategorien *lagt på vent* gjelder prosjekter som har vært utredet ved KVV og KS1, men som ikke er blitt videreført med et bestemt konseptvalg. Avgjørelsen har enten blitt utsatt, eller prosjektet er blitt lagt på hylla. For øyeblikket har vi ikke oversikt over hva som skjer med prosjektene under denne kategorien. De utredes ikke på nytt, og de er heller ikke under planlegging. Det kan hende at det skjer noe i prosjektene, men dette har ikke dukket opp i offentlige dokumenter, noe som gjør at vi har lagt de under kategorien *lagt på vent*. Det er store prosjekter som *Kryssing av Oslofjorden*, og teknologisk kompliserte prosjekter som *Elektronisk kommunikasjon i nordområdene* og *Fremtidig dekommisjonering av de nukleare anleggene*.

16 prosent av prosjektene er blitt lagt på vent. 15 av disse etter KVV/KS1, og ett prosjekt etter KS2. Det gjelder «Folkehelseinstituttet». Prosjektet er ferdig prosjektert, men statsråden ønsket ifølge presseoppslag ikke å benytte midler på byråkratiet i helsesektoren, så lenge helsesektoren generelt trenger midler til helsetiltak.

2 Under planlegging

18 prosent av prosjektene er *under planlegging*. Prosjektet har vært igjennom KVVU og KS1, men det endelige valget av konsept og videreføring er ikke tatt enda. Denne kategorien omfatter hovedsakelig samferdselsprosjekter, og innebærer at prosjektet ikke har blitt lagt inn i NTP, men at det planlegges videre. Det gjelder også politihus og rettsbygning i Bergen, og et stort og komplekst prosjekt som *Fullskala fangst, transport og lagring av CO₂*.

3 Sendt tilbake for videre utredning

Vår gjennomgang viser at hele 9 prosent av prosjektene ble *sendt tilbake for videre utredning*. Sju av disse ble sendt tilbake etter KVVU/KS1 (for eksempel nye lokaler for Brønnøysundregistrene, som ble sendt tilbake rett før KS2), og to etter KS2 (hevingen av U-864 og Stad stadskipstunnel). Årsakene til at prosjekter blir sendt tilbake kan være at regjeringen mener at man har et mangelfullt beslutningsgrunnlag, at prosjektene blir dyrere enn forventet på et tidligere tidspunkt (spesielt for prosjektene som har vært igjennom KS2), eller at rapporten ikke var i samsvar med lokalbefolkningens ønsker. Den siste årsaken gjelder spesielt prosjektet «heving av U-864». Lokalbefolkningen ønsker heving av ubåten og dekking av grunn, men rapportene viser at usikkerheten ved heving er for stor og kvalitetssikrerne anbefalte kun tildekking av vraket. Problemstilling nå er om en skal prøve å heve deler av vraket, ettersom hele vraket uansett ikke er mulig å heve. Ekstern kvalitetssikrer mener at dette blir være veldig dyrt og risikabelt med tanke på usikkerheten rundt tilstanden til vraket.

Stad skipstunnel er et særtilfelle ettersom prosjektet har vært gjennom KS2 to ganger i tillegg til KS1. Det ble først kvalitetssikret i 2003 (KS2 av Terramar AS). Men etter at ordningen med kvalitetssikring av konseptvalget kom i 2005 ble det stilt krav om at Kystverket tok et skritt tilbake og utarbeidet en konseptvalgutredning av dette prosjektet som på bakgrunn av en rekke tidligere samfunnsøkonomiske analyser ble vurdert som kontroversielt. Den ble gjennomført i 2007. Fiskeri- og kystdepartementet ønsket imidlertid å utrede prosjektet i et større perspektiv som blant annet omfattet influensområdet fra Stavanger til Trondheim. Ny KVVU ble utarbeidet med bistand fra DnV og forelå i 2010. Den ble kvalitetssikret i 2012. Først i 2018 kom kvalitetssikringen av kostnadsestimatet og styringsunderlaget fra forprosjektet, KS2, utført av Atkins og Oslo Economics. Den konkluderer med at prosjektet blir langt dyrere enn tidligere antatt og at samfunnsnyttene blir langt lavere. Prosjektet er lagt inn i nåværende NTP, men prioritering og innpassing i statsbudsjett-sammenheng er for tiden uavklart.

4 Videreført i forbedret tilstand

Seks prosent av prosjektene er blitt *videreført i forbedret tilstand*. Tre av disse har vært igjennom KS2, og tre har bare vært igjennom KVVU/KS1. For prosjektene i denne kategorien har kvalitetssikringsprosessen ført til en endring i konsept, og dermed at prosjektet er med en forbedret konseptuell løsning. Prosjektet har modnet. Et godt eksempel er *Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer*, der en istedenfor et stort byggeprosjekt for et sentralt arkiv, valgte en delt løsning med bruk av eksisterende arkiver og utvidning av disse for lagring av nødvendig materiale på papir, og et mindre anlegg på Tynset for digitalisering av materiale.

Et annet er byggeprosjektet «Anlegg for livsvitenskap». Prosjektet har vært igjennom både KVV/KS1 og KS2, og årsaken til at det kategoriseres på denne måten var at KS2 prosessen avdekket at grunnforholdene var for dårlige, og Kunnskapsdepartementet satte det prosjektet på vent. Senere ble problemet løst, og prosjektet ble videreført i en bedre tilstand enn før KS2.

4.3 Prosjekter som har stoppet opp

Dette gjelder prosjekter som er tatt ut av den fortsatte prosessen endelig eller på ubestemt tid, og det sannsynligheten for at de blir gjennomført er svært lav, markert med rødt i figur 2. Innenfor et demokratisk system der politiske fraksjoner trekker i forskjellige retninger kan en ikke se bort fra muligheten om at utfallet kan bli et annet i enkelte saker, men det vil i så fall kreve omkamp. Det gjelder de fire kategoriene nedenfor. Det er en glidende overgang mellom de forskjellige kategoriene, spesielt mellom *lagt på vent* og *sendt tilbake for videre utredning*. For prosjekter som er lagt på vent kan det hende at det er noe som skjer, men det har ikke dukket opp i offentlige dokumenter, noe som gjør at vi ikke har hatt tilgang til informasjonen.

5 Avvist/stoppet

Kategorien gjelder prosjekter der nullalternativet er valgt istedenfor de konseptalternativene som er analysert. Prosjektforslaget som sådant blir dermed avvist eller stoppet. Dette gjelder seks prosjekter. Ett av dem er *Nytt logistikkknutepunkt i Bergensregionen* der en valgte å gå videre med forbedring av det eksisterende, et annet er *CO2-båndtering Kårstø*, som ble avviklet på et sent tidspunkt på grunn av høye kostnader og stor usikkerhet om nytten. Prosjektet *Fotball EM 2016 (EURO 2016) i Oslo* er et annet eksempel. Det skulle være et samarbeid mellom Norge og Sverige, men både den norske og senere den svenske regjeringen valgte å si nei til å stille statsgaranti for en søknad. I det kontroversielle prosjektet *Nasjonal slepebåtberedskap* var spørsmålet om en skal opprette et statlig beredskap med skip og infrastruktur, eller leie kapasitet i markedet ved behov. Svaret var nokså enkelt. Prosjektet «Dobbeltspor Voss – Arna» omfattet både veg og jernbane. Der ble jernbanedelen videreført, mens vegdelen ble avvist.

Ett av prosjektene har gått videre til KS2 for å så bli stoppet, dette gjelder merverdiprogrammet til politiet. Men de fleste blir stoppet ved at kvalitetssikrer anbefaler avvisning eller er sterkt kritiske til prosjektet, og dersom regjeringen følger denne anbefalingen.

6 Trukket

Det tidligste punktet der et prosjekt kan bli stoppet er ved at forslaget blir trukket. Det gjelder bare 2 % av prosjektene som har vært igjennom KVV/KS1, og gjelder garantisøknadene vedrørende idrettsarrangementene «OL i Tromsø i 2022» og «OL i Oslo 2022». Begge ble trukket rett etter at KS1-rapporten ble fremlagt. Kvalitetssikrer viste i begge tilfeller at prosjektet ble vesentlig dyrere og hadde større usikkerhet enn forutsatt. Det var Idrettsstyret som selv valgte å trekke søknaden om statsgaranti for OL i Tromsø. Oslo kommune valgte å trekke søknaden om OL i Oslo, blant annet etter å ha loddet tilslutningen i befolkningen og politisk.

7 Vedtatt gjennomført, men ble så stoppet

Denne kategorien inneholder kun to prosjekter til nå. Prosjektene ble vedtatt gjennomført av Stortinget, men så stoppet. Begge fordi leverandøren ikke lenger kunne levere (Sikker tilgang til romsegmentet og Landbasert indirekte ildstøtte). Prosjektet *Sikker tilgang til romsegmentet*, som skulle skaffe satellittkapasitet for sikre Forsvaret effektiv kommunikasjon med styrkene i Afghanistan ble stoppet etter at regjeringen i Spania gikk ut av avtalen med leverandøren, som gjorde at prosjektet ble ulønnsomt for leverandøren. Dette førte til at Norge også gikk ut av prosjektet. Prosjektet *Landbasert indirekte ildstøtte*, var et norsk/svensk utviklingsprosjekt av et våpensystem, det ble etter hvert vurdert lite hensiktsmessig ettersom leverandøren ikke klarte å levere med tanke på de norske kravene eller til avtalt tid. Prosjektet ble stoppet og en opprettet ett nytt prosjekt som skulle dekke behovet. Det å anskaffe et allerede ferdig utviklet alternativ fra Korea.



Figur 3 Oversikt over hva som har skjedd med prosjektene

5 Årsaker til at prosjektene stopper opp

At prosjekter stopper opp har alltid en årsak. Denne er ikke alltid klart uttrykt og det er ofte flere enn en årsak. Det kan være faglige spørsmål, politiske eller økonomiske, eller det kan være at prosjektet er innordnet et overordnet system som for eksempel Nasjonal Transportplan. Eller det kan være politiske dragkamper mellom ulike parter, og ikke minst at tidligfasen i disse store prosjektene er så lang at den går over to eller flere regjeringsperioder.

Tabell 3 Oversikt over årsakene til at prosjektene har stoppet opp

Kategori	Lagt på vent	Under planlegging	Sendt til videre utredning	Videreført i forbedret tilstand	Avvist/Stoppet	Trukket	Vedtatt gjennomført, men ble så stoppet	SUM
Endret behov/nytte	6	1	2	1				10
Økt kostnad	2	1	2	1	2	1	1	10
Lokalisering	2	1	1	2				6
Opinionsmotstand	3		2			1		6
Organisering		4	1		2			7
Nye teknologiske muligheter	1	1		2	2		1	7
Andre/uavklarte årsaker	3	10	1					14
Antall prosjekt	17	18	9	6	6	2	2	60

Det politiske aspektet er et interessant tema i seg selv, som ikke er utforsket her. Men i en tidligere studie, (Samset m.fl., 2009), gjennomgikk vi tidligfasen av prosjektet *Stad skipstunnel* som er unikt fordi tidligfasen har vart i mer enn 30 år. I denne perioden har landet hatt syv regjeringer, og det har vært fattet en rekke vedtak på regjeringsnivå. Det første var Brundtland III i 1996 om å skrinlegge prosjektet på grunn av dets begrensede nytte. Bondevik I gjorde en helomvending i 1998, som innebar å gjennomføre et fullstendig forprosjekt. Deretter har Stortinget og ulike regjeringer bidratt til at en har fått en serie med undersøkelser og utredninger som ikke har ført til en reell beslutning, før Stoltenberg II i 2013 ga løfte om å bevilge penger til et forprosjekt. Prosjektet var da tatt inn i Nasjonal transportplan.

I denne studien har vi sett mest på faglige begrunnelser, og identifisert seks slike som vist i tabell 2. Det gjelder spørsmål om:

- Behov/nytte
- Kostnad
- Organisering
- Teknologi

- Opinion
- Lokalisering

Vi har sortert prosjektene i forhold til disse basert på tilgjengelig informasjon, og i tillegg gjennomført separate casestudier av 10 prosjekter. Resultatet er sammenfattet i tabell 2. Det er interessant å merke seg at det er spørsmålet om *behov og nytte* som står sterkest ut, det gjelder hele 23 prosent av prosjektene. I de fleste tilfellene har det ført til at prosjektene er blitt lagt på vent. Dernest, i 22 prosent av prosjektene, er det spørsmålet om *kostnad* som har fått særlig oppmerksomhet. Det er det kriteriet som er enklest å kvantifisere, og som politikere, fagfolk og praktikere legger stor vekt på.



Figur 4 Oversikt over årsakene til at prosjektene har stoppet opp

For øvrig er det omtrent like stor oppmerksomhet om de andre temaene. Det gjelder spørsmålet om *organisering* og *teknologi* som er et særdeles vanskelig tema i er verden i rask forandring, *opinion*, i betydningen menigmanns oppfatning og vurdering. Den siste kategorien er *lokalisering*. Det er også interessant, fordi vi ser at man i mange KS-prosjekter ikke kommer frem til ulike konseptuelle alternativer, men bare ulike lokalisering av samme konseptuelle løsning, som er i strid med intensjonene i KS-ordningen. Det gjelder særlig store bygg som museer og universitetsbygg. Årsaken *uavklart* gjelder for det meste prosjekter som er under planlegging for øyeblikket, og ikke har en spesiell årsak til hvorfor de har endt opp i den kategorien de har

5.1 Behov og nytte

Tabell 4 Prosjekter som har stoppet opp på grunn av spørsmål vedrørende behov/nytte

Prosjekt	Status	Årsak
E6 Mørsvikbotn - Ballangen	Lagt på vent	Behov/nytte
E16 Bjørge - Øye	Lagt på vent	Behov/nytte

Bypakke Bergen (regionpakke Bergen)	Lagt på vent	Behov/nytte
Ocean Space Centre - havromsteknologi	Lagt på vent	Behov/nytte
E134 Gvammen-Vågsli	Lagt på vent	Behov/nytte
Elektronisk kommunikasjon i nordområdene	Lagt på vent	Behov/nytte
Stad skipstunnel	Sendt til videre utredning	Behov/nytte
Rv15 Strynefjellet	Sendt til videre utredning	Behov/nytte
E39 Aksdal - Bergen / Stord - Os (Hordfast)	Under planlegging	Behov/nytte
Fornyelse av TVIST- systemene	Videreført i forbedret tilstand	Behov/nytte

Spørsmålet om hvilket behov et prosjekt er ment å skulle tilfredsstille er kanskje det mest grunnleggende for både beslutningstakere og planleggere, og ikke minst for brukerne. Dersom det ikke er behov for et prosjekt er sjansen for å lykkes svært lav. Vurderingen av nytte står sterkt i KS-ordningen, og koplingen mellom behov og nytte er åpenbar. Samtidig er det klart at kravet om at det skal foreligge et behov ikke er absolutt. Det er gode grunner til å være enig i at samfunnet har behov for et sentralt logistikk-knutepunkt eller en nasjonal slepebåt beredskap som kan buksere havarister til land. Men ikke like lett å se behovet for et europamesterskap i fotball eller en større opera enn den eksisterende.

Spørsmålet om behov og nytte kommer frem i alle samferdselsprosjekter, fordi det er et krav om samfunnsøkonomisk analyse og gode rutiner for dette, ikke minst med bruk av transportmodeller. Men det var fremtredende kanskje først og fremst i prosjektene *Stad skipstunnel*, *Ocean Space Center*, og *Elektronisk kommunikasjon i nordområdene*.

Prosjektet Stad skipstunnel har i løpet av omtrent tre tiår vært gjennom 12 samfunnsøkonomiske analyser hvorav flere er negative og i økende grad ettersom dimensjonen på tunnelen har økt kraftig med årene og dermed kostnadene. Samtidig er behovet redusert (sikkerhet ved passering av Stad-landet), fordi båtene er blitt større og sikrere, en har fått fortløpende vær- og bølgevarsling via internett, m.m. (Kvalheim, 2015)

Prosjektet Ocean Space Center dreier seg om utvikling av Marinteknisk senter inklusive skipsmodelltangen i Trondheim. Prosjektet var gjennom en første KS1-prosess som endte med at det ble lagt på vent. I 2018 ble det lagt frem en ny supplerende analyse som nå er gjenstand for ny KS1-vurdering. Hovedproblemet er at behovet og nytten av investeringen er usikker, det gjelder særlig byggingen av en langt større skipsmodelltank enn den bestående og ambisjonsnivået en har lagt seg på. Et annet problem er EUs konkurranseregler, som nevnt tidligere i rapporten. Prosjektet handler også i høyeste grad om teknologi, og behovet for en stor skipsmodelltank i en tid der digital simulering i økende grad tar over for fysisk utprøving.

5.2 Kostnad

Tabell 5 Prosjekter som har stoppet opp på grunn av kostnadsøkning

Prosjekt	Status	Årsak
----------	--------	-------

Dobbeltspor Arna - Fløyen og Arnatunnel	Avvist/stoppet	Kostnad
Nytt logistikknutepunkt i Bergensregionen	Avvist/stoppet	Kostnad
Folkehelseinstituttet	Lagt på vent	Kostnad
E134 Kongsberg - Gvammen	Lagt på vent	Kostnad
Nye lokaler Brønnøysundregistrene	Sendt til videre utredning	Kostnad
Oslovet	Sendt til videre utredning	Kostnad
OL i Tromsø 2018	Trukket	Kostnad
Nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen	Under planlegging	Kostnad
Sikker tilgang til romsegment	Vedtatt gjennomført, så stoppet	Kostnad
Sensorer for militær luftromsovervåkning	Videreført i forbedret tilstand	Kostnad

Den politiske dragkampen om bruken av offentlige midler i Norge handler nødvendigvis om tiltakenes og prosjektenes kostnad i kronebeløp. Nøkternhet i slike diskusjoner er kanskje spesielt viktig i offentlig sektor fordi det dreier seg om tilskudd eller investeringer som ikke medfører økonomiske forpliktelser for mottakerne². Dermed oppstår det hva som kalles «perverse insentiver», og motivasjonen til å økonomisere med midlene som man ser i privat sektor, er ikke like sterk.

Dette ble godt illustrert i OL-prosjektet Tromsø 2018. KS1-analysen konkluderte med at totalkostnaden ville bli langt høyere enn antatt. Dette førte til at idrettsorganisasjonene trakk søknaden, fordi deres forpliktelse til å dekke en viss mindre prosentandel ville bli tilsvarende høyere.

Prosjektet *Sikker tilgang til romsegmentet* dreiet seg om at Forsvaret skulle gå fra å leie satellittkapasitet for å sikre direkte kommunikasjon med styrkene i Afghanistan, til medeierskap til en satellitt. Initiativet kom i 2006. Etter full KS-prosess og prosjektstart ble prosjektet skrinlagt i 2014, fordi Spania hadde en gjennomgang av sine investeringer og trakk sin garanti til leverandøren av satellitten. I etterkant trakk Norge seg ut av Afghanistan og behovet for satellittkommunikasjon ble mindre. Det er fortsatt behov for bruk av satellitter, men det blir dekket ved å leie satellittkapasitet til langt lavere pris. Prosjektet ble derfor skrinlagt.

Kostnad har også vært et sentralt tema i de større veiprosjektene, ikke minst i prosjektet *Oslovet*, som er et av mange samferdselsprosjekter som er sendt til videre utredning.

5.3 Organisering

Tabell 6 Prosjekter som har stoppet opp på grunn av spørsmål om organisering

Prosjekt	Status	Årsak
Fotball EM 2016 (EURO 2016)	Avvist/stoppet	Organisering

² Et typisk unntak er bompengefinansiering av veier

Nasjonal slepebåtberedskap	Avvist/stoppet	Organisering
Fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene	Sendt til videre utredning	Organisering
E39 Ålesund - Bergsøya	Under planlegging	Organisering
E39 Bergsøya - Valsøy	Under planlegging	Organisering
E39 Skei - Ålesund	Under planlegging	Organisering
Østre linjes forbindelse til Oslo	Under planlegging	Organisering

Organisering, ikke minst spørsmålet om leie eller eierskap, er et sentralt tema i flere prosjekter. Det beste eksemplet på dette er prosjektet *Nasjonal slepebåtberedskap*. Den statlige slepebåtberedskapen ble etablert i 2003 gjennom et samarbeid mellom Kystverket og Forsvaret. Denne beredskapen skulle klare å håndtere skip med større forurensningspotensial enn det den nasjonale oljevernberedskapen er dimensjonert for, redde menneskelig og økonomiske verdier. Den kan betegnes som en «topp-forsikring» mot hendelser som etablert oljevernberedskap ikke kan takle.

Den totale slepeberedskapen baseres på innleie av relevante fartøyer fra private selskaper. I 2005 startet en prosess hvor man vurderte to prinsipielt ulike alternativer: innleie av fartøyer fra private selskaper eller at staten eier og driver nye store spesialfartøy.

KVU-prosessen førte frem til anbefaling i 2012 om at staten skulle eie og drive 6 nye, store spesialfartøy. KS1-prosessen viste tydelig at det alternativet med staten som eier og driver av store spesialfartøy, var meget kostbart og ikke hadde den nødvendige samfunnsøkonomiske nytte. I 2018 ble det fattet beslutninger om både organisatoriske endringer i forholdet mellom Kystverket og Kystvakten og materielle styrkinger, og løsningen med staten som eier og driver av slepebåter ble skrinlagt, og man har fortsatt med innleie av private båter. Lønnsomheten var i dette som i mange andre prosjekter avgjørende for utfallet. Prosjektet er nærmere omtalt i vedlegg 2.

5.4 Teknologi og lønnsomhet

Tabell 7 Prosjekter som har stoppet opp på grunn av spørsmål vedrørende teknologivalg

Prosjekt	Status	Årsak
CO2-håndtering Kårstø	Avvist/stoppet	Teknologi/lønnsomhet
Merverdiprogrammet	Avvist/stoppet	Teknologi/lønnsomhet
Fremtidig dekommisjonering av de nukleære anleggene i Norge	Lagt på vent	Teknologi/lønnsomhet
Fullskala fangst, transport og lagring av CO2	Under planlegging	Teknologi/lønnsomhet
Landbasert indirekte ildstøtte	Vedtatt gjennomført, så stoppet	Teknologi/lønnsomhet
Modernisering av IKT i NAV	Videreført i forbedret tilstand	Teknologi/lønnsomhet

Å ta beslutninger om teknologivalg i en tid hvor teknologien er i rask utvikling er spesielt krevende. I åtte av KS1-prosjektene har teknologiaspektet representert en særlig utfordring. Det gjelder to IKT-prosjekter, hvor ett ble videreført i forbedret tilstand som resultat av KS-ordningen. Det gjelder *Modernisering av IKT i NAV*. Som går ut på utarbeidelse av nye sakbehandlingssystemer. Dette er vanskelig i en tid der programvare utdatertes veldig raskt.

I tillegg kommer *Merverdiprogrammet*, som var et stort og omfattende reformprogram for IKT effektivisering av straffesaksbehandlingen i Politiet. Etter en nær fem år lang prosess fra KVVU til KS 2-rapport, konkluderte man med at Merverdiprogrammet var for stort og omfattende, og ikke var en egnet tilnærming for IKT-moderniseringen i Politiet. I 2015 ble programmet skrinlagt med beslutning om at IKT-moderniseringen i Politiet skulle gjennomføres med mindre og mer fleksible prosjekter. Prosjektet ovenfor er nærmere omtalt i vedlegg 2.

En helt annen kategori prosjekter er *CO2-håndtering Kårstø*. Erfaringen så langt er at teknologien er umoden, lønnsomheten ikke tilstede (ettersom gasskraft ikke er lønnsomt for tiden, er heller ikke rensing lønnsomt), og lagringsmulighetene av CO2 har man ennå ikke funnet noen løsning på. KS-prosessen har bidratt til at prosjektet er avvist. Samtidig arbeides det med andre prosjekter for fangst, transport og lagring av CO2. Erfaringene med Kårstø-prosjektet reiser spørsmålet om prosjekter av samme type er realistiske.

De foregående prosjektene handler om ny teknologi. Prosjekter som handler om håndtering av gammel teknologi kan være enda mer krevende. Prosjektet *Fremtidig dekommisjonering av de nukleære anleggene i Norge* er et eksempel på det. Her handler det om å håndtere mengder radioaktivt anfall, blant annet brenselstaver av et annet format enn hva konvensjonelle anlegg kan prosessere i dag. Dette gjør nå at prosjektet er lagt på vent.

I prosjektet *Landbasert indirekte ildstøtte*, handler det til dels om teknologi. Her hadde man inngått et samarbeid med Sverige om å utvikle en ny type mobilt artillerisystem. I 2013 ble det klart at leverandøren ikke ville levere et produkt som tilfredsstilte kravene som den norske stat satt. Det ville også bli store forsinkelser, og at både tid og kostnad tilsa at en ville være tjent med å trekke seg fra kontrakten. I stedet ble det gjennomført testing av artillerisystemer fra fire tilbydere, som endte med å anskaffe materiellet fra en koreansk leverandør, til en lavere pris enn hva utviklingsprosjektet til slutt hadde kostet. Leveranse er nå forventet ultimo 2019.

Et annet interessant prosjekt er *Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer*. Prosjektet gikk ut på å sette Arkivverket i stand til å håndtere det papirbaserte arkivmateriale for statlig forvaltning. I 2012 konkluderte fremlagt forprosjekt med et bygg på 14 900 lokalisert til Tynset. Etter en KS-prosess ble det i 2015 besluttet å gå fra denne kostbare løsningen. I stedet fikk man en delt løsning hvor digitaliseringsfunksjonene ble lagt til Tynset sammen med nybygg for Norsk Helsearkiv, og magasinfunksjonene for bevaring av eldre og avsluttede papirbaserte arkiv ble samlokalisert med Nasjonalbibliotekets fjellanlegg i Mo i Rana. I dette, som i mange

andre prosjekter var spørsmålet om lønnsomhet avgjørende. Dette er derfor et godt eksempel på et prosjekt som er videreført i forbedret tilstand.

5.5 Opinion

Tabell 8 Prosjekter som har stoppet opp på grunn av holdninger i opinionen

Prosjekt	Status	Årsak
Odontologikapasitet ved UiO	Lagt på vent	Opinion
Kryssing av Oslofjorden	Lagt på vent	Opinion
Tullinløkka-området	Lagt på vent	Opinion
Heving av U-864	Sendt til videre utredning	Opinion
Hovedvegssystemet i Moss og Rygge	Sendt til videre utredning	Opinion
OL i Oslo 2022	Trukket	Opinion

I et demokrati kreves det at politikerne i betydelig grad er lydhøre i forhold til opinionen. I seks av prosjektene var dette et aktuelt tema. Prosjektet OL i Oslo 2022 er et godt eksempel, der meningsmålinger og politisk mening var viktige for at kommunen avviste prosjektet. OL i Tromsø 2018 er et eksempel på det motsatte. Til tross for stor tilslutning i Nord-Norge ble prosjektet avvist, i det tilfellet av interesseorganisasjonene selv og ikke av det offentlige.

Et annet prosjekt der opinionen har vært en viktig aktør er *Hevingen av U-864* ved Fedje, det vil si den havarerte ubåten fra 2. verdenskrig med en stor kvikksølvlast ombord. Her handler det om miljøkonsekvensene etter hvert som vraket og beholderne går i oppløsning. Lokalbefolkningen vil ha vraket fjernet, Staten mener det er svært risikabelt og kostbart og vil gå for tildekking der vraket ligger. Et sentralt spørsmål er her at mye av kvikksølvet allerede er lekket ut og ikke lar seg fjerne. I tillegg om det faktisk er mulig å heve noe av vraket, eller om dette er for risikabelt. Dette er et prosjekt hvor en etter KS1 har sendt saken tilbake for videre utredning.

5.6 Lokalisering

Tabell 9 Prosjekter som har stoppet opp på grunn av spørsmål om lokalisering

Prosjekt	Status	Årsak
Godsterminal, sporarealer og -kapasitet i Drammensområdet	Lagt på vent	Lokalisering
Fremtidig rettsbygning i Stavanger	Lagt på vent	Lokalisering
Den Nationale Scene	Sendt til videre utredning	Lokalisering
Rv 7 Hardangervidda og Rv 52 Gol-Voss	Under planlegging	Lokalisering
Vikingtidsmuseet (tidligere kulturhistorisk museum)	Videreført i forbedret tilstand	Lokalisering
Anlegg for livsvitenskap	Videreført i forbedret tilstand	Lokalisering

En sjettede årsak til at prosjekter har stoppet opp er spørsmålet om *lokalisering*. Det handler ikke minst om prosjektet som handler om *Godsterminal, sporarealer og –kapasitet i Drammensområdet*. KVUen munnet ut i en anbefaling av et konkret alternativ for en godsterminal. KS1- rapporten konkluderte med å anbefale at det ikke skulle bygges ny godsterminal men at virksomheten ved dagens terminal skulle videreføres. Dette sluttet regjeringen seg til, men beholdt tre mulige alternativer for en eventuell senere utbygging av en godsterminal i Drammensområdet. Det underliggende behov vurderes nå i en KVU for godsterminalstruktur for hele Oslofjordområdet fra Vest-Agder til Østfold, som forventes ferdig i 2019. Prosjektet er nærmere omtalt i vedlegg 2.

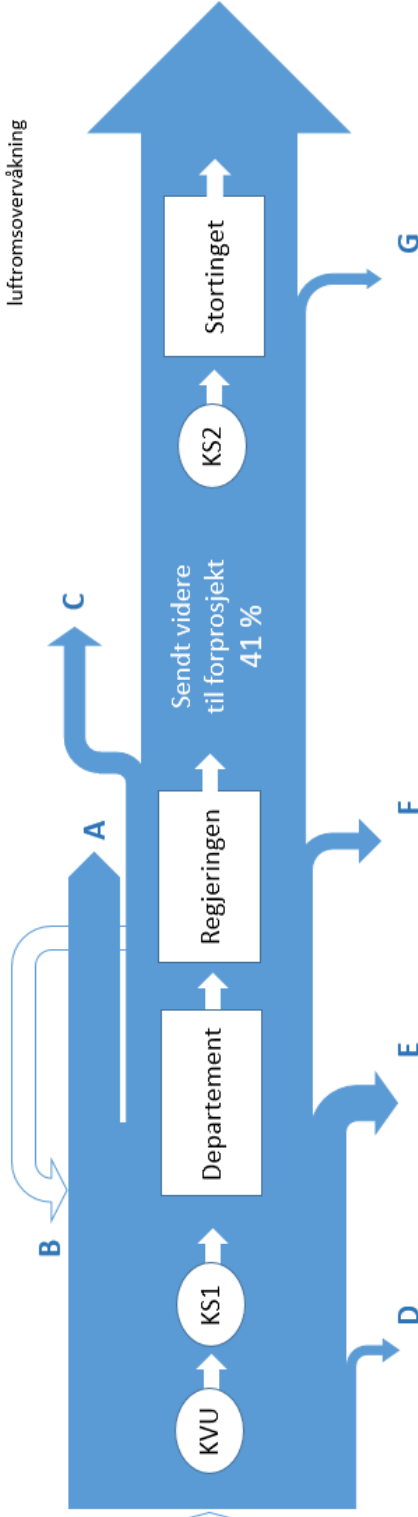
Når det gjelder *Campusprosjekt NTNU*, så har prosessen med å komme frem til endelig løsning knyttet til utfordringene for NTNUs campus har bestått av to faser. Den første fasen (2005 – 2008), som bar preg av forhandlinger mellom to parter, stanset opp uten at man hadde kommet frem til noen løsning. Grunnlaget for å gå videre var urealistisk og dårlig begrunnet. Den andre fasen (2013 – 2015), som fulgte statens prosjektmodell, førte altså frem til regjeringsvedtak om konsept og oppstart av forprosjektfase, som nå er i gang. Prosjektet er nærmere omtalt i vedlegg 2.

- A: Under planlegging (18 %)**
1. E39 Akdal - Bergen / Stord - Os (Hordfast)
 2. Transportsystemet i Tromsø
 3. Nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen
 4. Samferdselspakke for Kristiansandsregionen (fase 2)
 5. E39 Skei - Ålesund
 6. E39 Ålesund - Bergsøya
 7. E39 Bergsøya - Valsøy
 8. E6 Alta - Avlastningsvei
 9. E39 Søgne - Ålgård
 10. Rv35 Høksund - Åmot - Jevnaker
 11. Buskerudbypakke 2
 12. Transportsystemet i Tønsberregionen
 13. E6 Høybukta-Kirkenes
 14. Rv 7 Hardangervidda og Rv 52 Gol-Voss
 15. Fremtidig rettsbygning i Bergen
 16. Nytt politihus i Bergen
 17. Østre linjes forbindelse til Oslo
 18. Fullskala fangst, transport og lagring av CO2
 19. Evenes flystasjon
- B: Sendt tilbake for videre utredning (9 %)**
1. Stad skipstunnel
 2. Heving av U-864
 3. E39 Ålesund - Bergsøya
 4. Rv15 Strynefjellet
 5. Hovedvegssystemet i Moss og Rygge
 6. Nye lokaler Brønnøysundregistrene
 7. Fængselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene
 8. Straffegjennomføringskapasitet Østlandet
 9. Rv 7 Hardangervidda og Rv 52 Gol-Voss
 10. Den Nationale Scene, Bergen
 11. Oslonavet
- C: Videreført i forbedret tilstand (6 %)**
1. Vikingtidsmuseet (tidligere kulturhistorisk museum)
 2. Modernisering av IKT i NAV
 3. Anlegg for livsvitenskap
 4. Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer
 5. Fornyelse av TVIST-systemene
 6. Sensorer for militær luftromsovervåkning

104

prosjekter

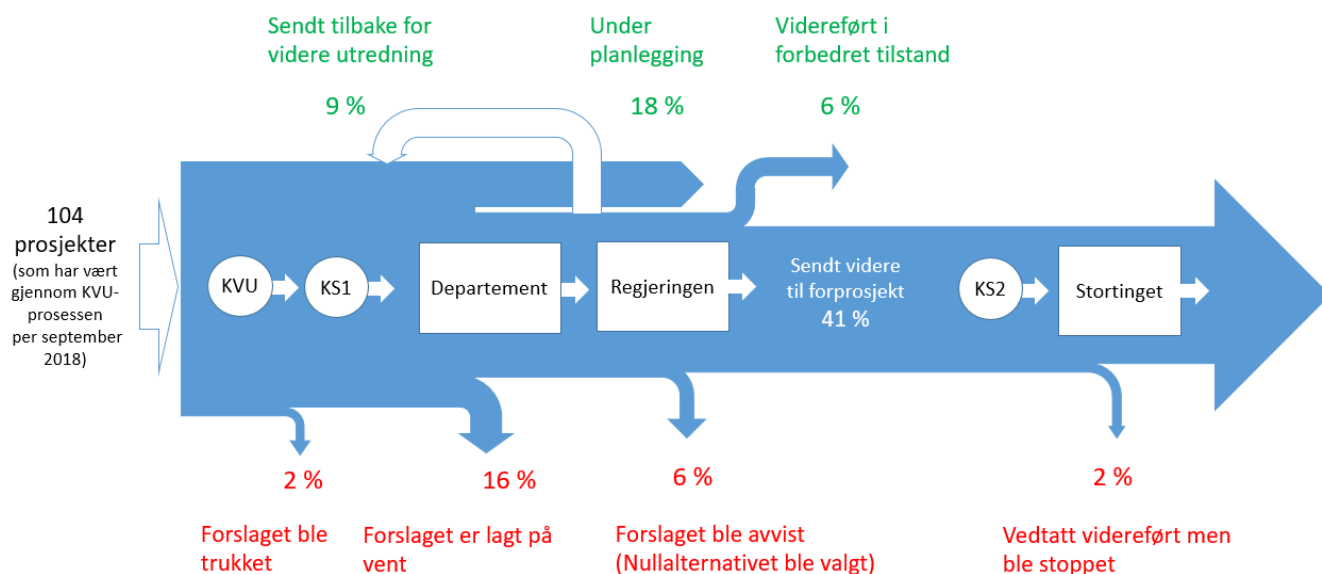
(som har vært gjennom KVVU-prosessen per september 2018)



- D: Forslaget ble trukket (2%)**
1. OL Tromsø 2018
 2. OL Oslo 2022
- E: Forslaget er lagt på vent (16%)**
1. Folkehelseinstituttet
 2. E134 Kongsberg - Gvammen
 3. E6 Mørsvikbotn - Ballangen
 4. E16 Bjørge - Øye
 5. Godsterminal, sporarealer og -kapasitet i Drammensområdet
 6. Bypakke Bergen (regionpakke Bergen)
 7. Ocean Space Centre - Fremtidens kunnskapssenter for havromsteknologi
 8. Odontologiskapasitet ved UiO
 9. Kryssing av Oslofjorden
 10. Haugesundsområdet
 11. Transportsystemet i Hønefossområdet
 12. Fremtidig dekommisjonering av de nukleære anleggene i Norge
 13. E134 Gvammen-Vågsli
 14. Tullinløkka-området
 15. Grenlandsbanen
 16. Fremtidig rettsbygning i Stavanger
 17. Elektronisk kommunikasjon i nordområdene
- F: Forslaget ble avvist (Nullalternativet ble valgt) (6 %)**
1. Dobbeltspor Arna - Fløen og Arnatunnel
 2. Fotball EM 2016 (EURO 2016)
 3. CO2-håndtering Kårstø
 4. Merverdiprogrammet
 5. Nasjonal slepebåtbæredskap
 6. Nytt logistikk-knutepunkt i Bergensregionen
- G: Vedtatt gjennomført men ble så stoppet (2%)**
1. Sikker tilgang til romsegment
 2. Landbasert indirekte ildstøtte

6 Diskusjon og konklusjoner

Figuren nedenfor gir en samlet oversikt over status. Vi ser at omtrent halvparten av prosjektene (41 + 6 prosent) er videreført med valgt konsept på det nåværende tidspunkt. Omtrent en fjerdedel er under planlegging eller sendt tilbake for videre utredning, og vil med tiden, med forholdsvis høy sannsynlighet bli vedtatt gjennomført. De resterende prosjektene (26 prosent) er enten avvist, stoppet eller trukket, eller lagt på vent.



Kvalitetssikringsprosessen slik den er illustrert ovenfor kan betraktes som et destillasjonsapparatet, der man gjennom flere steg raffinerer en råvare til et mer høyverdig produkt. I dette tilfellet handler det ikke om temperaturfraksjoner, men om analyser og beslutninger. Spørsmålet er: I hvilken grad virker apparatet? Det store spørsmålet, som ikke skal besvares av denne studien, er om situasjonen i dag er bedre enn tidligere. Det er forsøkt besvart i en rekke tidligere studier, som bekrefter at så er tilfellet (Volden, 2017, Welde, 2017, Samset, 2015, Kvalheim 2015).

Den viktigste delen av destilleringen skjer i det tidligste leddet, det vil si konseptvalgutredningen (KVU). Det gjøres det en ganske omfattende analyse etter et standardisert opplegg basert på en metodikk som er kjent som systemanalyse. Den gjøres av etat/departement, eventuelt med bistand fra eksterne ressurser. Den skal sikre en overgripende vurdering av den foreliggende situasjonen, problemet som er utgangspunkt for det påtenkte tiltaket, og behovet som skal dekkes. Deretter skal utredningen foreslå alternative konseptuelle løsninger, som skal analyseres og rangeres etter godhet, der særlig kostnad og samfunnsøkonomisk nytte er viktige kriterier.

Det man vil få frem er selvsagt det beste alternativet. Men på dette tidlige stadiet er det minst like viktig å velge vekk de dårligste. Antall alternativer som velges bort på det tidligste tidspunktet har vi ikke kjennskap til, bare de som tas videre i konseptvalgutredningens analyse.

Neste ledd i prosessen er kvalitetssikringen av beslutningsunderlaget, KS1, der eksterne gjør en kritisk gjennomgang av utredningen og foretar en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse og alternativanalyse. Figuren viser at to prosent av forslagene ble trukket av initiativtakerne allerede på dette stadiet. Det skjedde som direkte følge av at kvalitetssikrerne kom frem til langt høyere kostnadstall enn utrederne.

Figuren viser at departementene er store aktører i prosessen. Så langt har departementene lagt 16 prosent av prosjektene på vent, og sendt 9 prosent tilbake for videre utredning. 18 prosent går videre og er under planlegging.

Til sammen befinner om lag 43 prosent av prosjektene seg (per september 2018) i en midlertidig tilstand av videre bearbeiding, eller er lagt på vent. Vi må anta at en stor del av disse vil bli fremmet for beslutning på regjeringsnivå etter hvert.

Neste ledd i prosessen er regjeringen, som er den sentrale aktøren i bildet. På grunnlag av departementenes R-notater, som gir en meget kortfattet fremstilling av den viktigste informasjonen om hvert prosjekt, avgjøres det om prosjektet skal gå videre til forprosjekt og i så fall med hvilket konseptuelle alternativ. Per dato er bare seks prosent av forslagene avvist, det vil si at nullalternativet ble valgt. Omtrent 50 prosent av prosjektene er gått videre, hvorav 6 prosent i forbedret utgave etter pålegg fra regjeringen.³

Sett under ett betyr dette at mindre enn halvparten av de opprinnelige prosjektforslagene har passert «uhindret» gjennom beslutningsportene og videre til forprosjekt i dag. Resultatet av forprosjektet er et kostnadsestimat og styringsunderlag som igjen kvalitetssikres eksternt (KS2), med vekt på kostnadsestimat og gjennomføringsstrategi, før budsjettforslaget legges frem for Stortinget for endelig vedtak. Det har da nådd destillasjonsprosessens høyeste kvalitetsnivå. Etter hva vi vet har Stortinget gitt bevilgning til alle disse prosjektene. Bare to prosjekter er senere stoppet før de ble gjennomført.

³ I en tidligere studie (Kvalheim, 2015) har vi sett at når regjeringen tar en beslutning om konseptvalg, kan den følge kvalitetssikrers anbefaling i større eller mindre grad. Vi finner at i saker hvor departement/etat og kvalitetssikrer anbefaler det samme konseptet (37 % av tilfellene) følger regjeringen nesten alltid denne anbefalingen. I saker hvor etat og kvalitetssikrer derimot gir avvikende anbefalinger (67 % av tilfellene) er utfallet mer varierende. Regjeringen følger da departement/etats anbefaling oftere enn kvalitetssikrers anbefaling. I tillegg kommer de nevnte prosjektforslagene som trekkes etter KS1, saker hvor en utreder nye konsepter, og saker som blir liggende i fagdepartement. En har også tilfeller hvor regjeringen lander på et helt annet konsept (eller en kombinasjon av flere) og således ikke følger noen av partene fullt ut.

Det samlede bildet i dag er at om lag 80 prosent av prosjektene kan forventes gjennomført. En stor del av disse i forbedret utgave, som resultat av KS-ordningen (i figuren markert med grønt). Om lag 20 prosent har ikke sluppet gjennom (markert med rødt), fordi forslaget enten er trukket, lagt på vent eller avvist. I to spesielle tilfeller er som nevnt prosjektet stoppet etter at det ble vedtatt. I begge tilfellene handlet det om utviklingsprosjekter i Forsvaret og om å bedre lønnsomheten. I det ene tilfellet valgte man å leie kapasitet som tidligere, i det andre tilfellet å anskaffe tilsvarende kapasitet i markedet.

Et stort antall prosjektoalternativer er forkastet tidlig i prosessen og mange er forbedret før de er sendt videre. Vi har ikke tall for dette, men det er betydelig. Det er også rimelig å anta at selve eksistensen av KS-ordningen har ført til økt oppmerksomhet om kvalitet og kvalitetssikring hos etater og fagdepartementer, og at det gjøres mer for å sikre gode konseptvalg i dag enn før ordningen ble innført.

Konklusjonen på dette er at det som resultat av KS-ordningen skjer betydelige forbedringer av prosjektforslag, både faglig og beslutningsmessig. Dette forklarer mye av den positive utviklingen som er registrert, og som kan sammenfattes med at hele 70 prosent av prosjektene som har vært gjennom KS2 nå gjennomføres med en sluttkostnad som er lavere enn Stortingets budsjett (Welde, 2017). Til sammenlikning kan nevnes at en mye sitert studie av et større antall internasjonale megaprojekter fant et speilvendt resultat, det vi si at om lag 70 prosent av prosjektene ble fullført med til dels betydelige kostnadsoverskridelser.

Som nevnt er ingen av KS1-prosjektene per dato kommet så langt at de er ferdigstilt og kan evalueres⁴. Imidlertid har vi til nå etterevaluert 20 KS2-prosjekter, og funnet at de aller fleste av disse viser seg å lykkes, både operasjonelt, taktisk og strategisk (Volden, 2017). Vi må anta at KS1-prosjektene, som har vært gjennom en langt mer omfattende utvelgelsesprosess, ikke vil komme dårligere ut, men bedre.

⁴ Dette skal skje 3 – 5 år etter ferdigstillelse for å kunne vurdere konsekvensene av tiltaket.

7 Referanser

Bent Flyvbjerg, 2017, The Iron Law of Megaproject Management, *The Oxford Handbook of Megaproject Management*, Oxford University Press, Chapter 1, pp. 1-18.

Eirik Vårdal Kvalheim, Tom Christensen, Knut Samset og Gro Holst Volden, 2015, *Har regjeringen fa tt et bedre beslutningsgrunnlag? Om effekten av å innføre konseptvalgutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2) for store statlige investeringsprosjekter*, Concept arbeidsrapport, NTNU

Eirik Vårdal Kvalheim, 2015, *Kan man stole på samfunnsøkonomiske analyser? En gjennomgang av elleve analyser av prosjektet Stad skipstunnel*, Concept arbeidsrapport, NTNU

Gro Holst Volden, Knut Samset, 2017, *Statlige investeringstiltak under lupen. Erfaring med evalueringer av de 20 første KS-prosjektene*, Concept-rapport nr. 52, NTNU

Morten Welde, 2017, *Kostnadskontroll i store statlige investeringer underlagt ordningen med ekstern kvalitetssikring*, Concept-rapport nr. 51, NTNU

Knut Samset, Arvid Strand og Vincent F. Hendricks, 2009, *Sykehus, fregatter og skipstunnel: Logisk minimalisme, rasjonalitet - og de avgjørende valg*, Concept rapport nr. 21

Knut F. Samset, Gro Holst Volden, Nils Olsson, Eirik Vårdal Kvalheim, 2015, *Styringsregimer for store offentlige prosjekter. En sammenliknende studie av prinsipper og praksis i seks land*, Concept-rapport nr. 46, NTNU

Inger Lise Tyholt Grindvoll, 2015, *Hva har skjedd med KS1- prosjektene? – Status per mars 2015*, Concept arbeidsrapport, NTNU

Vedlegg 1: Liste over prosjekter

Prosjektene som omfattes av denne studien. (KS1-prosjekter per september 2018)

Nr	Prosjekt
1	Stad skipstunnel
2	Fremtidig kampflykapasitet
3	Nasjonalmuseet
4	Nybygg NVH (Campus Ås)
5	Boknafjordkryssingen (Rogfast)
6	Landbasert indirekte ildstøtte
7	Mekanisert brigade
8	Oslopakke 3
9	OL i Tromsø 2018
10	Vegsystem Sluppen Trondheim
11	Vegsystem Mjøregionen
12	Ullersmo fengsel
13	E18 Langangen - Grimstad
14	Dobbeltspor Arna - Fløen og Arnatunnel
15	Sotrasambandet
16	E18 Knapstad - E6 Follo
17	E39 Lavik - Skei / Bjørset-Skei
18	Sikker tilgang til romsegment
19	Nytt isgående havforskningsfartøy
20	Vikingtidsmuseet (tidligere kulturhistorisk museum)
21	Fotball EM 2016 (EURO 2016)
22	Heving av U-864
23	Ny redningshelikopterkapasitet
24	Transportsystemet i Nedre Glommaregionen
25	E39 Aksdal - Bergen / Stord - Os (Hordfast)
26	Rv80 Løding - Bodø sentrum
27	Harstad transportsystem
28	CO2-håndtering Kårstø
29	Transportsystemet i Tromsø
30	Folkehelseinstituttet
31	Modernisering av IKT i NAV
32	Saksbehandlersystem tilpasset eBR
33	Lokalisering av nye kampfly F35
34	Nytt logistikknutepunkt i Trondheimsregionen
35	E134 Kongsberg - Gvammen
36	Samferdselspakke for Kristiansandsregionen (fase 2)

37	Anlegg for livsvitenskap
38	Merverdiprogrammet
39	E6 Mørsvikbotn - Ballangen
40	E10/Rv85 Evenes - Sortland
41	E39 Ålesund - Bergsøya
42	E39 Bergsøya - Valsøy
43	E39 Skei - Ålesund
44	Nasjonal slepebåtberedskap
45	Rv15 Strynefjellet
46	E6 Alta - Avlastningsvei
47	E6 Oppland grense - Jaktøya og Rv3 Hedmark grense - Ulsberg
48	E39 Søgne - Ålgård
49	E16 Bjørge - Øye
50	Godsterminal, sporarealer og -kapasitet i Drammensområdet
51	Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer
52	Rv35 Hokksund - Åmot - Jevnaker
53	Bypakke Nord-Jæren / Transportsystemet på Jæren
54	Transportløsning vei-bane Trondheim-Steinkjer
55	Fornylse av TVIST- systemene
56	Bypakke Bergen (regionpakke Bergen)
57	Ocean Space Centre - Fremtidens kunnskapssenter for havromsteknologi
58	Hovedvegssystemet i Moss og Rygge
59	Søknad om statsgaranti for ungdoms-OL i 2016
60	Nye lokaler Brønnøysundregistrene
61	Intercity-strekningene
62	E134 over Haukelifjell
63	Grenlandsområdet
64	Fengselskapasitet i Buskerud, Vestfold, Telemark og Agder-fylkene
65	Fremtidig regjeringskvartal
66	Transportsystemet i Ålesund
67	Buskerudbypakke 2
68	OL i Oslo 2022
69	Sensorer for militær luftromsovervåkning
70	Transportsystemet i Tønsbergregionen
71	Voss - Arna
72	Undervannsbåtkapasitet etter 2020
73	Odontologikapasitet ved UiO
74	Fauske - Mørvikbotn
75	Framtidig lokalisering av campus NTNU
76	Kryssing av Oslofjorden
77	Politiets nasjonale beredskap

78	E10 Fiskebøl-Å
79	E6 Høybuktmoen-Kirkenes
80	Haugesundsområdet
81	Transportsystemet i Hønefossområdet
82	Ny personidentifikator i Folkeregisteret
83	Oppbevaring av norsk radioaktivt avfall
84	Straffegjennomføringskapasitet Østlandet
85	Tromsø Museum - Universitetsmuseet
86	Erstatning av Nordkapp-klassen (prosjekt 3049)
87	Utvikling av Nationaltheatret
88	Fremtidig dekommisjonering av de nukleære anleggene i Norge
89	E134 Gvammen-Vågsli
90	Rv 7 Hardangervidda og Rv 52 Gol-Voss
91	Den Nationale Scene
92	Tullinløkka-området
93	Fremtidig rettsbygning i Bergen
94	Nytt politihus i Bergen
95	Grenlandsbanen
96	Nytt logistikknutepunkt i Bergensregionen
97	Østre linjes forbindelse til Oslo
98	Fullskala fangst, transport og lagring av CO ₂
99	Vindålsliene-Korporalsbrua
100	Fremtidig rettsbygning i Stavanger
101	Elektronisk kommunikasjon i nordområdene
102	Marine FoU-ressurser i Bergen
103	Oslonavet
104	Evenes flystasjon

Vedlegg 2: Prosjektbeskrivelser

Avvist, deretter vedtatt gjennomført

Campusprosjekt NTNU

Sammenfattet beskrivelse av prosjektet

Norges teknisk naturvitenskapelige universitet – NTNU er i dag lokalisert flere steder i Trondheim. I hovedsak er ingeniørvitenskap, og teknisk/ naturvitenskapelige fag lokalisert på Gløshaugen (tidligere NTH) og humanistiske og samfunnsvitenskapelige fag på Dragvoll (tidligere AVH) i utkanten av byen.

NTNU har i flere runder vurdert muligheten for å samle større deler av fagmiljøene, samtidig som det har vært en pågående diskusjon om fremtidig utvikling av Campus Dragvoll.

I 2005 startet en prosess for samlokalisering og samorganisering av NTNU og Høgskolen i Sør-Trøndelag. I 2006 forelå rapporten *NTNU/Høgskolen i Sør-Trøndelag 2020 Eventuell samlokalisering*. Målet var at NTNU, Høgskolen i Sør-Trøndelag og SINTEF skulle møte felles utfordringer med felles innsats for å gjøre Trondheim til en fremragende utdannings- og forskningsby mot 2020. Prosjektet skulle avklare om samlokalisering av NTNU og Høgskolen i Sør-Trøndelag på og ved Gløshaugen var et mulig og hensiktsmessig virkemiddel for å nå institusjonenes mål. Dette forslaget ble avvist på institusjonsnivå i 2008.

En ny og mer utvidet prosess startet i 2013 da Rambøll fikk i oppdrag å utarbeide en konseptvalgutredning for det mer omfattende prosjektet om en fremtidig lokalisering av Campus NTNU. Denne førte frem til regjeringens vedtak i januar 2018 om at NTNU Campus skal utvikles som et helhetlig og sammenhengende prosjekt med tverrfaglig samling av begge fagmiljøene rundt Gløshaugen. I mars 2018 fikk i oppdrag å starte forberedelse av forprosjektet.

Prosjektets historie

2005

NTNU og Høgskolen i Sør-Trøndelag inngikk samarbeid om campusutviklingsprosjekt.

2006

Rapporten *NTNU/Høgskolen i Sør-Trøndelag 2020 Eventuell samlokalisering* forelå.

2008

NTNU og Høgskolen i Sør-Trøndelag blir enige om å avslutte samarbeidet om campusutviklingsprosjektet.

2013

I mai fikk Rambøll i oppdrag å utarbeide konseptvalgutredning for fremtidig lokalisering av Campus NTNU.

2014

26. januar forelå *KVU Framtidig lokalisering av Campus NTNU – Konseptvalgutredning*, utarbeidet av Rambøll. I mulighetsstudien i KVUen ble det definert tre konsepter:

1. Delt Viderefører og utvikler dagens fysiske struktur med omtrent halvparten av studentene på henholdsvis Gløshaugen og Dragvoll, men fellesfunksjonene og teknologilaboratoriene på/ved Gløshaugen.
2. Kompakt Samler storparten av undervisningen og studentene på eller ved Gløshaugen på slik måte at gangavstander mellom ulike undervisningsarenaer blir kortest mulig.
3. Byintegrert Samler storparten av undervisningen og studentene på eller ved Gløshaugen på en slik måte at universitetsområdet utvikles i retning bydelene fra Lerkendal via Øya til Midtbyen.

KVUen kom frem til en samfunnsøkonomisk kostnad på de tre alternativene som vist under.

Tabell 1 Samfunnsøkonomiske kostnader alternative konsepter i KVU

1 Delt	2 Kompakt	3 Byintegrert
4,9 mrd. kroner	7,7 mrd. kroner	7,0 mrd. kroner

KVUens konklusjon og anbefaling var

På bakgrunn av den samlede vurderingen, mener vi det er sannsynliggjort at de ikke-prissatte konsekvensene i sum gir en samlokalisert løsning såpass mange fordeler framfor en delt løsning, at det etter vår mening vil forsvare merkostnaden på ca. 2 mrd. kr. i nåverdi. En samlokalisert løsning vil etter vår mening skape det beste grunnlaget for at NTNU de neste 50 år skal kunne ivareta sitt samfunnsoppdrag og være en attraktiv utdannings- og forskningsinstitusjon på fremragende internasjonalt nivå. Samtidig gir det en campusutvikling i tråd med gode byplanmessige og transportmessige prinsipper.

Vi anbefaler derfor at en kombinasjonsløsning (kombinasjon av konsept 2 og konsept 3) legges til grunn for videre planlegging.

I februar fikk Metier og Møreforskning Molde i oppdrag å utføre kvalitetssikring av KVUen.

12. juni informerte ekstern kvalitetssikrer om at «KVUen ikke gir grunnlag for å gi en anbefaling om hovedalternativene basert på samfunnsøkonomiske kriterier».

25. august oversendte kvalitetssikrer notatet *Tilbakemelding til Kunnskaps- og Finansdepartementet: Utdyping av tilleggsinformasjon til KD for å videreføre arbeidet med KS1*.

I løpet av høsten 2014 og vinteren 2015 utførte NTNU en tilleggsutredning.

2015

28. januar åpnet styret ved NTNU for fusjon med høyskolene i Sør-Trøndelag, Gjøvik og Ålesund, som hadde bekreftet at de ønsket dette. En fusjon med Høgskolen i Sør-Trøndelag ville ha betydning for campusutformingen i Trondheim. Geografisk ville høyskolens virksomhet ligge nærmere NTNUs campus på Gløshaugen/Øya enn på Dragvoll, og potensialet for faglig samarbeid var større i konseptene «samlet» versus «delt løsning».

I februar forelå *Framtidig lokalisering av campus NTNU – Tilleggsutredninger*, utarbeidet av NTNU. Denne ble videreført i samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og NTNU.

4. mars forelå *Framtidig lokalisering av Campus NTNU*, utarbeidet i fellesskap av NTNU og Kunnskapsdepartementet. I denne var mulighetene for samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag vurdert innenfor alternativene. Utredningen ble oversendt Metier som svar på kvalitetssikrers notat av 25. august 2014 om behov for tilleggsinformasjon for å kunne gjennomføre KS 1.

14. august forelå *Kvalitetssikring av konseptvalg «Framtidig lokalisering av Campus NTNU*, utarbeidet av Metier og Møreforskning Molde. I denne var det to konseptuelle spørsmål som skulle besvares:

For det første, hovedspørsmålet om det strategiske veivalg for den videre utviklingen av universitet – skal man ha en samlet eller delt campus?

Kvalitetssikrers svar på dette spørsmål var:

Ut fra en samlet vurdering av behov, kostnader og kvalitative indikasjoner, anbefaler EKS å gjennomføre konsept Samlet campus i løpet av investeringsperioden. Det betyr at det i mellomperioden ikke bør gjøres vesentlige investeringer ved Dragvoll utover ordinært vedlikehold for å opprettholde dagens funksjonalitet.

For det annet, med basis i svaret på første spørsmål, hva bør investeringsomfanget og prioriteringer av tiltak være i et 20-års perspektiv?

Som svar på dette spørsmålet presenterte kvalitetssikrer en prioritert liste på ni tiltak med en investeringskostnad på 5,1 mrd. Kroner.

8. september kunngjorde statsminister Erna Solberg at regjeringen ville gå inn for én fellescampus på Gløshaugen, slik det også blir orientert om i Kunnskapsdepartementets Prop. 1 S (2015 – 2016).

2017

I august 2017 sluttet regjeringen seg til anbefalingen fra NTNUs styre om utbygging i nærheten av eksisterende bygningsmasse på Gløshaugen. Særlig vest for bygningsmassen er det potensial for videre utbygging, i tillegg kan enkelte tomter i retning Øya og sør for Gløshaugen være aktuelle. En slik utbygging vil legge til rette for mer samarbeid om utdanning og forskning på tvers av fagområder, gi fleksibilitet for senere faglige omrokinger og kontakt med byen. NTNU vil også holde på eksisterende lokaler på Kalvskinnet og at ny fremtidig campus i hovedsak skal bygges ut vest for dagens bygningsmasse.

1. september fikk Statsbygg og NTNU oppdrag av Kunnskapsdepartementet om i fellesskap å utarbeide grunnlagsmateriale for regjeringens beslutning om konseptvalg for fremtidig lokalisering av campus for NTNU.

I november forelå *Tilleggsutredning for konseptvalg – Fremtidig lokalisering av Campus for NTNU*, utarbeidet av Statsbygg og NTNU sammen.

2018

19. januar fattet regjeringen beslutning om konsept for samling av campus NTNU.

I mars fikk Statsbygg i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å utarbeide rapport for oppstart av forprosjekt for ny campus ved NTNU. Denne skal utarbeides i løpet av 2018. Deretter skal den gjennom ekstern KS2 kvalitetssikring før regjeringsbeslutning om eventuell oppstart.

Konklusjon

Prosessen med å komme frem til endelig løsning knyttet til utfordringene for NTNUs campus har bestått av to faser. Den første fasen (2005 – 2008), som bar preg av forhandlinger mellom to parter, stanset opp uten at man hadde kommet frem til noen løsning. Den andre fasen (2013 – 2015), som fulgte statens prosjektmodell, førte altså frem til regjeringsvedtak om konsept og oppstart av forprosjektfasen.

Lagt på vent

Godsterminal, sporarealer og –kapasitet i Drammensområdet

Sammenfattet beskrivelse av prosjektet

Prosjektet gjaldt en eventuell utbygging av godsterminal i Drammensområdet. KVUen munnet ut i en anbefaling av et konkret alternativ for en godsterminal. KS1- rapporten konkluderte med å anbefale at det ikke skulle bygges en ny godsterminal men at virksomheten ved dagens terminal skulle videreføres. Dette sluttet regjeringen seg til, men beholdt tre mulige alternativer for en eventuell senere utbygging av en godsterminal i Drammensområdet.

Prosjektets historie

2008

Jernbaneverket fikk i oppdrag fra Samferdselsdepartementet å utrede en KVU for godsterminal, arealbruk og tilknyttet transportsystem i Drammensområdet.

2010

KVU-oppgaven ble ytterligere presisert i et supplerende oppdragsbrev fra Samferdselsdepartementet.

2012

23. mars forelå *Godsterminal, sporarealer og – kapasitet i Drammensområdet Konseptvalgutredning*, utarbeidet av Jernbaneverket. I denne var det utviklet terminalkonsepter for 17 lokaliseringalternativer. Av disse ble det gjennomført full konseptanalyse for 8 lokaliseringalternativer.

KVU-arbeidet hadde bl.a. som mål å gi svar på følgende konseptuelle spørsmål:

- Er det behov for ny(e) baneterminaler i Drammensområdet, eller kan Alnabruterminalen dekke Drammensområdets behov?
- Er samlokalisering med havn absolutt nødvendig, eller kan en delt løsning med god veg- og baneforbindelse med havna aksepteres?
- Må kombi- og vognlastterminalen ligge samlet, eller kan delt løsning aksepteres?
- Valg av lokaliseringalternativ for ny(e) terminal(er)?

I KVU-rapporten ble det oppsummert med at det var særlig tre lokaliseringalternativer som pekte seg ut (Ryggkollen, Skoger, og Semsmyra). Jernbaneverket konkluderte med en foreløpig anbefaling av Ryggkollen som det beste alternativet.

2013

7. februar forelå Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) av Godsterminal, sporarealer og – kapasitet i Drammen-området, utarbeidet av Osloeconomics og Terramar.

Kvalitetssikrers konklusjon var å videreføre nullalternativet (dagens situasjon) som et «ventealternativ». Argumentene for dette og ikke gå inn for noen av de øvrige alternativene var som følger:

- *Nullalternativet fremstår som det samfunnsøkonomisk mest gunstige alternativet. Dette tilsier at en videreføring av virksomheten ved dagens terminaler er fornuftig selv om kapasiteten etter noe tid skulle vise seg å bli mindre enn behovet.*
- *Det er stor usikkerhet både mht. behovsutvikling og ledig kapasitet ved dagens terminaler. Vår forståelse er at det ikke foreligger et presserende behov for økt kapasitet ved terminalene de nærmeste årene. Videre er vår forståelse at det på kort sikt heller ikke er store behov for tekniske oppgraderinger ved terminalene. Den videre planleggingen av en ny terminal bør derfor kunne avvende resultatet av arbeidet med en endelig plan for fremtidig terminalstruktur i østlandsområdet. Det er vår forståelse at arbeidet med en slik plan er initiert.*
- *Inntil det foreligger en overordnet plan for terminalstrukturen i østlandsområdet, vil det være stor usikkerhet mht. hvilken rolle en terminal i Drammen-området skal ha i fremtiden. Dersom det legges opp til en mer omfattende rolle for en terminal i Drammen-området, vil dette kunne påvirke både lokaliseringsvalg og utforming av terminalen. Et mulig utfall vil også kunne bli at en terminal i Drammen-området avvikles, og at dens funksjon overtas av en ny og større terminal ved en annen lokalisering.*
- *Nullalternativet tilfredsstiller ikke de effektmål og krav som er definert i KVUen, men synes å ivareta samfunnets behov i tilstrekkelig grad til usikkerheten om fremtidige behov er avklart.*

*Gitt de avgrensningene mht. markedsområde for terminalen som er gitt i mandatet og reflektert i konseptvalgutredningen, anbefaler vi i likhet med Jernbaneverket at **Ryggkollen** beholdes som lokaliseringalternativ for en kombi- og vognlastterminal for eventuell videre planlegging.*

2014

I en pressemelding 11. juni informerte samferdselsministeren om at regjeringen har besluttet å beholde et begrenset antall lokaliseringalternativer for en mulig fremtidig godsterminal i Drammensområdet. Dette er Ryggkollen i Nedre Eiker (anbefalt i KVUen), Skoger i Drammen og Kopstad i Horten.

I pressemeldingen vises det til det pågående godsanalysearbeid som skal være ferdig i 2015. Godsanalysen skal gi grunnlag for å ta stilling til om det bør satses på en større terminal i Drammensområdet eller om det ut fra ønsket om å få størst mulige godsvolumer over på jernbane, bør vurderes en annen lokalisering. Videre utvikling av godsvirksomheten i Drammen vil derfor bli sett i lys av resultatene fra godsanalysen.

2015

I august forelå NTP Godsanalyserapport.

Videre oppfølging av KVV for godsterminal for Drammen skal sees i sammenheng med konseptvalgutredningen for godsterminalstruktur i Oslofjordområdet. Denne er bestilt av Samferdselsdepartementet. Statens vegvesen skal sammen med Jernbanedirektoratet og Kystverket avklare behovet for nye godsterminaler, utvikle konsepter og se på virkninger av ulike terminalstrukturer. Det geografiske området omfatter Oslofjorden fra Vest-Agder til Østfold.

2018

Jernbanedirektoratets Alnabru-utredning ferdigstilles. Denne er av betydning for KVV for godsterminalstruktur i Oslofjordområdet.

2018/2019

KVV for godsterminalstruktur i Oslofjordområdet vil foreligge ferdig.

Konklusjon

Dette er et prosjekt som ikke har kommet lenger enn til en gjennomført KVV med KS1, og en beslutning om å beholde den eksisterende godsterminal og tre lokaliseringalternativer for en eventuell fremtidig godsterminal i Drammensområdet. Samtidig ble prosjektets underliggende behov vurdert videre, men i en større sammenheng i den nå pågående konseptvalgutredning for godsterminalstruktur for hele Oslofjordområdet fra Vest-Agder til Østfold.

Sendt tilbake for videre utredning

Ocean Space Center

Sammenfattet beskrivelse av prosjektet

Prosjektet gjelder utvikling av Marinteknisk Senter (med Skipsmodelltanken i Trondheim) – nå omtalt i dokumentene som «Ocean Space Centre», slik at det kan opprettholde sin status som et internasjonalt ledende kompetansemiljø innen viktige deler av havromsteknisk forskning og utvikling.

Marinteknisk Senter består av to deler: MARINTEK og Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) ved Institutt for marin teknikk (IMT). MARINTEK driver næringsrettet strategisk forskning, anvendt forskning og kommersiell oppdragsvirksomhet innenfor marin teknikk. NTNUs hovedfokus er høyere utdanning innen marin teknikk på MSc- og PhD-nivå. Den strategiske forskningen er en fellesarena for begge parter, og det er etablert felles strategier for næringsrettet strategisk forskning.

Dagens anlegg, som vil inngå i et Kunnskapssenter for Havromsteknologi, er:

- Marinteknisk Senter, som består av forskningsinstituttet MARINTEK samt NTNU institutt for marin teknikk med forskningslaboratoriene på Tyholt.
- SeaLab, som er fellesnavn på flere relaterte SINTEF- og NTNU-institutter og avdelinger med laboratorier, som i 2005 ble samlet under ett tak på Brattøra i Trondheim

De marintekniske laboratoriene eies av NTNU og opereres av MARINTEK i samarbeid med NTNU. MARINTEK og IMT utgjør til sammen et av de sterkeste utdannings- og forskningsmiljøene innenfor marin hydrodynamikk og marine konstruksjoner på verdensbasis.

Gjennom utredningsperioden som startet i 2008 med arbeidet med forstudien *Ocean Space Centre – Fremtidens marintekniske kunnskapssenter*, ble det gjort flere utredninger med ulike konseptuelle alternativer og lokaliseringer. Prosjektet har fremdeles ikke nådd frem til KS 2 –stadiet.

Prosjektets historie

2009

Rapporten *Norway – a global maritime knowledge hub* forelå fra BI (Bedriftsøkonomisk institutt). Denne behandler Ocean Space Centre i et vidt perspektiv fra grunnforskning til innovasjon og kommersialisering.

2010

I januar forelå MARINTEK sin forstudie *Ocean Space Centre – Fremtidens marintekniske kunnskapssenter*.

2011

I januar forelå fra Trondheim kommune *Nyhavna kommunedelplan*. Kommunen har en ambisjon om at Ocean Space Centre skal legges dit.

15. april forelå *Lokalitet Nyhavna. Geotekniske forhold* fra Norges Geotekniske Institutt (NGI) som grunnlag for lokalitetsstudium for kombinert slepetank / sjøgangslaboratorium og havromslaboratorium. Utredningen viste at grunnforholdene var slik at dette var et uaktuelt lokaliseringalternativ.

Høsten foreligger MARINTEKs KVVU rapport:

- 30. september *Ocean Space Centre – Fremtidens kunnskapssenter for havromsteknologi Behovsanalyse, strategidokument, kravdokument og mulighetsanalyse.*
- 1. desember *Ocean Space Centre – Fremtidens kunnskapssenter for havromsteknologi Alternativanalyse*

Mulighetsstudien definerte et ganske stort mulighetsrom med flere dimensjoner: geografisk, størrelse, samarbeid og organisering.

Alternativstudien vurderte 4 alternativer:

- Nullalternativet: Kun nødvendig vedlikehold for å drive dagens Marinteknisk Senter så som mulig
- Alternativ null+: Tung renovering og en viss utvidelse av deler av dagens Marinteknisk Senter
- Alternativ 1A: Oppgradering av dagens Marinteknisk Senter
- Alternativ 1B: Nytt Marinteknisk Senter på Tyholt

KVVUen konkluderte med å anbefale Alternativ 1B med en investeringskostnad på 5 169 mill. kroner. Argumentene for alternativet var at dette

- best kan møte næringslivets langsiktige krav til laboratorieinfrastruktur.
- lettest kan tiltrekke seg kompetanse i verdensklasse.
- gir best forhold for å utdanne høykvalifiserte MSc- og PhD-kandidater.
- gir lavest forventet belastning på offentlige budsjetter over tid.

2012

5. desember forelå *Kvalitetssikring fase 1 (KS1 – Konseptvalg)* av Ocean Space Centre, utarbeidet av Metier og Møreforskning Molde. Denne konkluderte med at

de forelagte alternativene i utredningen ikke representerer de beste alternativene i mulighetsrommet. Vi savner spesielt en knytning mellom alternativene og strategi/retning for Marintek, samt en optimalisering av alternativene med hensyn til funksjonalitet.

Ekstern kvalitetssikrer utarbeidet selv fire alternativer og konkluderte med å anbefale et alternativ D «Fleksibilitet Hav, Skip og NTNU» med et kostnadsestimat i størrelsesorden to milliarder kroner (38 prosent) lavere enn KVUens anbefalte alternativ 1B. Videre anbefalte kvalitetssikrer at et endelig konseptvalg må baseres på en godt gjennomarbeidet og realistisk gevinstrealiseringsplan.

2013

30. mai forelå MARINTEKs *Gevinstrealiseringsplan* for de to alternativene 0+ og D Fleksibilitet Hav, Skip og NTNU (D FLEX).

30. august forelå Tilleggsoppdrag om kvalitetssikringsoppdrag av gevinstrealiseringsplaner for Ocean Space Centre, utarbeidet av Metier og Møreforskning med følgende hovedkonklusjoner:

Gevinstrealiseringsplanen for alternativ D FLEX viser en modning og styrking av konseptet i forhold til KVU/KS1. Målsetningen, hovedstrategien og det at NTNU fremstår som en aktiv part, styrker en realisering av OSC prosjektet.

Gevinstrealiseringsplanen gir samlet sett grunnlag for å si at potensialet for å realisere samfunnsøkonomisk nytte i alternativ D FLEX er betydelig styrket sammenlignet med KVU/KS1.

Vurderingene fra tilleggsoppdraget tilsier at konklusjon og anbefalinger om konseptvalg fra KS1-rapporten forblir uforandret. Det anbefales at begge alternativene (0+ og D FLEX) videreføres til et endelig konseptvalg.

2017

13. januar forelå *Tilpasset Konseptvalgutredning* fra DNV GL og Menon. I denne gis det innledningsvis en redegjørelse for bakgrunnen for denne siste KVU.

Ocean Space Centre har vært under utredning siden 2008. I 2011 leverte MARINTEK og NTNU en konseptvalgutredning /D001 og D002/ som ble kvalitetssikret av Metier og Møreforskning Molde. Første KS1-rapport ble levert 2012 /D003/, med et tilleggsoppdrag som ble levert høsten 2013 /D004/.

Ekstern kvalitetssikrer foreslo et nytt alternativ, alternativ D-flex, og konkluderte med at dette alternativet er det mest samfunnsøkonomisk lønnsomme. Alternativ D-flex som kom frem under kvalitetssikringen har ikke vært grundig utredet eller forankret hos miljøene i Trondheim. Regjeringen besluttet å gå videre med D-flex og 0+ alternativet, samt utrede D-flex nærmere.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har gjennomført utredninger rundt D-flex alternativets tekniske gjennomførbarhet. Selv om disse utredningene tyder på at alternativet er teknisk gjennomførbart, er det fortsatt usikkerheter knyttet til D-flex alternativets operasjonaliserbarhet og driftskostnader. NTNU og MARINTEK mener også at D-flex ikke møter institusjonenes behov, da særlig NTNUs undervisningsbehov. NTNU og MARINTEK har på bakgrunn av dette foreslått en alternativ modell, hvor NTNU og MARINTEKs laboratorier er adskilte (Konsept Adskilte laboratorier).

Usikkerheter rundt D-flex alternativet gjorde at NFD så behov for å gjøre en tilpasset konseptvalgutredning (tilpasset KVU).

I Tilpasset Konseptvalgutredning ble tre alternativer vurdert

- 0+: Videreføring av dagens Marintekniske senter med dagens laboratorier (referansealternativet)
- D-Flex: Nye felles forsknings- og undervisningslaboratorier som skal deles mellom NYNU og Marintek
- Adskilte laboratorier: Samme som alternativ D-flex, men de hydrodynamiske laboratoriene er adskilt. Skille mellom sjøgangsbassenget, dypvannsbassenget og laboratoriene til NTNU

Konklusjonen i KVUen var

Innenfor mulighetsrommet i denne KVUen anbefales det å gå videre med alternativet «Adskilte laboratorier» til neste fase. Dette alternativet består av flere små og store tiltak som forventes å være samfunnsøkonomisk lønnsomme, og som til sammen forsterker hverandre og gir større gevinst enn enkeltvis.

Det anbefalte alternativet består av flere delinvesteringer som kan gjøres uavhengige av hverandre.

Det kan være en verdi i å vente med å investere i nytt dypvannsbasseng til en har fått mer informasjon om hvordan forskere og næringen tar i bruk hybrid- og fullskala testing, og hvordan metoder og teknologi for hybrid testing, fullskala testing og simuleringer utvikler seg. Dette er et område i rivende utvikling, og det er ikke usannsynlig at flere av forskningsutfordringene kan løses ved hjelp av andre verktøy i kombinasjon med havbassenget og de andre laboratoriene i fremtiden.

Det bør derfor i den videre fasen gjøres en vurdering av om det er grunn til å vente og se, og utsette oppstart av bygging av dypvannsbassenget fordi det kan innhentes mer informasjon før beslutningen fattes. Dette utelukker heller ikke at det kan øke prosjektlønnsomheten å endre utformingen av et dypvannsbasseng.

16. mai leverte Oslo Economics og Atkins rapporten *Kvalitetssikring (KS1) av tilpasset KVU for Ocean Space Centre* med følgende konklusjon:

Vår analyse viser at konseptene «D-Flex» og «Adskilte laboratorier» ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomme som hele konsepter. Konseptet «Adskilte laboratorier» er imidlertid samfunnsøkonomisk lønnsomt uten delkonseptene H1) Sjøgangsbasseng og H2) Dypvannsbasseng. Vi tilrår derfor å gå videre med «Adskilte laboratorier» uten disse to delkonseptene. Dette innebærer å renovere og vedlikeholde havbassenget og slepetanken, satse på hybrid og fullskala testing, bygge ny universitetsbygning og kontorer, nye forsknings-, undervisnings- og studentlaboratorier og nytt K-lab og M-lab.

Rapporten konkluderte med at den anbefalte investeringen vil koste 3,8 milliarder kroner. Ved å kutte ut sjøgangsbasseng og dypvannsbasseng for å gjøre anlegget samfunnsøkonomisk lønnsomt, vil kostnaden bli 3,1 milliarder kroner.

Fra SINTEF og NTNU ble det anført at KS 1 rapporten sine anbefalinger ikke ivaretok deres behov. I Prop. 1 S (2017 – 2018) ble det så informert om at Nærings- og fiskeridepartementet har bedt NTNU og SINTEF om å utarbeide supplerende analyser i etterkant av KS1.

2018

15. mars 2018 leverer SINTEF og NTNU *Supplerende analyse Ocean Space Centre*. Det er denne som nå vil bli gjenstand for en neste kvalitetssikring og beslutning.

Utredningen har følgende beskrivelse av bakgrunn og hovedtrekk i den foreslåtte løsning.

Det skjer en rivende teknologisk utvikling som påvirker vår kunnskap om havet, ikke minst knyttet til digitalisering. Men det er fortsatt behov for avanserte fysiske laboratorier, som samspiller med data fra simuleringer, data fra reelle operasjoner og installasjoner og fra selve havet.

Dagens bassenger dekker ikke alle disse behovene godt nok og uten ny funksjonalitet blir laboratoriene hverken lønnsomme eller attraktive for industri eller de beste forskerne og det er en reell fare for at forskningsmiljøer som i dag er verdensledende forvitrer.

I det endelige forslaget presenteres det en løsning hvor alle laboratorier kan opereres samtidig og uavhengig av hverandre. En samtidig utbygging av alle laboratoriene er viktig for å kunne tilby et bredt nok tjenestetilbud i alle eksisterende og framvoksende markeder. Forslaget inkluderer å bygge sjøgangslaboratorium, havromslaboratorium med dypvannsfasiliteter, konstruksjons-laboratorium, maskin-laboratorium, kontor- og undervisningsfasiliteter og å etablere fjordlaboratorium og strømningstank.

Det endelige forslaget inneholder en beskrivelse og vurdering av hvert av de store laboratoriene som er foreslått. (Havlaboratorium, sjøgangslaboratorium, maskinlaboratorium, konstruksjonslaboratorium, fjordlaboratorium, strømningstank).

Utredningen sammenligner de tre utredningene KVU 2016, KS1 2017 og Supplerende analyse som vist i de tre tabellene under.

Tabell 1 Arealbehov (kvadratmeter)

	KVU 2017	KS1 2017	Supplerende analyse
Areal (BTA)	68 135	60 298	53 636

Tabell 2 Investeringskostnader (MNOK 2018 kroner uten mva.)

	KVU 2017	KS1 2017	Supplerende analyse
Investering i utstyr	2 244	1 183	2 192
Investering i bygg	2 722	1 952	2 506
Sum investeringer	4 967	3 135	4 698

Tabell 3 Gjennomsnittlig årlige driftskostnader (MNOK 2018 kroner uten mva.)

	KVU 2017	KS1 2017	Supplerende analyse
FDVU bygningsmasse	65	60	50
FDV laboratorieutrustning	31	25	33
Utskiftning av utstyr	24	15	24
Årlige FDVU-kostnader	120	99	107

Konklusjon

Dette er et prosjekt som har vært gjennom en meget lang konseptutredningsperiode fra 2008. Prosjektet har vært gjennom en første KS1 prosess som munnet ut i at det i 2018 ble fremlagt en supplerende analyse. Denne vil nå bli gjenstand for en ny KS1 utredning.

Underveis er det utviklet en rekke alternative løsninger med tilhørende alternativanalyser. Hovedproblemet har vært den usikre samfunnsøkonomiske nytten av de ulike alternativene og prosjekteierens tro på deres behov og løsninger herunder en samtidig utbygging av alle laboratoriene. De seneste utredningene viser at tidligere ambisjoner var urealistiske i forhold til behovet og at alternativene følgelig er blitt nedskalert. Det må også nevnes at det som i gamledager ble gjort med fysiske modeller i store bassenger som det i Trondheim, nå gjøres digitalt i datamodeller samt at det er langt flere miljøer enn i Norge som har slik kapasitet til å gjennomføre den type undersøkelser det her dreier seg om. Et annet problem for prosjektet har vært EUs regler for konkurranse. Andre bedrifter i EU kan levere samme løsninger som Ocean Space Center, hvis den norske stat betaler for prosjektet kan dette være konkurransevridende. Dette kan bli et problem hvis prosjektet gjennomføres.

Videreført i forbedret tilstand

Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer

Sammenfattet beskrivelse av prosjektet

Den nye sykehusreformen i 2002 innebar at staten ble ansvarlig for arkivmateriale i helseforetakene og at disse ble avleveringspliktige til Arkivverket. Dette, sammen med Arkivverkets eget behov, gjorde at man i 2011 så for seg en nødvendig kapasitetsutvidelse for fremtidig mottak av papirarkiv fra 215 000 hyllemeter arkiv i 2011 til ca. 525 000 hyllemeter i 2045.

I 2011 startet en prosess hvor man innledningsvis vurderte alternative utbygninger med en totalkostnad mellom 1 500 mill. og 2 100 mill. 2011 kroner. I 2016 sluttet Stortinget seg til en delt løsning mellom Tynset og Mo i Rana med en kostnadsramme på 487 mill. 2016 kroner.

Prosjektets historie

2002

Ny sykehusreform innebar at staten ble ansvarlig for arkivmaterialet i helseforetakene under Arkivloven. Dette innebar at helseforetakene ble avleveringspliktige til Arkivverket.

2009

Beslutning om etablering av Norsk Helsearkiv som en egen enhet innen det statlige Arkivverket og lokalisering av dette til Tynset.

Arkivverket omfatter Riksarkivet, Statsarkivene og Norsk helsearkiv.

2010

Regjeringen besluttet å gjennomføre en KS1-prosess for å finne løsninger som ville sette Arkivverket i stand til å håndtere den resterende delen av papirbasert arkivmateriale for statlig forvaltning, hvilket innebar en utvidelse av Arkivverket

9. september forelå *KS1-analyse del 1: behov, krav og strategi*, utarbeidet av Riksantikvaren.

2011

28. januar forelå *Alternativanalyse Arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer*, utført av Metier. Denne gjaldt nødvendig kapasitetsutvidelse for fremtidige mottak av papirarkiv i perioden 2011 til 2045, som var det prosjektutløsende behov. Alternativanalysen omfattet to utbyggingsstrategier for kapasitetsøkning som ville kunne håndtere resten av papirarkivene:

- Desentralisert utbygging/utvidelse ved Riksarkivet og de regionale Statsarkivene

- Bygging av et sentraldepot

Alternativanalysen presenterte et alternativ til tradisjonell lagring og oppbevaring av papirarkiv som er å digitalisere en mengde papirarkiv for kassasjon (dvs. destruksjon) for å minske behovet for fysisk lagringsplass. Alternativanalysen presenterte så tre alternativer for en trinnvis beslutningsprosess:

1 Utbyggingsstrategi med to alternativer – sentraldepot eller desentralisert utbygging

Utbyggingsstrategi	Totalkostnad
Sentraldepot	1 750 mill. kr
Desentralisert utbygging	2 100 mill. kr

2 Digitalisering for kassasjon (digitaliseringsalternativet)

Digitalisering	Totalkostnad
Sentraldepot uten digitalisering kassasjon	1 750 mill. kr.
Sentraldepot med digitalisering kassasjon	1 700 mill. kr

3 Arkivløsning

Arkivløsning	Totalkostnad
Sentraldepot med aktiv lagring	1 750 mill. kr.
Sentraldepot med passiv lagring	1 500 mill. kr

Metier viste til at digitalisering med passiv lagring (i stedet for kassasjon) ville være betydelig mer kostnadskrevende fordi man både digitaliserer og lagrer i papirformat. Passiv lagring som alternativ til aktiv lagring i et sentraldepot har derimot et betydelig kostnadsreduserende potensiale som ble anbefalt utredet nærmere. Metier konkluderte med å anbefale en trinnvis utbygging av et sentraldepot som fremtidig utbyggingsstrategi for Arkivverket.

5 august forelå *Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1) Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer*, utarbeidet av Terramar, Promis og Oslo Economics. Denne hadde følgende alternative løsninger i tillegg til nullalternativet:

Alternativer	Prissatte kostnader
Null-alternativ	800 mill. kr.
Regional (desentral) magasinutbygging – Full magasinutbygging ved dagens statsarkiv samt Riksarkivet. Behovet for utbygging er anslått til 200 000 hyllemeter innen 2045.	850 mill. kr.
Sentral magasinutbygging – Full magasinutbygging med sentraldepot på egnet sted i landet. Ingen videre utbygging ved statsarkivene eller Riksarkivet. Behovet for utbygging er som for regional magasinutbygging.	700 mill. kr

Begrenset digitalisering – Begrenset digitalisering for kassasjon kombinert med utbygging av et sentralmagasin. Det er lagt opp til digitalisering for kassasjon av 77 000 hyllemeter. Dette gir et behov for utbygging på om lag 123 000 hyllemeter innen 2045.	1 000 mill. kr
Full digitalisering – Digitalisering for kassasjon i et omfang som gjør videre utbygging av magasiner unødvendig. Totalt kreves det digitalisering for kassasjon av om lag 200 000 hyllemeter.	1 3000 mill. kr

Kostnadsutviklingen mellom KVVU og KS1 er ikke helt sammenliknbare ettersom konseptene er svært forskjellige. I september besluttet regjeringen å samlokalisere Arkivverkets fellesdepot – sentraldepot med Norsk helsearkiv på Tynset. Man skulle gå videre med et konsept der man i tilknytning til et allerede besluttet Norsk helsearkiv på Tynset også skulle etablere et sentraldepot for Arkivverket.

9. november ble Statsbygg gitt i oppdrag å gjennomføre forprosjekt med byggeprogram

2012

27. april forelå *Prop. 99 L (2011-2012) Endringer i helseregisterlova mv (etablering av helsearkiv m.m.)*

11. juni avdekket Statsbygg utfordringer knyttet til grave- og sprengningsarbeid pga tomtens kvalitet

9. november forelå *Meld.St.7 (2012-2013) Arkiv*

2013

I mars forelå Skisseprosjekt med styringsramme 671 mill. kr.

I september forelå Forprosjekt. Dette beskrev et bygg på ca. 14 900 m² BRTA, fordelt på fem etasjer, hvorav tre under bakken. Det inneholdt lokaler for mottak, bevaring, digitalisering og formidling av materiale fra statsforvaltningen og fra spesialhelsetjenesten. Kostnadsrammen var 808 mill. 2014 kroner og styringsramme (P50) på 751 mill. kr.

2014

14. mars forelå *KS2-rapport Arkivverkets sentraldepot og norsk helsearkiv på Tynset*, utført av holte consulting. Kvalitetssikrer konkluderte med at et betydelig innsparingspotensial burde kunne utnyttes før prosjektet kunne anses som tilstrekkelig modent for realisering.

Kvalitetssikrer presenterte alternative løsninger og et alternativt forprosjekt med en besparelse i forhold til Statsbyggs forprosjekt på ca. 110 mill. kroner.

Scenario	Beskrivelse	P50	P85
Scenario 0	Dagens forprosjekt	776 mill. kr.	838 mill. kr.

Scenario 1	Dagens forprosjekt inkl. kuttliste	735 mill. kr.	794 mill. kr.
Scenario 2	Ytterligere effektivisering forprosjekt	703 mill. kr.	761 mill. kr.
Scenario 3	Alternativt forprosjekt	667 mill. kr.	729 mill. kr.

2015

I Prop. 1 S (2015 -2016) viste Regjeringen til at den hadde vurdert ulike tiltak for å realisere det i KS2-rapporten omtalte innsparingspotensiale, men at det har vist seg vanskelig å bygge et vesentlig rimeligere magasinbygg for permanent oppbevaring på den utredede tomten på Tynset, noe som bl.a. var knyttet til grunnforholdene.

Med utstrakt digitalisering av papirdokumentene og kassering av originaler, ville behovet for papirarkiv bli redusert og man ville få økt tilgjengelighet.

I stedet for det opprinnelige planlagte magasinbygg på Tynset, besluttet regjeringen å legge et digitaliseringsanlegg for arkivsektoren på Tynset. Nybygget som skulle realiseres på Tynset ville derfor bli et felles bygg for Arkivverkets sentraldepot og Norsk helsearkiv. Arkivprosjektet på Tynset ville da bli innrettet slik at de mest arbeidskraftintensive funksjonene ville bli opprettet på Tynset, mens permanent oppbevaring av papirarkiver ville bli lokalisert annetsteds. (Se nærmere om det under).

Regjeringen besluttet at prosjektet skal gjennomføres på en annen måte enn opprinnelig tenkt.

Målet var å oppnå en betydelig reduksjon av kostnadene ved

- å ta i bruk andre lokaler for selve magasindelen og konsentrere aktiviteten på Tynset om digitaliseringsfunksjonene.
- videreutvikle av prosjektet baseres på en deling av magasinfunksjonene og digitaliseringsfunksjonene.

2016

I første halvdel av 2016 undersøkte Kulturdepartementet ulike løsninger for depot for bevaring av eldre og avsluttede papirbaserte arkiv fra statsforvaltningen. En eventuell løsning var at et slikt depot, ville bli samlokalisert med Nasjonalbibliotekets fjellanlegg i Mo i Rana.

Utredningsarbeidet viste en betydelig innsparing i investeringskostnadene til arkivprosjektet med et nybygg for digitaliseringsanlegg for Norsk helsearkiv på Tynset og et depot for bevaring av eldre og avsluttede papirbaserte arkiv samlokalisert med Nasjonalbibliotekets fjellanlegg i Mo i Rana.

Estimater fra arbeidet viste at kostnadene ved en slik løsning kunne bli betydelig redusert fremfor det prosjekterte bygget på Tynset.

I Prop. 1 S (2016 -2017) ble det redegjort for at arkivmagasinet for Arkivverket vil bli samlokalisert med Nasjonalbibliotekets sikringsmagasin i fjellet i Mo i Rana. Det ville ikke bli etablert en egen prosjektorganisasjon for bygging av arkivmagasinet, som ville bli gjennomført samtidig med prosjektet for nytt sikringsmagasin for Nasjonalbiblioteket i Rana.

Samlet estimat for investeringskostnad for bygging av arkivprosjektet, både nybygg Tynset og arkivmagasin i Rana på, var på 490 mill. kroner (2016).

Det ble lagt opp til byggestart i 2017, med forventet

- ferdigstillelse Norsk helsearkiv på Tynset første halvår 2019, kostnadsramme 230 mill. kroner (prisenivå mai 2016)
- prøvedrift for arkivmagasin i Rana andre halvår 2021, kostnadsramme 256,6 mill. kroner (prisenivå juli 2016)

6. Oktober fattet regjeringen beslutning og fikk startbevilgning av Stortinget for å starte

- Nybygg for Norsk helsearkiv på Tynset
- Nytt arkivmagasin for Arkivverket i fjellet i Rana
- Nytt sikringsmagasin for Nasjonalbiblioteket i fjellet i Rana

2017

I juni var det byggestart for Norsk helsearkiv på Tynset og Arkivmagasin i fjellet i Rana

Konklusjon

Dette er et prosjekt som konseptuelt gjennomgikk store endringer fra KS-prosessen startet i 2011.

Prosessen førte frem til at Statsbygg i september 2012 konkluderte med et forprosjekt med et bygg på ca. 14 900 m² fordelt på fem etasjer, hvorav tre under bakken. Bygget skulle ivareta de samlede behov for Norsk Helsearkiv og Arkivverkets øvrige behov og lokaliseres til Tynset. Kostnadsrammen var 808 mill. 2016 kroner. Det var en betydelig reduksjon i forhold til kostnadsanslagene i 2011, hvor disse for de ulike alternativene strakk seg fra 1 500 til 2 100 mill. 2011 kroner. Disse konseptene er svært forskjellige, noe som forklarer kostnadsutviklingen.

Tidligere i 2012 hadde Statsbygg avdekket store utfordringer knyttet til grave- og sprengningsarbeider på grunn av tomtens kvalitet, og derfor dens egnethet.

I 2014 ble det i KS2-rapporten konkludert med at prosjektet hadde et betydelig innsparingspotensial som burde kunne utnyttes før prosjektet kunne anses som tilstrekkelig modent for realisering. KS2-rapporten la frem et alternativt forprosjekt med en kostnadsramme på 729 mill. 2014 kroner.

I 2015 konkluderte man med at det ville være vanskelig å bygge et vesentlig billigere bygg på den utredete tomten på Tynset. Utredningsarbeidet som fulgte førte frem til at man i 2016 fikk en delt løsning. Denne innebar at digitaliseringsfunksjonene, som var de mest arbeidskraftintensive, ble lagt til Tynset i tilknytning til Norsk Helsearkivs nybygg, og magasinfunksjonene (depot) for bevaring av eldre og avsluttede papirbaserte arkiv ble samlokalisert med Nasjonalbibliotekets fjellanlegg i Mo i Rana.

Denne delte løsningen ble vedtatt av Stortinget i 2016 med en kostnadsramme på til sammen 487 mill. 2016 kroner. Dette er en reduksjon på 321 mill. kroner fra forprosjektets kostnadsramme i 2013 på 808 mill. kroner.

Fornyelse av TVIST-systemene

Sammenfattet beskrivelse av prosjektet

Toll- og avgiftsetatens virksomhetsprosesser for fastsettelse, innkreving og kontroll med innenlandske særavgifter er IT-intensive prosesser som ble understøttet av TVIST-systemene. Hvert år ble det fastsatt og innkrevet ca 80 milliarder NOK ved bruk av disse IT-systemene. TVIST-systemene var utviklet i programmeringsspråket Sysdul.

Da leverandøren av support til den teknologiske plattformen TVIST varslet at deres support ville bortfalle i 2018, ble det klart at for å sikre riktig fastsettelse, rettidig innbetaling og kontroll med innenlandske avgifter etter 2018, ville det være nødvendig å identifisere og gjennomføre nødvendige tiltak innen den tid.

Prosjektets historie

2010

Leverandøren varslet at deres support til den teknologiske plattformen TVIST ville bortfalle i 2018. Dette betydde at for å sikre riktig fastsettelse, rettidig innbetaling og kontroll med innenlandske avgifter etter 2018 ville det være nødvendig å identifisere og gjennomføre nødvendige tiltak innen den tid.

2011

I februar ble det i et møte mellom Finansdepartementet og Toll- og avgiftsetaten besluttet at Toll- og avgiftsetaten i en mulighetsstudie skulle utvikle og belyse flere mulige prosjekteralternativer før man valgte et bestemt tiltak for å løse den situasjon som ville oppstå når support til TVIST ville bortfalle i 2018.

29. juni forelå *Forstudie – fornyelse av TVIST-systemene*, utarbeidet av Toll- og avgiftsdirektoratet, med syv alternativer: I TVIST-systemene inngikk systemene for håndtering av særavgifter.

- a) Nullalternativet: Videreføring av IT-støtten basert på programmeringsspråket Sysdul
- b) Bruk av hyllevare/standardsystemer
- c) Samarbeid med andre offentlige etater innenfor virksomhetsområdene (fastsettelse, innkreving og kontroll)
- d) Samarbeid med andre land innenfor virksomhetsområdene (fastsettelse, innkreving og kontroll)
- e) Konvertering av TVIST-systemene ved at disse omskrives til en ny teknisk plattform slik at avhengigheten av programmeringsspråket Sysdul opphører
- f) Modernisering, delt i to underalternativer

- Modernisering med tilrettelegging for funksjonelle endringer
 - Modernisering med funksjonelle endringer på utvalgte områder
- g) Prosessforbedring, hvor man begynner med «blanke ark», dvs. at virksomhetsprosessene beskrives, kravspesifikasjoner utarbeides og nye IT-løsninger utvikles uavhengig av hva som er funksjonaliteten i dagens TVIST-systemer

Mulighetsstudien konkluderte med å anbefale for fornyelse av TVIST-systemene alternativ f) Modernisering med funksjonelle endringer for kontrollområdet, med

- Styringsramme 750 mill. kroner
- Kostnadsramme 890 mill. kroner

2013

22. februar forelå *Kvalitetssikring fase 1 (KS1 – Konseptvalg) av Fornyelse av TVIST-systemene, utarbeidet av Metier / Møreforskning.*

Ekstern kvalitetssikrers hovedkonklusjon var

Ekstern kvalitetssikrer anbefaler at prosjektet gjennomføres.

Tiltaket er nødvendig for å kunne videreføre en hensiktsmessig utøvelse av fastsettelse, innkreving og kontroll. Av de forskjellige alternativene anbefaler EKS at man tar utgangspunkt i modernisering med funksjonelle forbedringer for fastsettelse og innkreving samt modernisering med tilrettelegging for funksjonelle forbedringer for kontrollområdet.

Ekstern kvalitetssikrer er imidlertid av den oppfatning at det er et betydelig potensial gjennom å benytte elementer fra de andre alternativene. I tillegg må man søke å øke nyttesiden og å redusere kostnadsestimatene til forvaltning, drift og vedlikehold.

Fleksibilitet forutsettes lagt til grunn med hensyn til nyutvikling, kjøp av tjenester, bruk av standardssystem og hylleware samt mulig bruk av ny teknologi. De ulike valg konkretiseres i forprosjekt for den enkelte løsning. Videreutvikling baseres på SOA-arkitektur og gode arkitekturprinsipper.

P50 for investeringskostnadene til prosjektene summerer seg til 720 MNOK. Total P85 er 830 MNOK.

2014

I mars redegjorde Finansdepartementet i brev av 28. mars til Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet om regjeringens varslede tre tiltak for en mer helhetlig og effektiv skatte- og avgiftsforvaltning og sterkere grensekontroll:

- Igangsetting av et arbeid med sikte på rask overføring av forvaltningen av særavgiftene og merverdiavgift ved innførsel fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten.
- Skattedirektoratet og Toll- og avgiftsdirektoratet utreder sammen hvordan overføringen av særavgifter og innførselsmerverdiavgift kan gjennomføres på en best mulig måte.
- Toll- og avgiftsetaten skal utrede mulige tiltak for å styrke grensekontrollen.

Overføringen av forvaltningen av særavgiftene og merverdiavgift ved innførsel fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten innebar at utfordringene knyttet til TVIST-systemene da ville ligge i Skatteetaten. Dette innebar at spørsmålet om hvordan særavgiftene skulle håndteres innenfor Skatteetatens IT-portefølje måtte vurderes. Siden Skatteetaten skulle overta IKT-ansvar for særavgiftsforvaltningen, var det naturlig at Skattedirektoratet ledet arbeidet på IKT-området. Samtidig var det Toll- og avgiftsdirektoratet som hadde den nødvendige IKT- og fagkompetanse på området som måtte stilles til rådighet for Skattedirektoratet.

I brevet fra Finansdepartementet konkluderes det med at i lys av den begrensede levetiden til den eksisterende TVIST-porteføljen og fordi dette systemet er utviklet på en døende teknologi, må Skattedirektoratet umiddelbart starte planleggingen av nye IKT-systemer for håndtering av særavgiftforvaltningen.

17. september sendte Finansdepartementet et oppdragsbrev til Toll- og avgiftsdirektoratet og Skattedirektoratet for en fellesutredning mellom disse to for fremtidig IKT-støtte for de delene av TVIST som ikke direkte gjelder særavgiftssystemene.

2015

I 2015 foregikk det en tilpasning av Skatteetatens og Toll- og avgiftsetatens IKT-system slik at Skatteetaten kunne overta særavgiftsordningen fra 1. januar 2016.

Det ble arbeidet med en utredning av et konkret grensesnitt mellom etatenes systemer og den fremtidige informasjonsflyten mellom disse, og som skulle ligge til grunn for de systemene som skulle erstatte TVIST-systemene.

I Prop. 1 S (2015 – 2016) ble det orientert om behovet for en større IKT-samordning. Skatteetaten startet utviklingen av et nytt system for særavgifter (SAFIR), som var besluttet overført fra Toll-etaten til Skatteetaten fra 1. januar 2016.

2016

Prosjektet SAFIR startet opp. Formålet med dette er at staten skal få et nytt, velfungerende IT-system for å forvalte særavgifter når TVIST systemet i 2018 ikke lenger får den nødvendige tekniske støtte. Fornyingen skal også gjøre det mulig å utvikle IT-systemet videre i tråd med regjeringens mål for bedre skatte- og avgiftsforvaltning.

SAFIR-systemet skal håndtere fastsetting og innkreving av alle særavgifter og merverdiavgift ved innførsel, og dessuten innkreving av alle pengestrømmer som gjelder import.

SAFIR-prosjektet har en samlet kostnadsramme på 616,1 2014 mill. kroner.

2018

Hovedleveransene fra SAFIR-prosjektet skal finne sted i løpet av 2018.

Konklusjon

Dette er et prosjekt hvor det prosjektutløsende behov hos Toll- og avgiftsetaten var at leverandørens støtte til den teknologiske IT-plattformen TVIST ville bortfalle fem år frem i tiden. Utredningsarbeidet gikk ut på å komme frem til en løsning for fornyelse av TVIST-systemene i etaten. KS1-rapporten konkluderte med å anbefale det prosjekt som ble anbefalt i mulighetsstudien.

I 2014 skjedde det to ting. For det første ble det vedtatt en organisatorisk reform som gikk ut på en rask overføring av forvaltningen av særavgiftene og merverdi ved innførsel fra Toll- og avgiftsetaten (hvor TVIST-systemene hadde ligget) til Skatteetaten, hvilket innebar at Skatteetaten ville overta IKT-ansvaret for særavgiftsforvaltningen. For det annet erkjente man at TVIST-systemene hadde begrenset levetid og var basert på en døende teknologi.

I 2015 startet man derfor utviklingen av et nytt IKT-system for særavgifter, som da var overført fra Tolletaten til Skatteetaten. Dette prosjektet fikk navnet SAFIR og hovedleveransene skal finne sted i løpet av 2018. Det nye systemet vil være en forbedring i forhold til TVIST-systemene med en større, bedre og raskere funksjonalitet til en lavere kostnad.

Avvist / stoppet

Nasjonal slepebåtberedskap

Sammenfattet beskrivelse av prosjektet

Den statlige slepebåtberedskapen ble etablert i 2003 gjennom et samarbeid mellom Kystverket og Forsvaret. Denne beredskapen skulle klare å håndtere skip med større forurensningspotensial enn det den nasjonale oljevernberedskapen er dimensjonert for, som er å kunne håndtere en hendelse på inntil 20 000 m³ olje på sjø. Slepeberedskapen kan betegnes som en «topp-forsikring» mot hendelser som etablert oljevernberedskap ikke kan takle.

Den totale slepeberedskapen baseres på innleie av relevante fartøyer fra private selskaper. Staten anskaffer tjenesten i det private markedet og betaler markedspris for tjenesten. Det er etablert en trafikksentral i Vardø som har ansvaret for å koordinere slepebåt beredskapen.

Fartøyene, som ivaretar slepeberedskapen, kan deles inn i to fartøysegmenter:

- Offshorefartøy, Plattform Supply Vessels (PSV), Anchor Handling Tug Supply (AHTS).
- Konvensjonelle slepebåter, Eskorte-/havneslepebåter.

Slepebåtberedskapen består av en statlig, nasjonal beredskap som inntil 2018 bestod av fire eller fem fartøy fordelt langs kysten (to eller tre i Nord-Norge, ett på Vestlandet og ett på Sørlandet)

I tillegg er det blant alle fartøyene som opererer langs kysten en rekke fartøy som er godkjent til å ta slep, men som ikke inngår i en nasjonal slepeberedskap. Det er også iverksatt en rekke andre tiltak som bidrar til å redusere risiko for hendelser som følge av fartøy i drift. Blant disse er trafikkovervåkning, rutetiltak, oljevernberedskap og bruk av nødhavner.

I 2005 startet en prosess hvor man vurderte alternative løsninger for å sikre slepekraft og beredskap langs norskekysten. Det var to prinsipielt ulike alternativer som ble vurdert: innleie av fartøyer fra private selskaper eller at staten eier og driver nye store spesialfartøy. Gjennom KS1 av KVUen i 2012 ble det siste alternativet skrinlagt. I 2018 fikk man en ny ordning for slepebåtberedskapen basert på innleie av seks fartøy versus tidligere fire, og en organisatorisk avklaring av ansvarsfordelingen mellom Kystverket og Kystvakten.

Prosjektets historie

2003

Den statlige slepeberedskapen ble etablert gjennom et samarbeid mellom Kystverket og Forsvaret.

2003 og 2004

Slepeberedskapen utenfor Troms og Finnmark ble utredet.

2005 - 2006

I 2005 nedsatte Kystverket en arbeidsgruppe med mandat å gjennomføre en analyse av slepekraft og beredskap langs hele norskekysten inkl. Svalbard med sikte på å identifisere akseptabel responstid ved ulike hendelser. Rapporten forelå i januar 2006.

2008

Kystverket startet arbeidet med en oppdatert vurdering av en statlig slepebåtberedskap på Vestlandet gjennom enten fortsatt innleie av slepefartøy eller gjennom bygging og drift av fartøy i statlig regi. Utredningen skulle fremskaffe av beslutningsgrunnlag for valg av en langsiktig modell for den samlede nasjonale slepeberedskapen.

2009

I påvente av utredningsarbeidet om den nasjonale slepebåtberedskapen ble slepebåtberedskapen i Nord-Norge i statsbudsjettet for 2010 økt fra to til tre helårs slepefartøy og det ble inngått en fireårs-kontrakt om slepeberedskap på Sørlandet. Det var ingen statlig slepeberedskap på Vestlandet, men tilgjengelig slepeberedskap i form av skip i kommersiell drift.

2010

I statsbudsjettet for 2011 bebudet regjeringen at den ville foreta en ny og samlet vurdering av den nasjonale slepebåtberedskapen. I påvente av denne utredningen foreslo regjeringen at den etablerte slepebåtberedskapen i Nord-Norge og på Sørlandet ble videreført og at slepebåtberedskapen på Vestlandet ble styrket.

2011

I 2011 ble slepebåt kapasiteten styrket med ett fartøy på Vestlandet. Den samlede slepebåtkapasitet basert på innleieavtaler var således i 2011 fem fartøy:

- Nord-Norge tre fartøyer
- Vestlandet ett fartøy
- Sørlandet ett fartøy (tilstedeværelseskontrakt)

2012

23. januar 2012 la Kystverket frem *Konseptvalgutredning Nasjonal slepebåtberedskap* med følgende alternativer:

- Alternativ 0 (dagens løsning): 3 store fartøy i Nord-Norge, 1 på Vestlandet og en tilstedeværelseskontrakt på Sørlandet
- Alternativ 1: Ingen statlig beredskap – dvs. ingen statlige slepebåter

- Alternativ 2 : Staten eier og driver 6 nye, store spesialfartøy med høy hastighet, fleksibilitet og flere funksjonaliteter
- Alternativ 3: 10 mindre fartøy på tilstedeværelseskontrakt med private, hvor fartøyene er mindre med lavere hastighet og mindre mulighet for tilleggsfunksjoner

KVUen konkluderte med å anbefale Alternativ 2 med følgende argumentasjon:

Alternativ 2 bør videreføres fordi den nasjonale slepeberedskapen bør bestå av et mindre antall fartøy av betydelig størrelse som plasseres strategisk langs kysten. Disse fartøyene bør ha en rekke tilleggsfunksjoner som gir nytte også når fartøyene ikke utfører slep. Staten bør eie disse fartøyene da det antas rimeligere enn å leie og gir en lavere risiko for fremtidige prissvingninger. Driften og organiseringen av slepeberedskapen bør legges til Kystverket Rederi da det synes mest hensiktsmessig å se slepeflåten og Kystverkets øvrige flåte som en felles flåte som optimaliseres for å løse et sett med oppgaver. En slik løsning gir den beste måloppnåelse og rangeres fremst av alternativene på de ikke-prissatte virkningene. Store slepefartøy vil også ha størst sannsynlighet for å kunne håndtere slep av store tankfartøysom potensielt kan gi ulykker med stor forurensning. Det er dermed det alternativet som gir lavest miljørisiko. Dette gir samfunnet en toppforsikring på de hendelser som potensielt kan overskride dimensjoneringen til oljevernberedskapen.

15. november 2012 forelå *Kvalitetssikring (KS1) av Konseptvalgutredning om Nasjonal slepebåtberedskap* fra Vista Analyse / Holte Consulting. Denne viste følgende beregninger av alternativene i KVU-rapporten.

Tabell 1 viser KVUens nåverdiberegninger som referanse til nullalternativet. Negative verdier betyr en besparelse for samfunnet i forhold til dagens situasjon.

Tabell 1 Nåverdier i 2011 for alternativene (mill. NOK)

	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Netto nåverdi	3 671	571	1 869
P10-verdi	337	-1 759	-937
P90-verdi	6 914	3 108	4 819

Kilde: KVU side 59

Tabell 2 viser KS1 rapporten sin anbefalte kostnads- og styringsramme for investeringskostnaden for alternativene 2 og 3

Tabell 2 Anbefalt kostnads- og styringsramme investeringskostnad (mill. NOK)

Tilrådning P50 og P85	Alternativ 2 Store båter	Alternativ 3 Små båter
Styringsramme P50	2 851	1 020
Kostnadsramme	3 419	1 211

Kilde: KS1 side 46

Tabell 3 viser KS1 rapporten sin beregning av livsløpskostnadene for alternativene 2 og 3. Omfatter investeringskostnaden, driftskostnad over 30 år og en kalkulert restverdi for båtene.

Tabell 3 Livsløpskostnad

	Alternativ 2 Store båter	Alternativ 3 Små båter
P50	7 569	4 913
P85	8 503	5 634

Kilde: KS1 side 47

KS 1 rapportens konklusjon var som følger:

Våre beregninger viser at kostnadene er for høye og den prissatte verdien av de forventede utslippsreduksjonene representert med opprydningskostnadene er for små til at noen av alternativene med statlig slepebåtberedskap er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det synes helt usannsynlig at verdien av de gjenværende skadene etter opprydding av oljeutslippene er så store at noen av alternativene kan bli lønnsomme. Eventuelle tilleggsfunksjoner vil heller ikke endre denne konklusjonen. Vi anbefaler derfor alternativ 1, ingen statlig slepeberedskap.

Myndighetene kan imidlertid ha en sterk risikoaversjon i form av et ønske om å redusere den lille sannsynligheten for et stort utslipp som kan gi svært store skader langs kysten. I en slik situasjon kan det være riktig å velge et av alternativene med statlig beredskap. Valg av alternativ vil måtte avhenge av bl.a. ambisjonsnivå for beredskapen. Dersom myndighetene velger et alternativ med statlig beredskap, anbefaler vi at det baseres på langsiktige kontrakter om leie av slepekapasitet med private aktører.

2013 - 2017

Etter KS1-rapportens konklusjoner ble alternativet med staten som eier og driver av slepebåter skrinlagt. Dette ble det redegjort for i de etterfølgende statsbudsjetter, hvor de viktigste elementer i var

- Det ble innført en rekke nye sjøsikkerhetstiltak, som blant annet seilingsleder utenfor territorialfarvannet langs hele kysten. Dette forbedrer mulighetene for at en slepebåt kan nå frem til et fartøy med problemer før en eventuell grunnstøting.
- Det ble innført AIS-overvåking (automatisk identifikasjonssystem) langs hele kyststrekningen som gjør det mulig med forbedret koordinering av slepebåtberedskapen
- Kommunenes evne til å bistå under statlige aksjoner ble styrket ved at disse har tilgang til utstysdepoter med nødvendig utstyr for å aksjonere raskt ved større hendelser.

Som en følge av disse tiltakene ble slepebåtberedskapen i Nord-Norge redusert med ett fartøy fra tre til to fartøy. Den statlige slepebåtberedskapen bestod således av fire fartøyer: to i Nord-Norge, ett på Vestlandet og ett utenfor kysten av Sørlandet.

2018

I 2018 fikk man en ny ordning for slepebåtberedskapen i Norge hvor Kystvakten og Kystverkets deler ansvar som følger:

- Kystverket vil fortsatt være ansvarlig myndighet for ordningen, som fortsatt skal ledes fra Vardø VTS (vessel traffic service)
- Kystvakten får det operative ansvaret
- Løsningen vil kreve innleie av to ekstra slepefartøy, som bemannes med kystvaktpersonell.
- Slepebåtberedskapen vil fra 2020 bestå av seks fartøy istedenfor dagens fire
- Hva er lønnsomheten for denne ordningen?

Konklusjon

Dette er et prosjekt som stanset opp med KS1 rapporten i 2012 som viste tydelig at det anbefalte alternativet i KVVUen med staten som eier og driver av store spesialfartøy, var meget kostbart og ikke hadde den nødvendige samfunnsøkonomiske nytte. Deretter opprettholdt man den opprinnelige ordningen med innleie av private båter, samtidig som det ble gjennomført andre tiltak som bidro til å ivareta behovene. I 2018 ble det fattet beslutninger om både organisatoriske endringer i forholdet mellom Kystverket og Kystvakten og materielle styrkinger. Dette forbedret tilfredsstillelsen av behovene som lå til grunn for konseptvalgutredningen som ble gjennomført i 2011.

Dette er således et eksempel på at man allerede i KS1 fikk lagt grunnlaget for å stanse et prosjekt som i ettertid ville ha fremstått som samfunnsøkonomisk uforsvarlig, samtidig som det bidro til prosesser som førte frem til andre tiltak og løsninger som ivaretok de opprinnelige behov.

Merverdiprogrammet – Effektivisering av straffesaksbehandlingen i Politiet

Sammenfattet beskrivelse av prosjektet

Etter samtaler mellom Justisdepartementet og Politidirektoratet (POD) om effektivisering av straffesaksbehandlingen i Politiet, fikk POD i februar 2011 i oppdrag å utarbeide materiale og dokumenter i en konseptutvalgutredning knyttet til fornying og effektivisering av straffesakssystemene og arbeidsmetodikken i Politiet. KVVU forelå i desember 2011 for det som først het «straffesaksprogrammet» og som så ble hetende «Merverdiprogrammet», og var planlagt med oppstart i 2016.

Programmet ble ført frem til og med KS 2 – rapport i mars 2015, hvorpå det ble besluttet å skrinlegge dette i juni samme år. Begrunnelsen var at man i stedet for et slikt stort, omfattende og langsiktig program for IKT moderniseringen i Politiet, ville gå for mindre og mer fleksible prosjekter med forventet raskere resultater og forbedret funksjonalitet.

Prosjektets historie

2011

25. februar fikk Politidirektoratet (POD) i oppdrag fra Justisdepartementet å utarbeide materiale og dokumenter i en konseptutvalgutredning knyttet til fornying og effektivisering av straffesakssystemene og arbeidsmetodikken i politiet. Det ble etablert et eget prosjekt i POD for dette, med intern organisering og kontrahering av en hovedsamarbeidspartner for dette.

Straffesakssystemer ble presisert til å gjelde IKT-løsninger som skal understøtte aktiviteter i politi- og påtalemyndighet knyttet til straffesaksbehandlingen.

Justisdepartementet presiserte at følgende krav måtte legges til grunn for alle alternativene som skulle utredes i KVVUen:

- Løsningene må innebære effektivitetsgevinster
- Løsningene må tilpasses ny straffelov
- Løsningene må tilpasses politiregisterloven
- Løsningene må være uavhengige av politiets organisering forøvrig

2. desember forelå fra POD *Konseptutvalgutredning – Nye straffesakssystemer*. I denne konkluderes det med at tre alternativer var egnet for det som omtales som «straffesaksprogrammet» og senere «Merverdiprogrammet»:

1. **Nullalternativet** - Alternativet benytter seg av en minimumsversjon av "Gjenbruk - Modernisering" som konverterer dagens løsninger til en mer levedyktig plattform og kun utvikler funksjonalitet for å dekke absolutte krav.

2. Moderniseringsalternativet - Alternativet benytter seg av "Gjenbruk - Modernisering" for å etablere en levedyktig plattform og utvikler funksjonalitet for å maksimere gevinstene basert på modernisering. Moderniseringsstrategien legger begrensninger på muligheten for bruk av elektronisk samhandling, IKT-støtte på nye områder og prosessforbedring. Disse nevnte dimensjonene vil allikevel benyttes for å bidra til måloppnåelse.

3. Nybyggalternativet - Alternativet kombinerer de forskjellige nybyggalternativene (egenutvikling og pakker), IKT-støtte på nye områder og elektronisk samhandling. Alternativet benytter prosessforbedring for å maksimere gevinstene og sikre måloppnåelsen.

KVUen presenterte følgende investerings- og drifts-kostnader for de tre alternativene.

(Mill. kroner)	Nullalternativ	Moderniseringsalternativet	Nybyggalternativet
Totale investeringskostnader	308	993	1 449
Totale driftskostnader år 1 - 15	713	699	922
Sum totale kostnader år 1 - 15	1 021	1 692	2 371

KVUen presenterte også estimerte prissatte gevinster for de ulike alternativene

(Mill. kroner)	Nullalternativ	Moderniseringsalternativet	Nybyggalternativet
Totale gevinster for politiet, år 1 - 15	639	2 997	3 437
Totale gevinster for publikum og advokater, år 1 - 15	-	268	439
Sum totale gevinster år 1 - 15	639	3 265	3 876

2012

15. juni la Metier og Møreforskning frem rapporten *Kvalitetssikring fase 1 (KS1 konseptvalg) av fremtidige IKT-systemer til støtte for straffesaksbehandlingen i politi- og påtalemyndighet*.

Straffesaksprogrammet omtales nå som Merverdiprogrammet, som består av tre prosjekter:

- Prosjekt 1, omtalt som «springbrettet», inkluderer nye nasjonale arbeidsprosesser og ny straffesaksløsning, i tillegg til den tekniske plattformen som de fremtidige prosjektene skal tuftes på. Dette er planlagt gjennomført i løpet av 2016 og 2017

- Prosjekt 2, omtalt som «De store gevinstene», planlagt gjennomført i 2019 og 2020
- Prosjekt 3, omtalt som «Fremtidens politi», planlagt gjennomført i 2020 og 2022

Kvalitetssikrer anbefaler at **Nybyggalternativet** i KVUen og at Prosjekt 1 defineres som et selvstendig prosjekt og at det gjennomføres en egen KS2 for dette. Videre ble det anbefalt at Merverdiprogrammet skulle gjennomføres som et program med sekvensielle prosjekter.

KS1-rapporten viste til en utviklingsplan for politiets og justissektorens IKT-strategi som bestod av fem trinn

1. Nå situasjon
2. Grunnleggende (10 – 12 måneder)
3. Videreutviklet (2 – 3 år)
4. Akseptabelt (4 – 5 år)
5. Modent

KS1 – rapporten konkluderte med å anbefale tiltak for å bedre IKT-modning i Politiet før oppstart av KS2 for Prosjekt 1 i Merverdiprogrammet, og at modenheten av disse verifiseres før KS 2- prosessen starter. Tiltakene fordelte seg med totalt på 18 modningstiltak for trinn 2 «grunnleggende», og 15 modningstiltak for trinn 3 «videreutviklet».

Prosjekt 1 var planlagt med to delprosjekter: ett delprosjekt for utvikling av løsning, og ett delprosjekt for virksomhetsutvikling og gevinstrealisering.

2013

6. november forelå rapporten *Tilleggsoppdrag kvalitetssikring (KS 1) av merverdiprogrammet i Politiet*, utarbeidet av Holte consulting. Oppdraget omfattet omfattet å:

1. Avstemme status på oppfyllelse av de fire angitte utviklingsområdene (fra KS1- rapport, tabell 18)
2. Dokumentere om IKT styringsmodell er operasjonalisert og velfungerende (øvrige anbefalinger)
3. Vurdere Politiets faktiske evne til å;
 - a. Starte prosjekt 1 i 2015
 - b. Forvalte/drifte nye løsninger fra 2017
 - c. Realisere gevinster (2015-2029)

4. Vurdere risiko og konkrete tiltak ved eventuelle restanser og/eller avvik ift. vurdering a, b og c.

I forhold til de tre spørsmålene under pkt. 3, var kvalitetssikrers konklusjoner som følger:

Ad «Starte prosjekt 1 i 2015»:

Politiet har evne til å gjennomføre Prosjekt 1. Sett opp mot kartlagt status av kapabilitet og risiko, er det EKS (ekstern kvalitetssikrer) vurdering at Politiet ikke bør gå videre med KS2 av Merverdiprogrammet for ekstra tiltak er iverksatt og verifisert ferdigstilt i løpet av Q2 2014. Gjennomføring av anbefalte tiltak i parallell med oppstart av KS2 for Prosjekt1 i MVP anbefales ikke.

Ad «Forvalte/Drifte nye løsninger fra 2017»:

Organisasjonen for å drifte og forvalte nye løsninger fra 2017 er ikke på plass. Det er mulig å sikre forvaltning og drift av nye løsninger fra tentativt 2017, gitt realisering av tiltakene anbefalt i «Tilleggsoppdrag til KS1 MVP».

Ad «Realisere gevinster»:

Mobiliseringen av organisasjonen har ikke startet. Rammeverket for å hente ut gevinster er ikke dokumentert. Det er mulig å sette organisasjonen i stand til å hente ut gevinster med akseptabel risiko, gitt realisering av tiltakene anbefalt i «Tilleggsoppdrag til KS1 MVP».

2015

27. mars forelå Merverdiprogrammet – Prosjekt 1: Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjektoalternativ (KS2), utført av Dovre og TØI. Denne omfattet Prosjekt 1 og en brobyggingsfase til Prosjekt 2.

Ekstern kvalitetssikrers konklusjoner varsom følger:

I kvalitetssikringen av styringsunderlaget for det valgte prosjektoalternativet er det avdekket flere utfordringer som gir høy usikkerhet for gjennomføringen av prosjekt 1. Etter vår vurdering bør følgende risikoreduserende tiltak gjennomføres før beslutning om oppstart:

- *Politiet har forsikret seg om den foreliggende kontrakten med HSP er anvendbar*
- *HSPs rolle i gjennomføringen av Merverdiprogrammet er rendyrket til å støtte politiet på kundesiden*
- *Styringsfunksjoner som sikrer at prosjektet er styrt av politiet er etablert, berunder styring av interne ressurser, HSP og leverandørene*
- *Gjennomføringsplan med full stans etter prosjekt 1 er utarbeidet. I perioden etter prosjekt 1 er levert skal gevinstene fra prosjektet sikres. Nødvendige oppgaver for å sikre god regjerings- og stortingsbehandling av prosjekt 2 kan utføres under og etter prosjekt 1*

- *Gjennomføringsstrategi er revidert for å redusere kostnads- og kvalitetsrisiko. Her inngår revidert styringsmodell for prosjekt og utvikling, bemanningsplan, kvalitetskontroll og leverandørenes involvering*

I tillegg til tiltakene over, anbefales det at styringsunderlaget revideres ytterligere (her nevnes fem grunnleggende tiltak).

Etter en gjennomgang av foreliggende planer basert på ekstern kvalitetssikrers konklusjoner og anbefalinger, samt mange endringsinitiativ og ønsket om raskere leveranse med lavere risiko, konkluderte Politidirektoratet i juni med å anbefale ikke å gjennomføre Merverdiprogrammet. I stedet valgte Politidirektoratet å gå for en ny retning, hvor IKT-moderniseringen i Politiet gjennomføres med mindre og mer fleksible prosjekter med den forventning at dette ville gi ny funksjonalitet raskere til publikum, samarbeidspartnere og ansatte.

Konklusjon

Dette er et stort og omfattende reformprosjekt for IKT i straffesaksbehandlingen. Etter en nær fem år lang prosess fra KVU til KS 2 – rapport, konkluderte man med at Merverdiprogrammet ikke var en egnet tilnærming for IKT-moderniseringen i Politiet, og programmet ble skrinlagt. Dette er således et eksempel på at et omfattende og sammensatt behov løses bedre med mindre og fleksible prosjekter enn ved en omfattende og meget stor satsing. Vi vet jo ikke enda om de får det til, men vi har tidligere erfaringer med IKT prosjekter hvor dette har fungere.

Trukket

OL i Oslo 2022

Sammenfattet beskrivelse av prosjektet

Prosjektet, som startet i 2011, var å utarbeide det nødvendige beslutningsgrunnlag som ville sørge for at Stortinget kunne samtykke i å gi et statstilskudd og statsgaranti som ville gjøre det mulig for Oslo kommune å oversende søknad i januar 2015 til IOC om å få arrangere de olympiske og paralympiske vinterleker i 2022 (OL/PL). 1. oktober 2014 trakk Oslo tilbake sin søknad om statsgaranti.

Prosjektets historie

2011

I november vedtok idrettsstyret i Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité å gå inn for at Norge skulle søke om de olympiske og paralympiske vinterleker i 2022.

2012

30. januar ble det sendt en formell henvendelse fra Idrettsstyret til Oslo kommune med ønske om å starte et utredningsarbeid for OL/PL i Oslo i 2022.

2. februar 2012 igangsatte Oslo kommune ved Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel (MOS) et eget utredningsprosjekt for å vurdere mulighetene for en søknad. Resultatet av arbeidet var

- «Mulighetsstudie arenaer OL i Norge 2022»
- «Utredningsprosjekt OL i Norge 2022».

Mulighetsstudien var basert på innspill fra idretten og prosjektets egne vurderinger, men inneholdt ikke anbefalinger eller anslag til investerings- og gjennomføringskostnader ved et OL/PL.

6. juni behandlet Bystyret i Oslo sak 156 Olympiske leker/Paralympics 2022 – Utarbeidelse av søknad – Byrådssak 65 av 3.5.2012, og vedtok følgende:

- *Byrådet viderefører arbeidet med en søknad om Olympiske leker/Paralympics til Norge i 2022 i tråd med denne byrådssaken.*
- *Bystyret forutsetter at søknadsarbeidet ut fra en helhetlig vurdering løses i fellesskap mellom idretten, staten og kommunen på en for alle parter tilfredsstillende måte og innen den frist IOC har satt.*

Deretter (12. juni) etablerte byrådet i Oslo etaten «Oslo2022» med oppgave å utarbeide en søknad om olympiske leker/Paralympics. Etatens oppgave var:

- utarbeide søknad til Kulturdepartementet om statsgaranti og tilskudd fra staten
- melde interesse for å være vertsby for de olympiske og paralympiske vinterleker for Den internasjonale olympiske komité (IOC)

8. juni forelå *Meld. St. 26 (2011-2012) Den norske idrettsmodellen*, også omtalt som «Idrettsmeldingen». Det er to viktige utsagn i denne knyttet til et eventuelt OL i Norge i 2022:

Regjeringen understreker at den ikke har tatt stilling til om, og eventuelt når, det kan være aktuelt med statlig støtte til å arrangere olympiske og paralympiske vinterleker (OL/PL) i Norge. Å arrangere et vinter-OL/PL vil representere et meget stort løft for det norske samfunnet og vil kreve betydelige investeringer. En eventuell framtidig søknad om statlig tilskudd og garantier vil underlegges både omfattende statlig utredningsarbeid og en ekstern kvalitetssikring (KS1).

Det er grunn til å understreke at det er idretten selv som vil måtte avgjøre om det skal søkes om å få arrangere eventuelle olympiske leker, og det er en forutsetning for statlig medvirkning at det er en samlet norsk idrett som står bak et ønske om et vinter-OL/PL i Norge.

9. juni vedtok Idrettstinget med 142 mot 15 stemmer å gi sin tilslutning til at Idrettsstyret skulle arbeide videre mot en norsk søknad om Olympiske leker/Paralympics (OL/PL) i 2022.

2013

14. juni forelå to dokumenter fra Oslo kommune

- *Olympiske og paralympiske leker Oslo 2022 – Søknad om statstilskudd og statsgaranti*
- *Olympiske og paralympiske leker Oslo 2022 – Konseptvalgutredning fra Oslo 2022*

Søknaden presenterte to alternative løsninger med behov for brutto statsgaranti og statstilskudd som vist under

	Behov brutto statsgaranti	Behov total offentlig finansiering
Lillehammer Økern	33 691 mill. kr.	20 067 mill. kr.
Lillehammer Kjellsrud	33 740 mill. kr	23 283 mill. kr.

KVUen skulle gi grunnlag for to hovedbeslutninger:

- Om staten gir tilskudd til en norsk søknad om å avholde OL/PL i 2022
- Hvilket konsept en eventuell søknad skal bygge på

19. juni 2013 overleverte Oslo kommune søknad om statsgaranti til Staten, ved Kulturdepartementet (KUD), om statsgaranti og tilskudd for å arrangere vinter-OL og Paralympics i Oslo (OL/PL) i 2022.

I august foretok Norstat en landsdekkende spørreundersøkelse for NRK med spørsmålet «Bør Norge søke om å få arrangere vinter-OL i Oslo 2022?». 38% svarte ja og 54% svarte nei på spørsmålet.

I forbindelse med Stortingsvalget i september ble det i Oslo foretatt en rådgivende folkeavstemning for velgere i Oslo med spørsmålet «Bør Oslo kommune søke om De olympiske vinterleker og Paralympiske leker i 2022?». 55% svarte ja og 45% svarte nei på spørsmålet.

20. desember ble rapporten *Kvalitetssikring av søknad om statsgaranti og –tilskudd for OL/PL i Oslo 2022* overlevert til Kulturdepartementet (KS1-rapport). Denne var utarbeidet av DNV GLAS, Samfunns- og næringslivsforskning AS og ÅF Advansia. De viktigste konklusjonene i KS1-rapporten var som følger:

Ekstern kvalitetssikrer anser konseptet som uten vesentlige svakheter. Med det menes at det tilfredsstiller overordnede krav fra OC. Gitt den skisserte løsning og størrelse er OL/PL gjennomførbart i Oslo i 2022. Konseptet byr imidlertid på noen utfordringer.

- Det sportslige program og arenaene er godt bearbeidet, men det er risiko knyttet til tilgang på tomter, reguleringsprosesser og leie av eksisterende anlegg, og at beliggenheten av enkelte anlegg ikke er besluttet.*
- Transportkonseptet møter i OCs krav og har nødvendig kapasitet, men det kan medføre kapasitetsutfordringer for ordinær trafikk i Oslo i perioden OL gjennomføres.*
- Miljøstrategien til Oslo2022 er lite konkret, og sammenhengen mellom Oslo2022s miljøambisjoner og allerede eksisterende målsetninger, innen kommunen og nasjonalt, er ikke beskrevet. Det er ikke utført vurderinger av miljøkonsekvenser for enkelte av investeringstiltakene. Dette gjelder spesielt infrastrukturtiltak på t-banen og skiskytteranlegg på Huk.*
- Det er en risiko for at antall deltakere blir høyere enn det Oslo2022 har lagt til grunn, noe som vil kunne gi økte investerings- og driftskostnader.*
- Sikkerhetskonseptet er ikke gjennomførbart med mindre det åpnes for bruk av utenlandske vektere eller at det gis unntak fra de kvalifikasjonskravene som gjelder for vektere.*
- Det er en svakhet ved søknaden at etterbruk av landsbyer og mediesenter er lite bearbeidet. Det er knyttet stor usikkerhet til etterbruken av disse investeringene, noe som medfører større usikkerhet i salgsverdier enn om etterbruk av byggene hadde hatt tydeligere føringer.*

Tabellen under viser kostnadsanslagene i henholdsvis Oslo kommunes søknad og KS1-rapporten (mill. kroner)

	Behov brutto statsgaranti		Behov total offentlig finansiering	
	Oslo søknad	KS1- rapport	Oslo søknad	KS1- rapport

Lillehammer Økern	33 691	35 080	20 067	21 660
Lillehammer Kjellsrud	33 740	35 220	23 283	24 530

Tabellen viser at ekstern kvalitetssikrers kostnadsanslag ikke er vesentlig høyere enn i søknaden fra Oslo kommune.

2014

14. mars ble første søknad til IOC ble sendt. (Endelig søknad skulle etter planen bli levert i januar 2015).

I mai foretok InFact en landsdekkende spørreundersøkelse for VG med spørsmålet «Ønsker du at Oslo skal søke OL i 2022?». 34 % svarte ja og 57% svarte nei.

I juni foretok TNS Gallup en landsdekkende spørreundersøkelse for Oslo22 med spørsmålet «Stiller du deg positiv eller negativ til at Oslo skal søke om vinter-OL og Paralympics i 2022?». 36% svarte at de var positive og 50% at de var negative.

7. juli offentliggjorde IOC at Oslo var valgt som offisiell kandidatby sammen med Beijing og Almaty.

I slutten av september behandlet de ulike partigrupperinger i Stortinget Oslos søknad om statsgaranti og statstilskudd. Høyres stortingsgruppes konklusjon ville bli avgjørende. Gruppen var omtrent delt på midten, og konklusjonen var at Høyres stortingsgruppe sa nei søknaden. Det ble vist til tre hovedargumenter for å stanse prosessen:

- Det har ikke vært en prosess som har klart å engasjere folk for et OL 2022 i Oslo
- De spesielle kravene fra IOC har vært vanskelige å imøtekomme
- Mange har ønsket å påvirke IOC til å få et nøkternt OL

1. oktober trakk Oslo kommune sin søknad om statsgaranti, og det ble ikke sendt OL søknad til IOC, fordi man konkluderte med at det ikke forelå noen realistisk mulighet for at Stortinget ville gå inn for et Oslo-OL i 2022.

31. desember besluttet Oslo bystyre å avvike etaten Oslo22

Konklusjon

Dette prosjektet gjennomgikk en prosess hvor det var folkeopinionens oppfatning om ulike sider ved de olympiske leker og IOC som organisasjon, som avgjorde at prosjektet stanset opp, og Oslo kommune trakk søknaden om statsgaranti tilbake. Det viste seg at det var lite politisk interesse for prosjektet. Det var et politisk flertall mot.

Vedtatt gjennomført, men så stoppet

Landbasert indirekte ildstøtte

Sammenfattet beskrivelse av prosjektet

Indirekte ildstøtte er definert som

- Indirekte ild levert mot mål som ikke er synlig fra effektoren.
- Indirekte ild, koordinert med manøverstyrken, i den hensikt å ødelegge, nøytralisere eller holde motstanderen nede.

Et landbasert, indirekte ildstøttesystem er satt sammen av følgende fem likeverdige systemkomponenter i ett helhetlig system: 1. Mållokalisering, 2. Kommando- og kontroll, 3. Ammunisjon, 4. Våpenplattform, 5. Logistikk

I behovsanalysen for prosjektet ble to problemer omtalt

- Nåværende utstyr har vært i bruk svært lenge; lenger en planlagt levetid. Utstyret er tildels umoderne og nedslitt. Driftskostnadene er høye.
- Det er et gap mellom det Forsvaret definerer som kjernekapasiteter innenfor landbasert, indirekte ildstøtte og den kapasitet som nåværende utstyr har. Dagens kapasitet er designet for invasjonforsvar og er lite fleksibel.

Våren 2007 inngikk Norge en samarbeidsavtale med Sverige for å effektivisere utviklingen og produksjonen av et nytt artillerisystem til hærstyrkene både i Sverige og Norge.

I desember 2013 ble det klart at store forsinkelser gjorde artillerisystemet Archer ikke ville fylle Forsvarets behov innenfor tilgjengelig tid og regjeringen besluttet å trekke seg fra kontrakten og utviklingssamarbeidet med Sverige.

I 2014 ble prosjektet omgjort til et vanlig anskaffelsesprosjekt av et ferdigstilt produkt med ny benevnelse «Prosjekt 5447 Artillerisystem 155 mm». I *Prop. 1 S (2017 – 2018)* blir det orientert om at arbeidet med å finne alternativer til Archer er påbegynt, og at en erstatning til M109G systemet må være på plass innen 2020. Dette skjer nå som en merkantil anskaffelsesprosess, og det ble planlagt med en avklaring av system i løpet av 2017.

Prosjektets historie

2007

5. februar 2007 forelå ferdigstilt *Konseptuell løsning for Planlagt Prosjekt 5439 – Landbasert, indirekte ildstøtte*

30. mai 2007 inngikk Norge en samarbeidsavtale med Sverige for å effektivisere utviklingen og produksjonen av et nytt artillerisystem til hærstyrkene både i Sverige og Norge. Det var ventet at dette ville gi innsparinger, særlig i drift, i tillegg til større operativ effekt og utholdenhet. Det ble fremforhandlet en avtale mellom Sverige og leverandøren (BAE Systems Bofors) om utvikling av, og opsjon for nyanskaffelse av artilleri av typen Archer. Dette er et hjulgående og selvdrevet artilleriskyts. Det ble planlagt en nyanskaffelse av inntil 24 skyts systemer. Norge hadde en samarbeidsavtale med Sverige, og ikke direkte med leverandøren.

Hovedbegrunnelsen for en slik samarbeidsavtale om materiellutvikling med Sverige og ikke en anskaffelse gjennom ordinær internasjonal konkurranse, var et felles ønske om utstrakt militært samarbeide innen området landbasert indirekte ild.

Etter avtalen skulle alle skyts være levert ultimo 2013 og i operativ drift fra ultimo 2014.

20. september 2007 forelå *Kvalitetssikring fase 1 (KS1-Konseptvalg) av Prosjekt 5439 – Landbasert, indirekte ildstøtte*. Denne var gjennomført av Metier / Møreforskning, hvor de viktigste punkter i KS1-rapporten var:

- *KS1-dokumentasjonen er omfattende og tunglest og det er vanskelig å trekke ut hva som er viktig. Vanligvis ville KS1-dokumentasjonen blitt omarbeidet under KS1-prosessen for kvalitetssikringen kunne ha fortsatt.*
- *Følgende alternativer ble vurdert:*
 - *0-alternativ*
 - *Alternativ 1 – Nytt rørartilleri (ARCHER 155 mm) anskaffet gjennom samarbeidsavtale med Sverige, oppgradere dagens bombekastere (M95 81 mm) som senere erstattes av et nytt kompletterende system*
 - *Alternativ 2 – Nytt rørartilleri (ARCHER 155 mm) anskaffet gjennom samarbeidsavtale med Sverige og oppgraderer dagens bombekastere (M95 81 mm)*
 - *Alternativ 3 – Levetidsforlenger og oppgraderer dagens rørartilleri (Feltbaubits - M109A3GN), oppgraderer dagens bombekastere (M95 81mm) og oppgraderer dagens rakettartilleri MLRS*
- *Alternativ 2 ble anbefalt som konseptuell løsning og utgangspunkt for forprosjekt på grunn av lavere nåverdi for levetidskostnadene og ikke signifikant forskjell i nytte.*
- *Prosjektet baserer seg på et samarbeid med Sverige ved en eventuell nyanskaffelse (MOU). Hvis samarbeidet skulle opphøre, vil det innebære en ubelig situasjon der helt nye planer må opparbeides, noe som vil kunne kreve vesentlig tid. Dette er en risiko som prosjektet velger å ta.*

2009

6. mars forelå *Kvalitetssikring (KS2) av Prosjekt 5439 Landbasert, indirekte ildstøtte*, utført av Metier. Rapporten hadde en rekke anbefalinger og konkluderte med at prosjektet var gjennomførbart, forutsatt at rapportens anbefalinger ble iverksatt.

15. mai forelå *St.prp. nr. 70 (2008-2009) Om investeringer i Forsvaret*, hvor prosjektet inngikk med en kostnadsramme på 1 820 mill. kroner, som anbefalt i KS2-rapporten. Prosjektet omfattet nyanskaffelse av 24 selvdrevne artilleriskyts med system for håndtering av ammunisjon, logistikk og en viss mengde presisjonsstyrt ammunisjon og røkammunisjon.

2012

I statsbudsjettet for 2013 ble det orientert om at

det har oppstått forsinkelser i leveransen grunnet bl.a. kvalitetsavvik og tekniske utfordringer med ammunisjonsbåndteringssystemet og kruttgasser. Leveransen planlegges ferdigstilt innen utgangen av 2015.

Prosjektets prisjusterte kostnadsramme er 1 991 mill. kroner

2013

I statsbudsjettet for 2014 ble det vist til de oppståtte forsinkelser og at

forsinkelsene tilsier så langt, og gitt at de nevnte problemene løses uten at det oppstår betydelige langsiktige driftskostnadskonsekvenser for Hæren, at leveransen tidligst kan ferdigstilles i 2016.

6 desember orienterte forsvarsministeren om at

Regjeringen har konkludert med at artillerisystemet Archer ikke vil fylle Forsvarets behov innenfor den tiden vi har tilgjengelig og at Norge derfor trekker seg ut av kontrakten.

Etter avtalen skulle alle skyts være levert ultimo 2013 og i operativ drift fra ultimo 2014. I desember 2013 var ingen skyts levert.

Det bør her nevnes at det blant noen i Forsvaret hele tiden også hadde vært skepsis til selve konseptet med en kanon bakpå et kjøretøy med fare for dem som sitter førerhuset.

2014

I *Prop. 84 S (2013-2014) Investeringer i Forsvaret* ble det orientert om at man hadde startet arbeidet med å finne et alternativ til Archer, som innebærer erstatning av artillerisystem av typen M109, som må være på plass innen 2020, som er M109 sin forventede levetid.

Prisjustert kostnadsramme er justert til 2 035 mill. kroner (2014).

I statsbudsjettet for 2015 blir den samme redegjørelse og begrunnelse for å trekke seg fra kontrakten gitt. Det blir vist til at

Arbeidet med å finne alternativer til Archer er påbegynt og er både tidkrevende og omfattende.

Det planlegges med at en avklaring om valg av system gjøres i løpet av 2016.

Prosjektets prisjusterte kostnadsramme er 2 088 mill. kroner.

I desember starter arbeidet med å utarbeide en Fremskaffelsesløsning for «Prosjekt 5447 Artillerisystem 155 mm», som var en fortsettelse, men som et rent anskaffelsesprosjekt.

2015

I statsbudsjettet for 2016 blir den samme redegjørelse og begrunnelse for å trekke seg fra kontrakten gitt.

2016

I januar er det vinterprøver på Rena for fire tilbydere av artillerisystem 155 mm.

I april foreligger fremskaffelsesløsning for «Prosjekt 5447 Artillerisystem 155 mm», som blir gjenstand for KS2.

I statsbudsjettet for 2017 blir den samme redegjørelse og begrunnelse for å trekke seg fra kontrakten gitt. Det blir nå planlagt med en avklaring om valg av system i løpet av 2017, samt at

Omfang og fremdrift vil bli vurdert i sammenheng med landmaktutredningen

Prosjektets prisjusterte kostnadsramme er 2 200 mill. kroner.

2017

I juni 2017 forelå KS 2 rapport.

I november blir det innvilget fullmakt til å sluttforhandle med sør-koreanske Hanwha.

I november ble avtale med Hanwha underskrevet.

Fremskaffelsesløsningens kostnadsramme (P50) er 2 320 mill. 2017 kroner.

Konklusjon

Dette er et prosjekt som skulle dekke to formål: Anskaffelse av et bestemt forsvarsmateriell samt etablering av et utviklingssamarbeid med Sverige. Det siste mislyktes på grunn av kvalitetsavvik og tekniske utfordringer hos den svenske leverandøren, samt forsinkelser. Prosjektet ble omgjort til et rent anskaffelsesprosjekt av et ferdigstilt produkt.

I henhold til den opprinnelige avtalen skulle alle skyts være levert ultimo 2013. Siktemålet for det nye anskaffelsesprosjektet er første leveranse ultimo 2019.

Spørsmålet som gjenstår er hvorfor man valgte å starte et usikkert utviklingsprosjekt av utstyr, med den skepsis som knyttet seg til selve konseptet, når dette utstyret kan skaffes internasjonalt?

Sikker tilgang til romsegmentet

Sammenfattende beskrivelse av prosjektet

Bakgrunnen for prosjektet var at satellittkommunikasjon (SATCOM) var den eneste informasjonsbærer som hadde kapasitet til å etablere en bredbånds kommunikasjonskanal til Forsvarets mobile enheter, uavhengig av geografisk plassering og stedlig infrastruktur. Forsvarets behov for slik kommunikasjon ble forventet å øke vesentlig i årene fremover, og dagens løsning, basert på ad-hoc leie, var både dyr og upålitelig. Det fremstod som klart at statlig eierskap til en satellitt ville gi økt sikkerhet og betydelig innsparing både hva gjaldt driftskostnader og levetidskostnader sammenliknet med å leie kapasitet. Når en skyter opp en satellitt vil denne ha denne mer kapasitet enn nødvendig. Dette er fordi en ikke kan foreta endringer etter at den er skutt opp. Forsvaret kan da selge denne overkapasiteten. Man antok at man kunne få betydelige inntekter ved salg av denne, men det var en antakelse.

Målsettingen var å kunne levere operative tjenester over satellitt fra 2012.

Forprosjektet startet i 2006. I 2012 ble det besluttet å skrinlegge prosjektet

Prosjektets historie

2006

I februar startet Forsvarsdepartementet forprosjekteringen av prosjektet «Sikker tilgang til romsegment» med det overordnede formål å sikre Forsvaret tilstrekkelig tilgang til bredbånd over en egen satellitt. Det ble utarbeidet grunnlagsdokumentasjon for prosjektet i form av *Konseptuell løsning*.

I desember vedtok Forsvarsdepartementet å gå videre med planleggingen av prosjektet, blant annet ved å starte:

- ekstern kvalitetssikring av konseptet
- samtaler med aktuelle samarbeidspartnere
- prosessen med å få reservert en posisjon i rommet
- avklaring av grunnlag for materiellsamarbeid med andre nasjoner for bygging av felles satellitt

2008

21. april forelå *Ekstern kvalitetssikring av Konseptuell løsning for P8007 Sikker tilgang til romsegment* utarbeidet av holte consulting og Econ. I denne ble det foretatt vurderinger av tre alternativer:

- Alternativ 0: Ad-hoc leie (videreføring av dagens løsning)
- Alternativ 1: Langsiktig leie
- Alternativ 2: Egen satellitt

Ekstern kvalitetssikrer sluttet seg til konklusjonen i Konseptuell løsning om at 0-alternativet, også omtalt som «ventestrategi», ikke var en aktuell løsning i forhold til det underliggende behov.

I mai godkjente regjeringen Konseptuell løsning og vedtok å videreutrede en løsning for eieralternativ av satellitt gjennom utarbeidelse av en Fremskaffelsesløsning med to hovedalternativer:

- Alternativ 1: En nasjonal statlig løsning
- Alternativ 2: En samarbeidsløsning med andre nasjoner eller kommersielle aktører

2009

30. april *Ekstern kvalitetssikring KS2 av P8007 «Sikker tilgang til romsegmentet»* utført av Holte Consulting og Econ. Konklusjonen var at ekstern kvalitetssikrer anbefalte Fremskaffelsesløsningens alternativ 2 og samarbeid med spanske satellittselskapet HISDESAT.

I desember forelå *Prop. 56 S (2009-2010) Framskaffing av ein kommunikasjonssatellitt til Forsvaret*, hvor regjeringen ba om Stortingets samtykke til å fremskaffe en kommunikasjonssatellitt i et bilateralt materielt samarbeid med Spania ved det spanske satellittselskapet HISDESAT.

Stortinget sluttet seg til proposisjonen om et slikt samarbeid. Dette ville gi Forsvaret en kapasitet av en felleseid militær kommunikasjonssatellitt og full kontroll over den norske delen av satellitten med tilgang til sikker og robust bredbåndskommunikasjon over satellitt i hele satellittens levetid.

Kostnadsrammen for prosjektet var 1 028 mill. kroner.

2011

I august ble forespørsel for selve satellittanskaffelsen sendt til relevante satellittleverandører.

2012

I *Prop. 1 S (2012-2013)* orienterte regjeringen Stortinget om at prosjektet ville bli avsluttet og at Forsvarets behov for sikker og robust satellittkapasitet inntil videre ville bli dekket gjennom *fortsatt leie*. *Begrunnelsen for dette var*

Partene har gjennomført en ny vurdering av det forretningsmessige grunnlaget for prosjektet, og funnet at forretningsplanen ikke lenger er solid nok. Årsaken er endrede forutsetninger, redusert inntektspotensial og økt usikkerhet bl.a. forbundet med utnyttelse av den planlagte kapasiteten. På bakgrunn av dette har

*Norge og Spania sammen kommet frem til at det er mest hensiktsmessig å terminere prosjektet.
Forsvarets behov for sikker og robust satellittkapasitet vil inntil videre dekkes gjennom fortsatt leie.
Samtidig vil det startes et arbeid for å vurdere langsiktige løsninger.*

Av prisjustert kostnadsramme for prosjektet var det på dette tidspunkt utbetalt om lag 6,3 mill. kroner.

2013

I *Prop. 1 S (2013-2014)* orienterte regjeringen om at Forsvarsdepartementet hadde etablert prosjekt 8711 *Satellittkommunikasjon* for å vurdere langsiktige løsninger som eventuelt kan være mer kostnadseffektive enn langsiktig leie av satellittkapasitet.

2014

Prop. 1 S (2014-2015) behandlet prosjekt 8711 *Satellittkommunikasjon*. Det ble orientert om at etter en vurdering av alternative løsninger for satellittkommunikasjon, hadde Regjeringen ikke funnet rom for å prioritere en investering i egen satellittkapasitet i perioden frem mot 2020. Det ble vist til at usikkerheten knyttet til kommersiell tilgang til satellittkapasitet var redusert, og at Forsvarets behov fremover fortsatt kan dekkes gjennom leie av kapasitet. Det ble konkludert med at Prosjekt 8711 derfor ville bli kansellert.

Konklusjon

Dette er et prosjekt som gikk gjennom hele prosessen med de dertil tilhørende beslutningspunkter fra konseptvalgutredning, KS1 og KS2 til start på gjennomføring. Etter at beslutning om gjennomføring var fattet og denne var startet, fant samarbeidspartnerne Norge og Spania at forutsetningene for prosjektet var så endret at prosjektet ble skrinlagt. Det som lå bak avgjørelsen var at aktøren som skulle eie og operere satellitten var spansk og hadde inngått en avtale med den spanske stat som garanterte for et visst nivå av bruk hver år. Dette var grunnlaget til å sikre lønnsomhet for selskapet, ved å selge overskuddskapasiteten til andre land. I 2012 var det finanskrisen i Spania, og det kom en ny regjering som gjennomgikk statens investeringer. Den nye regjeringen kunne ikke lengre garantere bruk av satellitten, og trakk seg fra avtalen. Det spanske selskapet kunne derfor ikke gjennomføre prosjektet, og avtalen med Norge ble avsluttet.

I etterkant trakk Norge seg ut av Afghanistan og behovet for satellittkommunikasjon ble mindre. Det er fortsatt behov for bruk av satellitter, men det i mindre grad, og det blir dekket ved å leie satellittkapasitet til langt lavere pris.