



POLITIETS NASJONALE BEREDSKAPSSENTER

Forskningsprogrammet Concept ved NTNU

Etterevaluering av Politiets nasjonale beredskapssenter

oslo**economics**

OPAK[®]



TÜVRheinland[®]
safetec

Tittel: Etterevaluering av Politiets nasjonale beredskapssenter

Utarbeidet av: Oslo Economics, OPAK og Safetec

Oppdragsgiver: Forskningsprogrammet Concept ved NTNU

Publisert: Juni 2026

Rapportnummer: 2026-51

Kontaktperson: Marit Svensgaard / Partner

E-post: msv@osloeconomics.no

Tel: +47 982 63 985

Foto/illustrasjon forside: Oslo politidistrikt – stab for kommunikasjon

Innhold

Sammendrag	4
1. Om evalueringen	7
1.1 Evalueringsmodellen	7
1.2 Metode og datagrunnlag	7
1.3 Rapportstruktur	8
2. Om politiets nasjonale beredskapssenter (PNB)	9
2.1 Bakgrunn for prosjektet	9
2.2 Prosjektgjennomføringen	9
2.3 Senterets utforming og drift	11
2.4 Bruk av beredskapsressursene	11
3. Målstruktur, evalueringsspørsmål og indikatorer	13
3.1 Målstruktur	13
3.2 Evalueringsspørsmål og -indikatorer	17
4. Vurdering av produktivitet	20
4.1 Operasjonalisering av produktivitet	20
4.2 Om betydningen av særtrekkene ved prosjektgjennomføringen	21
4.3 Prosjektets kostnader	22
4.4 Prosjektets fremdrift	25
4.5 Samlet vurdering av produktivitet	26
5. Vurdering av måloppnåelse	28
5.1 Operasjonalisering av måloppnåelse	28
5.2 Klargjøringstid	30
5.3 Effektive treningstimer	31
5.4 Økt samvirketrening	32
5.5 Burde det vært fastsatt andre effektmål?	33
5.6 Samlet vurdering av måloppnåelse	34
6. Vurdering av andre virkninger	35
6.1 Operasjonalisering av andre virkninger	35
6.2 Virkninger for lokalsamfunn og næringsliv i Nordre Follo kommune	35
6.3 Virkninger for nasjonale beredskapsaktører og nødetater	36
6.4 Virkninger for internasjonale aktører	37
6.5 Virkninger for ansatte	37
6.6 Samlet vurdering av andre virkninger	37
7. Vurdering av relevans	38
7.1 Operasjonalisering av relevans	38
7.2 Behov for å samlokalisere beredskapsressursene	38

7.3 Er utformingen av senteret i tråd med brukernes behov?	39
7.4 Er plasseringen av senteret i tråd med samfunnets behov i dag?	40
7.5 Samlet vurdering av relevans	40
8. Vurdering av levedyktighet	42
8.1 Operasjonalisering av levedyktighet	42
8.2 Økonomisk levedyktighet	42
8.3 Funksjonell levedyktighet	42
8.4 Samlet vurdering av levedyktighet	44
9. Vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet	45
9.1 Operasjonalisering av samfunnsøkonomisk effektivitet	45
9.2 Kostnader ved å bygge og drifte PNB	45
9.3 Gevinster ved økt sikkerhet og trygghetsfølelse	46
9.4 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet	47
10. Årsaksforklaringer og læringspunkter	48
10.1 Hovedfunn	48
10.2 Hvorfor ble produktiviteten høy?	48
10.3 Hvordan ble høy måloppnåelse sikret?	48
10.4 Læringspunkter	49
11. Referanser	51

Sammendrag

I 2020 ble Politiets nasjonale beredskapssenter (PNB) ferdigstilt. Prosjektet innebar en samling av politiets nasjonale beredskapsressurser ved nytt nasjonalt beredskapssenter på Taraldrud i Nordre Follo kommune. Målet med prosjektet var å effektivt legge til rette for å forebygge, avverge, håndtere og normalisere ekstraordinære hendelser og kriser og skape trygghet for befolkningen. På oppdrag for forskningsprogrammet Concept ved NTNU har Oslo Economics, OPAK og Safetec gjennomført en etterevaluering av prosjektet PNB. Evalueringen er gjennomført i tråd med Concepts målorienterte evalueringsmodell, og har til formål å bidra med læring til nytte for kommende prosjekter.

Gjennomføring av evalueringen

Concepts evalueringsmodell består av fem evalueringskriterier, inspirert av OECDs målorienterte evalueringsmodell, samt en vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet. De overordnede spørsmålene som besvares er:

- *Produktivitet*: Ble resultatmålene for henholdsvis kostnad, tid og kvalitet nådd?
- *Måloppnåelse*: Ble prosjektets effektmål nådd?
- *Andre virkninger*: Har prosjektet ført til positive eller negative virkninger utover det som følger av prosjektets målstruktur?
- *Relevans*: Var det behov for å oppnå de tilsktede effektene av prosjektet, og er prosjektet i samsvar med samfunnets og brukergruppers behov i dag?
- *Levedyktighet*: Vil de positive effektene av prosjektet vedvare over hele prosjektets levetid, og hvordan er stabiliteten i behov, prioriteringer og fleksibilitet til å tilpasse seg nye rammebetingelser?
- *Samfunnsøkonomisk effektivitet*: Er den samlede nytten av prosjektet høyere enn kostnadene?

Basert på innsikten fra arbeidet med de seks kriteriene oppsummeres årsakssammenhengene og det redegjøres for hvilke læringspunkter vi mener er relevante for senere prosjekter. Evalueringen bygger på et bredt informasjonsgrunnlag; en kombinasjon av statistikk, dokumentstudier og intervjuer, samt en befaring ved PNB.

Produktivitet – operasjonell vellykkethet

PNB-prosjektet hadde en kostnadsramme på 2,5 mrd. kroner (2015-kroner) og skulle ferdigstilles innen utgangen av 2020. Prosjektet ble gjennomført innenfor disse rammene, med en sluttkostnad under målpris. Gjennom styring etter design-to-cost ble kostnadsrammen lagt til grunn som et fast premiss for gjennomføringen, og kostnader under dette nivået kan i denne sammenheng anses som et positivt resultat.

I gjennomføringsfasen tatt inn tilleggskompleksitet utover minimumskravene, uten at dette medførte overskridelse av kostnadsrammen. Tett og kontinuerlig brukermedvirkning bidro til at prioriteringene i stor grad ble gjort på et informert og operativt relevant grunnlag. Dette viser at prosjektet i praksis håndterte prioriteringer og omfangstilpasninger innenfor tilgjengelig økonomisk handlingsrom.

Prosjektet ble ferdigstilt innenfor planlagt tidsramme, og anlegget ble tatt i operativ bruk i henhold til målsettingen om ferdigstillelse innen utgangen av 2020. Evalueringen viser samtidig at overtakelsen skjedde med et omfang av feil og mangler som har måttet håndteres i etterkant. Dette har hatt konsekvenser for kvaliteten i perioden etter overtakelse, og må ses i sammenheng med gjennomføringen av sluttfasen.

Måloppnåelse – taktisk vellykkethet

Prosjektets måloppnåelse handler om hvorvidt PNB har nådd prosjektets effektmål og dermed hatt de planlagte virkningene for brukerne og samfunnet. Effektmålene var knyttet til klargjøringstid ved hendelser og effekter av trening, og vi vurderer måloppnåelsen som høy for alle effektmålene.

PNB bidrar til god samvirketrening og i en undersøkelse utført av Politidirektoratet rapporterer brukerne høy utbytte av treningen, stor nytte av den teoretiske kunnskapen og modellene som benyttes, samt høy relevans for oppdragsløsning i eget politidistrikt.

Beredskapssenteret har også bidratt til mer effektive treningstimer og organiseringen av senteret ivaretar hensynet til at det også er mulig å trene for personell i beredskap uten at dette går ut over klargjøringstiden. Det

er likevel fortsatt behov for å gjennomføre enkelte treningsaktiviteter andre steder, men dette er av begrenset omfang og kan tilpasses personell som ikke er i beredskap.

Senteret er også godt tilpasset behovet for å sikre at personell har kort klargjøringstid, uavhengig av om beredskapsressursen er i trening eller ikke. Det var formulert et effektmål for klargjøringstid, men ikke et effektmål for responstid. Dette var begrunnet med at responstid varierer med hendelsessted. Det var derimot satt et minimumskrav til kjøretid fra senteret til henholdsvis Oslo og Gardermoen. Begrunnelsen for hvorfor det er vanskelig å sette et mål på responstid er fornuftig, men dette har medført at det ikke er en tydelig kobling mellom effektmålet klargjøringstid og samfunnsmålet om økt trygghet i befolkningen.

Begrenset dokumentasjon av sammenhengen mellom effektmålet klargjøringstid og responstiden medfører at det er uklart om formuleringen av effektmålet har vært fornuftig. Ettersom tiden det tar å komme seg fra PNB til hendelsesstedet ikke er inkludert i effektmålene, burde det vært planlagt for hvordan man skal måle om den kortere klargjøringstiden har bidratt til at beredskapsressursene kommer raskere til hendelsesstedet.

Det synes ikke som om mangelen på et effektmål for responstid har hatt betydning for tomtevalget i dette tilfellet ettersom det til slutt ikke syntes å foreligge andre egnede lokasjoner. Det burde likevel vært formulert et evalueringskriterium knyttet til responstid utover at det var satt et minimumskrav. Kriteriet kunne vært definert på tilsvarende måte som minimumskravet med en avstand til de mest sentrale stedene, men som et eget evalueringskriterium ville kortere avstand til disse stedene gitt positiv uttelling. Slik det var formulert var det ikke en fordel å være nærmere Oslo og Gardermoen enn minimumskravene som var fastsatt.

Relevans, levedyktighet, andre virkninger og samfunnsøkonomisk effektivitet – strategisk vellykkethet

Politiets nasjonale beredskapssenter er i stor grad bygget i tråd med brukernes og samfunnets behov og prioriteringer. Samlokaliseringen av beredskapsressursene har gitt mer effektiv trening og senterets plassering fremstår godt tilpasset behovet for nasjonal beredskap. Utformingen av senteret støtter i hovedsak opp under de operative behovene, og prosjektet har gitt et tydelig løft i politiets beredskapsevne. Samtidig er det tegn til at enkelte deler av anlegget allerede er nær kapasitetsgrensen, særlig knyttet til trening, overnatting og behov for luftkapasitet og dronetjenester.

Prosjektets levedyktighet vurderes likevel som god. PNB inngår i flere sentrale strategiske satsinger for nasjonal beredskap, og det virker å være politisk vilje til å videreføre og videreutvikle senteret. Samtidig avhenger levedyktigheten av at senteret har tilstrekkelig fleksibilitet og kapasitet til å møte endringer i oppgaver, teknologi og trusselbilde, og at driftsmodellen også fremover understøtter den operative virksomheten på en god måte. Til dette ligger det en usikkerhet i den kommende overføringen av deler av FDV-ansvaret til Statsbygg.

Prosjektet vurderes å ha få virkninger utover det som følger av måloppnåelsen, og de identifiserte sidevirkningene fremstår som begrensede både i positiv og negativ retning. Etableringen har gitt enkelte positive ringvirkninger lokalt og styrket PNBs rolle som møteplass og kompetansemiljø, også for nasjonale og internasjonale aktører. Samtidig har etableringen også gitt enkelte negative virkninger for lokalmiljøet, særlig knyttet til støy, men disse har i hovedsak vært avgrensede og mindre omfattende enn først antatt.

Når det gjelder samfunnsøkonomisk lønnsomhet, er vår vurdering at etableringen av et beredskapssenter etter modell for PNB fremstår som lønnsom. Prosjektet har styrket den nasjonale beredskapen gjennom redusert klargjøringstid, mer effektiv trening og bedre samvirke. Dette er virkninger av stor verdi, selv om de er krevende å prissette. Sammenholdt med at prosjektet har få vesentlige negative andre virkninger, er det vår vurdering at samfunnsnyttan av et nasjonalt beredskapssenter er høyere enn kostnadene.

Samlet vurdering

Gjennomgangen av de seks evalueringskriteriene viser at PNB samlet sett fremstår som et vellykket prosjekt. Karakterene er oppsummert i figuren under og begrunnes nærmere i det videre.

Når det gjelder operasjonell vellykkethet er det vår vurdering at PNB-prosjektet har vært et godt prosjekt. Produktivitetskriteriet er gitt karakter 5. Prosjektet ble gjennomført innenfor kostnadsrammen og ferdigstilt innen planlagt tidsramme, samtidig som anlegget i all hovedsak leverer høy funksjonalitet og brukskvalitet. Karakteren trekkes noe ned av omfanget av feil og mangler etter overtakelse. Dette viser at den funksjonelle kvaliteten ikke var tilstrekkelig sikret før drift, og at utbedringer i større grad enn ønskelig måtte gjennomføres etter innflytting.

Prosjektet har etter vår vurdering vært svært taktisk vellykket. Måloppnåelsen er vurdert til karakter 5. Beredskapssenteret har i betydelig grad bidratt til redusert klargjøringstid, mer effektiv trening og økt samvirke mellom de nasjonale beredskapsressursene og politidistriktene. Samtidig er det enkelte svakheter ved den formelle målstrukturen og koblingen mellom effektmålene og samfunnsmålet. Effektmålene fanger ikke fullt ut opp de overordnede gevinstene knyttet til responstid og responskvalitet, og oppnåelsen av enkelte effekter er også avhengig av andre tiltak enn selve utbyggingen, eksempelvis avsetning av ressurser til å gjennomføre samvirketrening for å realisere effektmålet om økt samvirketrening. Dette trekker vurderingen noe ned, selv om prosjektet i praksis fremstår som et treffsikkert virkemiddel for å styrke nasjonal beredskap.

Den strategiske vellykketheten vurderes samlet som god. Andre virkninger er vurdert til karakter 4, da prosjektet har få virkninger utover det som følger av måloppnåelsen, og ingen vesentlige negative virkninger. Relevansen er vurdert til karakter 4. Prosjektet svarer ut brukernes og samfunnets behov for samlokalisering av beredskapsressurser, effektive treningsfasiliteter og har en plassering som fremstår godt tilpasset behovet for nasjonal beredskap. Samtidig trekker usikkerhet om kapasitet og framtidige utvidelsesbehov noe ned. Levedyktigheten er satt til karakter 5, da det fremstår som sannsynlig at det offentlige og andre sentrale interessenter både har evne og vilje til å videreføre og videreutvikle de prosessene prosjektet har gitt opphav til over tid.

Karakteren 5 er også brukt om prosjektets samfunnsøkonomiske effektivitet. Vår vurdering er at etableringen av et beredskapssenter etter modell for PNB samlet sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Samlet sett fremstår PNB som et mer vellykket prosjekt enn mange andre statlige investeringsprosjekter, særlig fordi prosjektet kombinerer høy måloppnåelse med god gjennomføring og tydelig strategisk relevans. Samtidig viser evalueringen at prosjektet også har noen svakheter, særlig knyttet til målstruktur, ferdigstillelse og langsiktig kapasitet.

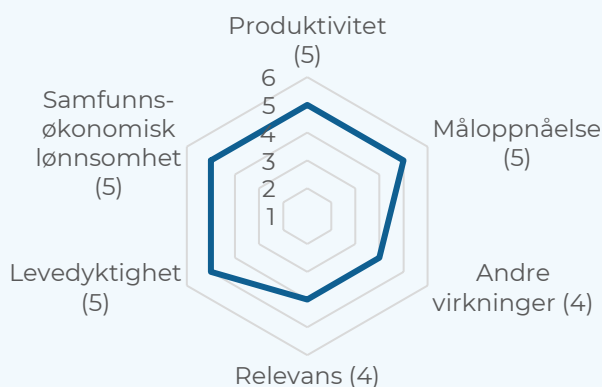
Hovedlæringspunkter

Et sentralt læringspunkt er samspillet mellom design-to-cost og tett brukerinvolvering. Samorganiseringen av byggeprosjektet og brukerprosjektet bidro til løpende dialog og felles forståelse av prioriteringene. Brukerinvolveringen bidro til at prioriteringer innenfor kostnadsrammen i stor grad ble gjort med utgangspunkt i operativ nytte, og ga et godt grunnlag for å vurdere hvilke funksjoner og løsninger som skulle prioriteres. Dette gjorde det mulig å inkludere funksjonalitet utover minimumskravene, samtidig som prosjektet holdt den fastsatte kostnadsrammen. Selv om prosjektet involverte flere ulike brukergrupper med ulike behov, opptrådte de i stor grad som én samstemt bruker i prioriteringene. Den omfattende tidligfasen, blant annet gjennom forprosjektet på Alna, kan ha bidratt til å modne og samordne behovene, noe som ga gode forutsetninger for samspill i gjennomføringen.

Prosjektorganiseringen som en egen «single purpose»-enhet, kombinert med tett eierinvolvering og aktiv oppfølging, fungerte godt i dette prosjektet. Organiseringen ga korte beslutningslinjer og bidro til raske avklaringer underveis, noe som var viktig i et prosjekt med høy kompleksitet og gjennomføringstakt. Samtidig hang dette også sammen med at prosjektet hadde mange dedikerte ressurser og tydelig prioritet fra eier. Det er ikke alltid slike forutsetninger er til stede i andre prosjekter, noe som gjør det vanskelig å overføre modellen direkte.

Erfaringene viser at parallell prosjektering og produksjon bidro til å opprettholde fremdriften. Dette hang blant annet sammen med at prosjektets omfang og struktur ga rom for å omdisponere aktivitet mellom delområder når det oppstod behov for justeringer eller omprosjektering, uten at dette i vesentlig grad stoppet produksjonen.

Samtidig peker evalueringen på forbedringsområder i slutfasen. Erfaringene tyder på at prosjektorganisasjonen kunne hatt en mer aktiv rolle i oppfølging av systematisk ferdigstillelse og kvalitetsledelse, særlig i håndteringen av tekniske systemer. Opplæring av driftspersonell kunne også i større grad vært organisert som en mer strukturert og varig del av leveransen.



1. Om evalueringen

Oslo Economics, OPAK og Safetec har på oppdrag for Concept-programmet ved NTNU gjennomført en etterevaluering av prosjektet Politiets nasjonale beredskapssenter (PNB). Med utgangspunkt i Concepts målorienterte evalueringsmodell har vi evaluert prosjektets strategiske, taktiske og operasjonelle vellykkethet. Innsikten gir en oversikt over kritiske suksessfaktorer og nyttige erfaringer til fremtidige byggeprosjekter.

1.1 Evalueringsmodellen

Etterevalueringen anvender modellen beskrevet i Concept-rapport nr. 30 (2013), samt retningslinjene for etterevaluering av statlige investeringsprosjekter i regi av Concept (2021). Metoden består av fem evalueringskriterier, inspirert av OECDs målorienterte evalueringsmodell, samt en vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet. De fem kriteriene er produktivitet, måloppnåelse, andre virkninger, relevans og levedyktighet. Sammen med vurderingen av samfunnsøkonomisk effektivitet gir disse kriteriene et helhetlig bilde av prosjektets vellykkethet på operasjonelt, taktisk og strategisk nivå.

Produktivitetsvurderingen er begrenset til selve leveransen i forhold til vedtatt budsjett, tidsplanen for prosjektet og forventet kvalitet som lå til grunn. Vurderingen gjelder dermed den operasjonelle vellykketheten. Måloppnåelsen vurderer

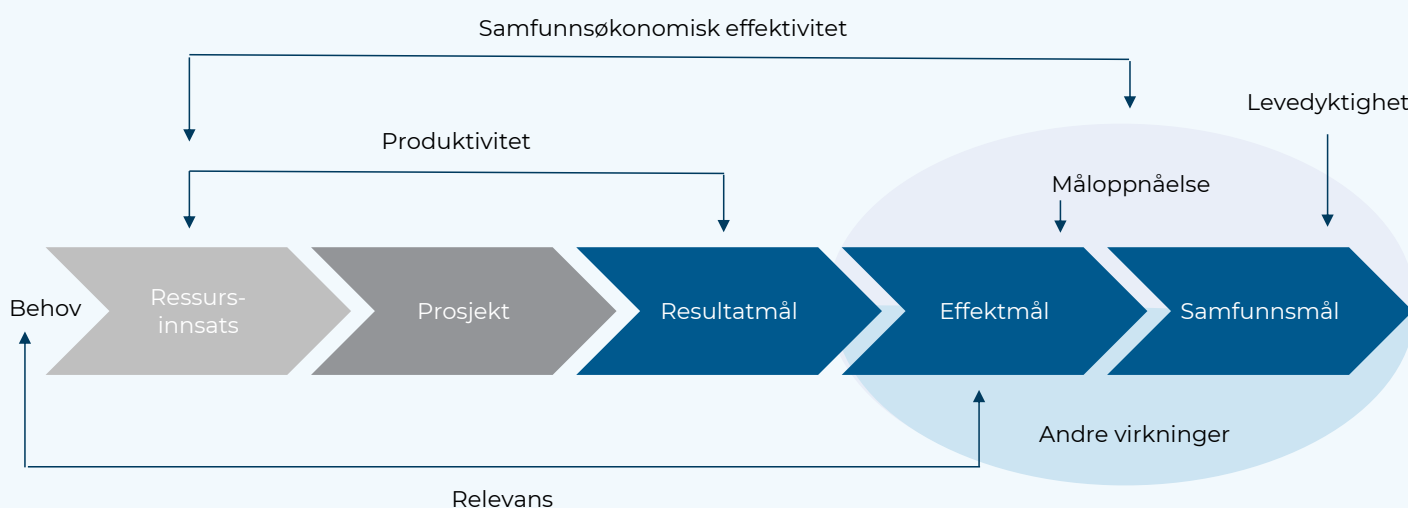
førstehåndseffekter av prosjektet sett opp mot avtalte effektmål, og dreier seg om taktisk vellykkethet.

De fire siste kriteriene omhandler strategisk vellykkethet. Andre virkninger gjelder virkninger som i tillegg til førstehåndseffektene er å anse som resultat av prosjektet, positive eller negative. Relevans er vurderingen av om effektmålet er i samsvar med behovet for beredskapssenteret. Levedyktighet er vurderingen av om, og i så fall hvor lenge, de positive effektene av prosjektet kan forventes å vedvare i tiden framover. Samfunnsøkonomisk effektivitet er vurderingen av den samlede nytten for samfunnet sammenlignet med kostnadene prosjektet har medført.

Prosjektets uttelling på evalueringskriteriene rangeres på en skala fra 1 til 6. Karakteren representerer prosjektets grad av vellykkethet, der 1 er laveste karakter (helt mislykket) og 6 er høyeste karakter (svært vellykket). Sammen med vurderinger av den samfunnsøkonomiske effektiviteten utgjør dette et grunnlag for å trekke konklusjoner om prosjektets vellykkethet. Det samlede evalueringsarbeidet vil også gi en oversikt over kritiske suksessfaktorer som kan være nyttige erfaringer for å forbedre fremtidige investeringsprosjekter.

1.2 Metode og datagrunnlag

Evalueringsens informasjonsgrunnlag består av dokumentasjon om prosjektet og prosjektgjennomføringen, tidligere evalueringer, samt intervjuer med involverte i prosjektet og andre



interessenter. I tillegg har vi gjennomført en befaringsreise på beredskapssenteret.

1.2.1 Dokumentstudier

Prosjektet er godt dokumentert, og vi har mottatt en rekke bakgrunnsdokumenter som Concept har samlet i databasen Trailbase. Dokumentasjonen omfatter stortingsmeldinger, styrings- og beslutningsgrunnlag, supplerende analyser til innstilling av valg av tomt og kontraktsstrategi, planbeskrivelse og vedtak, samt diverse presentasjoner, brosjyrer og artikler om prosjektet og gjennomføringen. Vi har også mottatt supplerende informasjon til dette fra informanter som var involvert i prosjektet.

I tillegg foreligger det flere tidligere evalueringer av prosjektet. Disse inkluderer vurderinger av måloppnåelse, suksessfaktorer og forbedringsområder (Dovre Group Consulting, 2022) og effekten av etableringen på politiets nasjonale beredskap (Politidirektoratet, 2024), begge på oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet, samt evaluering av forvaltning, drift og vedlikehold av senteret på oppdrag for Politidirektoratet (Oslo Economics, 2023).

Videre har prosjektet vært gjenstand for følgeforskning fra Concept i forprosjektfase (Whist og Hjelmbrekke, 2018), vært ett av casene i Capgemini sin områdegjennomgang av bygge- og eiendoms politikken i statlig sivil sektor (Capgemini, 2018) og inngått som case i Concept-rapport nr. 76 om nyttestyring i byggeprosjekter (Larsen, et al., 2024).

Vi har vurdert at det ikke har vært nødvendig å få tilgang til gradert informasjon om beredskapssenterets faktiske aktivitet og beredskapsplaner. Slik informasjon kunne gi ytterligere innsikt i hvilken grad målene med senteret har blitt oppfylt, men vår vurdering er at dette er tilstrekkelig belyst til evalueringens formål gjennom gjennomførte intervjuer, annen dokumentasjon og befaringsreise.

Prosjektdokumentene og innsikt fra tidligere evalueringer har vært viktige for evalueringen. Øvrig relevant dokumentasjon er gjengitt i referanselisten.

1.2.2 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer av representanter som har vært tett involvert i prosjektgjennomføringen og som kjenner brukersiden av beredskapssenteret, representanter som kan belyse forhold knyttet til driften av senteret og representant for kommunen. Hensikten med intervjuene har vært å få bedre innsikt i prosjektet, samt å diskutere hypoteser knyttet til vurderingen av de seks evalueringskriteriene.

Vi har gjennomført intervjuer med Justis- og beredskapsdepartementet som byggherre, prosjekteier og prosjektansvarlig, prosjektsjef hos Marstrand, prosjektleder for mottakerprosjektet fra politiet, innleid driftsansvarlig i Politiets fellestjenester, delprosjektledere og driftsansvarlige fra politiet, Politidirektoratet og Avdeling for samfunnshelse i Nordre Follo kommune.

Intervjuene var lagt opp som semistrukturerte dybdeintervjuer. Informantene fikk oversendt en intervjuguide med tema vi ønsket å diskutere i forkant av intervjuene, men intervjuene fulgte ikke en fastsatt mal. Det var derfor fleksibilitet i intervjuene til også å diskutere andre relevante tema enn de som var nedfelt i intervjuguiden.

Det har også vært noe oppfølgende kontakt for innhenting av supplerende informasjon.

1.2.3 Befaring

I begynnelsen av mars 2026 var Oslo Economics og OPAK på befaringsreise ved Politiets nasjonale beredskapssenter. Vi fikk en omvisning på senteret og nærmere innsikt i den faktiske driften, samt mulighet til å stille spørsmål underveis.

1.3 Rapportstruktur

Kapittel 2 inneholder en nærmere beskrivelse av Politiets nasjonale beredskapssenter. Kapittel 3 definerer evalueringens målstruktur, evaluerings-spørsmål og indikatorer. Kapittel 4 til 9 går gjennom evalueringen av hvert enkelt kriterium i evalueringsmodellen, før kapittel 10 oppsummerer og konkluderer de viktigste momentene og læringspunktene fra evalueringen.

2. Om politiets nasjonale beredskapssenter (PNB)

Politiets nasjonale beredskapssenter (PNB) er et sentralt tiltak for å styrke Norges evne til å forebygge, avverge og håndtere ekstraordinære hendelser og kriser. Senteret samlokaliserer politiets beredskapsressurser, og legger til rette for rask, effektiv og sikker innsats fra beredskapsressursene. I dette kapittelet gis en nærmere beskrivelse av prosjektet, prosjektgjennomføringen og bruken av beredskapsressursene.

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Beredskapstroppen ble etablert i 1975 og allerede da ble det diskutert et behov for et eget treningsområde for troppen. Diskusjonen om et nasjonalt beredskapssenter pågikk så i flere tiår, blant annet etter at politiet fikk sitt første faste helikopter på Gardermoen i 2003, og senere ønsker fra bombegruppen og hundetjenesten om å inngå i et felles senter (se Tabell 2-1). Det var imidlertid terrorangrepet 22. juli som fikk fortgang i prosessen, og som ledet til beslutningen om å bygge et nasjonalt beredskapssenter som samlet både beredskapsressurser og treningsfasiliteter på ett sted. Dette skulle fremme både fagutvikling og samtrening med annet innsatspersonell. Beredskapsressursene omfatter beredskapstroppen, bombetjenesten, helikoptertjenesten, krise- og gisselforhandlertjenesten og seksjon for taktisk støtte.

2.2 Prosjektgjennomføringen

Rammene for gjennomføringsfasen ble formet av en lengre prosess som startet med et behov for å samle beredskapsressurser og treningsfasiliteter, og som senere ble sterkt påvirket av tidspresset som oppstod etter 22. juli 2011 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

Prosjektet ble i første omgang videreført uten en ordinær konseptvalgutredning for å sikre rask fremdrift. Valg av tomt falt da på Alna, men da tomten viste seg å være uegnet ble det gjennomført en konseptvalgutredning (KVU) i regi av Politidirektoratet. KVU-en anbefalte Grønmo

som lokasjon, med Taraldrud som reserve.

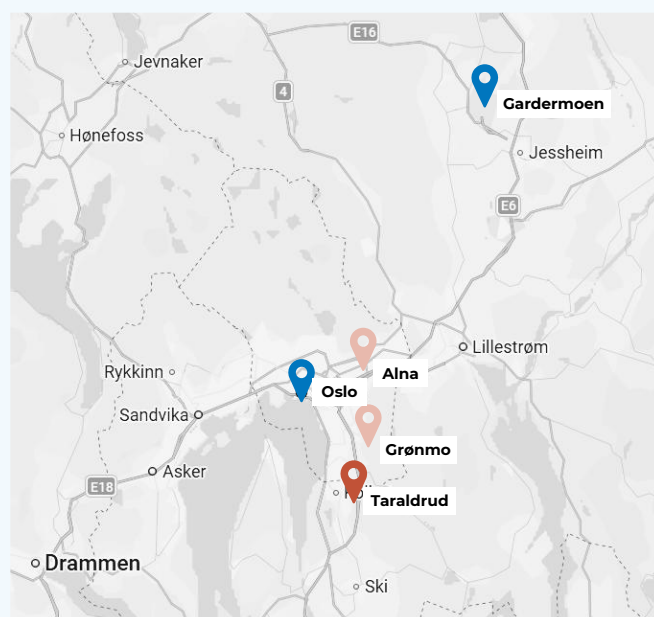
Taraldrud inngikk imidlertid ikke som et selvstendig alternativ i alternativanalysen i KVU-en, og ble dermed ikke vurdert på lik linje med de øvrige alternativene når det gjaldt kostnader, risiko og gjennomførbarhet. Samtidig ble det brukt ressurser på å utrede lokasjoner som allerede på dette tidspunktet framstod som krevende å realisere innenfor prosjektets rammer.

Konseptvalgutredningen ble kvalitetssikret gjennom en KS1 i august 2015. I KS1 var hovedanbefalingene¹:

- Optimalisere omfang og sikre fleksibilitet
- Streng kostnadsstyring (kostnadsramme lik P50 og etablering av kuttliste)
- Etablere en overordnet sikkerhetsfilosofi for prosjektet
- Revurdere målprioritet, samt vurdere viktighet av fremdrift
- Utrede Grønmo og Taraldrud ytterligere før endelig valg av tomt
- Felles KS2 for bygg og brukertutstyr

I 2016 utredet Metier valg av tomt for Justis- og beredskapsdepartementet. Flere kriterier måtte være oppfylt for at senteret kunne bygges. Dette gjelder blant annet avstand til sentrum og Gardermoen, tomtenes størrelse, flyoperative forhold, nærhet til bebyggelse (støy) og grunnforhold (f.eks. gasser i grunn).

Figur 2-1 Tomtevalg



¹ Oppsummert i Concepts følgeforskningsrapport (Whist og Hjelmbrekke, 2018).

Tabell 2-1: Prosjektets tidslinje

2001	Ønske om et beredskapssenter jf. St.meld. nr. 51 (2000-2001) <i>Helikopter i politiet</i>
2003	Helikoptertjenesten etableres på Gardermoen
2007	Uttrykt ønske om samling av helikoptertjeneste og beredskapstropp på Alnabru
2010	Hunde- og bombetjenesten uttrykker ønske om å bli med i senteret
2011	Terrorangrepene 22. juli
2012, april	Statsbygg-rapport av alternative tomter/arealer til et nasjonalt beredskapssenter for politiet
2012, august	22. juli-kommisjonens rapport legges fram
2012	Utredning av aktuell tomt på Alna
2013	Planprosess og skisseprosjekt Alna
2014	Regjeringen beslutter å vurdere andre alternativ enn Alna – Oppstart KVV
2015, mai	KVV (konseptvalgutredning) levert
2015, august	KS1 av KVV levert
2016, sept.-okt.	Supplerende analyser: kvalitetssikring av valg av tomt og kontraktsstrategi
2016, september	Prosjekteringsgruppe på plass og innstilling til valg av tomt på Taraldrud
2016, desember	Tomt valgt og kontraktsstrategi godkjent
2017, mars	Skisseprosjekt levert
2017, august	Innarbeidet i budsjettforslag for 2018
2017, september	Reguleringsplan godkjent og forprosjekt levert
2017, oktober	KS2 levert
2017, november	Underlag for målpris klart
2017, desember	Beslutning i Stortinget
2018, januar	Innstilling om kontrakt og målpris og kontraktssignering med Skanska
2018, mars	Oppstart bygging
2020, september	Overtakelse
2020, oktober	Klar for innflytting
2020, desember	Politioperativ drift av senteret – alle brukere på plass
2021, desember	Overføring til ordinær drift
2022, januar	Ettrevaluering av måloppnåelse, suksessfaktorer og forbedringsområder (Dovre Group Consulting)
2023, oktober	Evalueringsrapport av forvaltning, drift og vedlikehold av Politiets nasjonale beredskapssenter (Oslo Economics)
2024, mai	Evalueringsrapport – effekten av politiets nasjonale beredskapssenter (POD)

Med bruk av disse kriteriene kom det frem at Grønmo var uegnet for formålet, og det ble konkludert med at Taraldrud i Nordre Follo kommune var det eneste egnede alternativet for lokalisering av politiets nasjonale beredskapssenter (Metier, 2016).

En senere kvalitetssikring av tomteinnstillingen gav støtte til konklusjonen. Det ble vurdert at Grønmo var uegnet for lokalisering av beredskapssenteret, «først og fremst på grunn av utfordrende grunnforhold og svært høy ervervskostnad» (Dovre Group Consulting og Transportøkonomisk Institutt, 2016, p. 26). I kvalitetssikringen ble det videre undersøkt om det var forhold som kunne diskvalifisere Taraldrud som tomtealternativ. I gjennomgangen ble det ikke identifisert forhold som gjorde Taraldrud uegnet til lokalisering av beredskapssenteret, og man kunne med tilstrekkelig trygghet konkludere med at det var mulig å etablere et beredskapssenter på Taraldrudtomten.

I KS2 (2017) ble det konkludert med at anbefalingene fra KS1 i stor grad var ivarettatt i prosjektforberedelsene. Selve byggingen ble deretter påbegynt i mars 2018, og i oktober 2020 var det klart for innflytting. Siden har PNB vært i drift på Taraldrud.

2.2.1 Sætrekk ved prosjektgjennomføringen

PNB ble definert som et forsøksprosjekt i regi av Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet, og dette ga anledning til å velge løsninger for gjennomføringen som ikke var i tråd med ordinær praksis i statlige investeringsprosjekter. Prosjektet ble etablert i en periode hvor det var betydelig politisk oppmerksomhet rundt kostnadsutglidning i statlige investeringsprosjekter, og der betalingsviljen for ytterligere økning i kostnadsnivået for PNB var begrenset. Dette gjorde det nødvendig å velge en styringsmodell som ga forutsigbarhet og tydelige rammer for ressursbruken.

Prosjektet ble gjennomført av en «single purpose» prosjektorganisasjon direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og styrt etter «design-to-cost»-prinsippet, hvor omfanget ble tilpasset en fast kostnadsramme. Videre ble prosjektet gjennomført som en to-steps totalentreprise med samspill og tidlig entreprenørinvolvering (Dovre Group Consulting, 2022). Hvilke implikasjoner dette har hatt for gjennomføringen av prosjektet kommer vi tilbake til i kapittel 4.

2.3 Senterets utforming og drift

Beredskapssenteret har en samlet bygningsmasse på 35 000 m², og består av et adkomstbygg, et hovedbygg, en helikopterbase, parkeringsanlegg og carport, samt et treningsområde med flere ulike bygg. Bygget anses som et skjermingsverdig objekt med omfattende sikkerhetstiltak.

Treningsfasilitetene består av innendørs svømmehall/bølgebasseng, SIBO²-landsby, skytebaner, skytehus, hinderløype, hus for hundetrening og treningsrom.

Treningsfasilitetene brukes av politiets beredskapsressurser, livvaktjenester og innsatspersonell fra alle tolv politidistrikter, og legger til rette for samtrening og erfaringsutveksling med Forsvaret og internasjonale aktører.

Politiets Fellestjenester (PFT) har ansvaret for forvaltning, teknisk drift og service av PNB og har en driftsavdeling på stedet med egne ansatte. Eksterne leverandører leverer tjenester som kantine, renhold, teknisk drift, vaktmester, drift av utomhus og renovasjon (Politidirektoratet, 2024).

Beredskapssenteret huser beredskapstroppen, krise- og gisselforhandlertjenesten, politiets helikoptertjeneste, bombetjenesten, seksjon for taktisk støtte, samt nasjonale bistandsressurser. Før etableringen av PNB var flere av enhetene lokalisert på ulike steder i og rundt Oslo.

Beredskapssenteret er underlagt Oslo politidistrikt. Budsjettmidler blir derfor tildelt Oslo, som deretter må tildele midler til de nasjonale beredskapsressursene.

2.4 Bruk av beredskapsressursene

Politidirektoratet har utarbeidet statistikk over hvor ofte de ulike politidistriktene anmoder om bistand fra PNB og hvordan disse fordeler seg på sakstyper.

Figur 2-2 gir en oversikt over anmodninger fra de ulike politidistriktene for perioden 2021-2023. Oversikten viser at Øst, Oslo og Sørøst politidistrikt står for en høy andel av antall anmodninger. Statistikken sier imidlertid ingenting om alvorlighetsgraden til anmodningene og Politidirektoratet påpeker også at terskelen for å anmode om bistand vil være høyere når avstanden til PNB er større.

² Strid i bebygget område.

Politidirektoratets statistikk viser videre at det blant politidistriktene som har flest anmodninger, er en høy andel som er knyttet til søk etter person. Om lag 36 prosent av anmodningene fra Innlandet gjelder dette, etterfulgt av henholdsvis 29 og 27 prosent blant anmodningene fra Sør-Øst og Øst politidistrikt (Politidirektoratet, 2024).

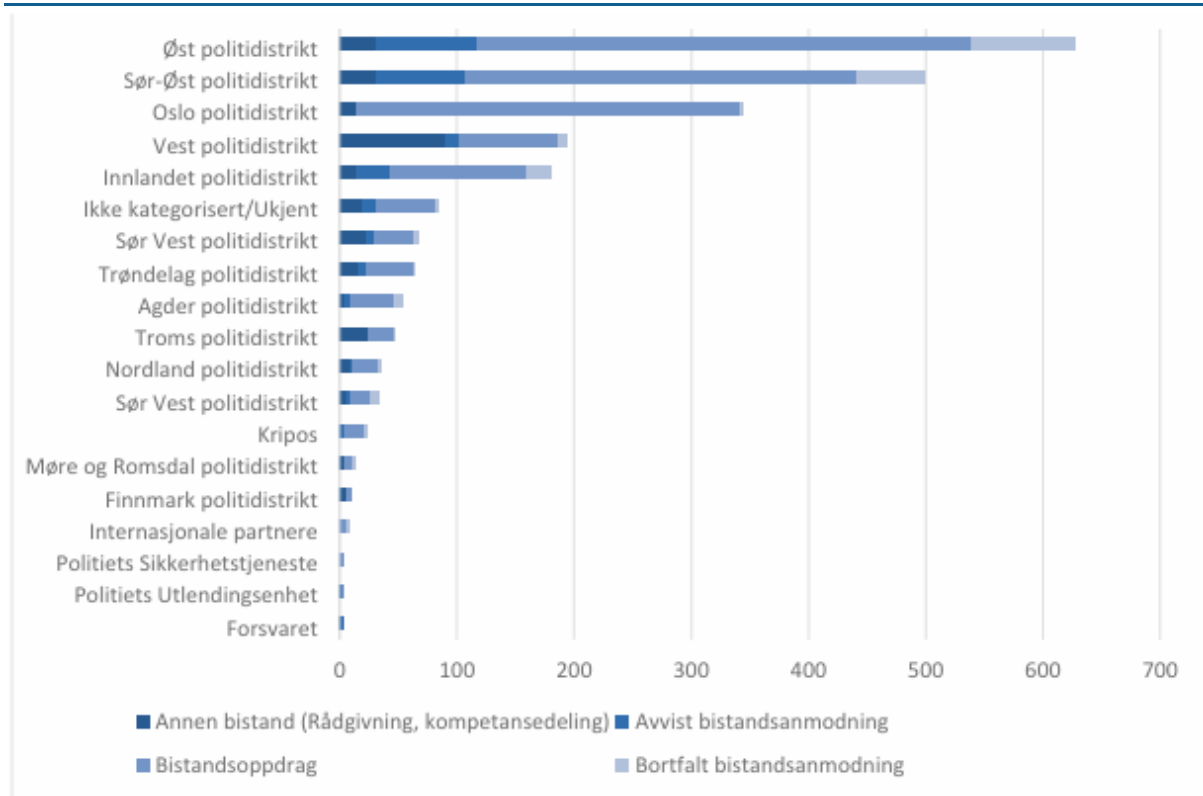
Oppdrag relatert til søk utgjør også en gjentakende årsak til å avvise bistand (47 prosent avvist).

Beredskapsressursene deltok i rundt 2 500 oppdrag i året i perioden 2018-2023. Oppdragsmengden for Oslo har gått ned, samtidig som beredskapssenteret har hatt en økende generell politiberedskap, det vil si beredskap som ikke

knytter seg til ekstraordinære hendelser og kriser. Leveranse av patruljer til operasjonssentralen i Oslo har også økt. Politidirektoratet viser til at antall registrerte anmodninger til PNB økte betydelig i 2023.

I Politidirektoratets rapport fremgår det videre at Oslo politidistrikt opplever at de nasjonale beredskapsressursene er mindre tilgjengelige enn tidligere. Dette skyldes trolig at rollen er endret som følge av at PNB er plassert utenfor Oslo sentrum og derfor i mindre grad enn tidligere har mulighet til å være første enhet på stedet. Nærmere detaljer fremgår av Politidirektoratets rapport (Politidirektoratet, 2024).

Figur 2-2: Antall registrerte anmodninger fra ulike aktører i perioden 2021-2023



Kilde: Hentet fra Politidirektoratet (2024), Indicia

3. Målstruktur, evalueringsspørsmål og indikatorer

Concepts etterevalueringsmodell er overordnet den samme for alle tiltak, men tilpasses det aktuelle evalueringsobjektet. En målstruktur må defineres, evaluerings-spørsmål må detaljeres og det må utformes indikatorer som kan bidra til å informere vurderingen av de seks evalueringskriteriene. Detaljeringen av evalueringsmodellen for Politiets nasjonale beredskapssenter er tema for dette kapitlet.

3.1 Målstruktur

Målstrukturen viser hvordan prosjektets mål er organisert og hvordan de ulike nivåene av mål henger sammen. Målstrukturen gjør det mulig å forstå hva prosjektet skulle oppnå, både gjennom sine leveranser og gjennom forventede virkninger

for brukere og samfunn. I store statlige prosjekter benyttes et fast målhierarki bestående av resultat-mål, effektmål og samfunns mål. Dette hierarkiet danner grunnlaget for hvordan prosjektets hensikt og ambisjon forstås i evalueringen.

Retningslinjene for etterevaluering understreker at evaluators første oppgave er å gjennomgå denne programteorien kritisk, herunder vurdere om målene er tydelige, konsistente og realistiske nok til å gi et godt grunnlag for evaluering.

I Concepts Temahefte 5 om prosjekters mål og målstruktur påpekes det at målstrukturer ofte er sammensatte eller utydelige i praksis, og at en klar og logisk målstruktur er nødvendig for å forstå hvordan et prosjekt faktisk er ment å virke (Samset, 2014). En konsistent målstruktur er derfor avgjørende for å kunne vurdere måloppnåelse og de øvrige evalueringskriteriene i etterevalueringen.

I evalueringssammenheng er det behov for mål som er tydelige, konsistente og realiserbare, og som egner seg som referanseverdier. Dersom prosjektets avtalte mål ikke tilfredsstiller disse

Tabell 3-1: Prosjektets Målstruktur

Samfunnsmål		
Et beredskapssenter som effektivt legger til rette for å forebygge, avverge, håndtere og normalisere ekstraordinære hendelser og kriser og skape trygghet for befolkningen.		
Effektmål		
Effektmål 1	90 prosent av personell i tjeneste skal være gripbare og klare for utrykning innen 15 minutter (reduert klargjøringstid).	
Effektmål 2	Antall effektive treningstimer skal utgjøre 90 prosent av all tid brukt på trening (mer effektiv tidsbruk knyttet til trening).	
Effektmål 3	Det skal gjennomføres samvirketrening med alle politidistrikt årlig (mer samvirketrening).	
Resultatmål		
Investeringskostnad	Kostnad (MNOK) 2025-kr	Kostnad (MNOK) 2015-kr
Kostnadsmål	3 444	2 500
Styringsmål	3 047	2 212
Fremdrift		
Politiets nasjonale beredskapssenter skal være operativt innen utgangen av 2020		
Kvalitet og helse, miljø og sikkerhet		
Prosjektet og Politiets nasjonale beredskapssenteret skal innfri «Eiers mål og suksesskriterier» og «Rammer og krav» som angitt over		
Antall fraværsskader pr. million arbeidstimer (H-verdi) skal være under 2,0		

Kilde/Note: Sentralt styringsdokument III og KVV

kravene må det gjøres tilpasninger som muliggjør en meningsfull evaluering av målene. Dette kapittelet tar utgangspunkt i målstrukturen slik den er formulert i prosjektets styringsdokumenter, og vurderer om den er tilstrekkelig klar og logisk oppbygget til å brukes videre i analysen.

Prosjektet er tidligere evaluert på måloppnåelse av Dovre (2022) og Politidirektoratet (2024). Dovre evaluerer alle mål, men har hovedvekt på resultatmål, mens POD har hovedvekt på effekt- og samfunnsmål. Begge evalueringene har gjort nødvendige presiseringer av hvordan prosjektets mål skal forstås.

I denne etterevalueringen tar vurderingen av måloppnåelse primært utgangspunkt i føringene uttrykt i «Styringsdokument I – Eiers føringer», som fastsetter Justis- og beredskapsdepartementets føringer for prosjektets målstruktur og målprioritering i gjennomføringen. Der dette dokumentet ikke gir tilstrekkelig detaljering, suppleres vurderingene med andre styrings- og prosjektdokumenter for å utdype eller presisere målene.

3.1.1 Prosjektets avtalte mål

For å synliggjøre sammenhengen i prosjektets målstruktur presenteres målene i rekkefølge fra samfunnsmål til effektmål og deretter resultatmål. Denne rekkefølgen gjør det tydelig hvordan prosjektets overordnede mål er ment å brytes ned i forventede effekter og konkrete leveranser.

Samfunnsmålet danner det overordnede utgangspunktet for prosjektets målstruktur. I målhierarkiet skal effektmålene konkretisere hvilke endringer i tjenesten eller i brukernes situasjon som må oppnås for at samfunnsmålet skal realiseres.

Effektmålene angir hvilken operativ nytte prosjektets leveranser er ment å muliggjøre for beredskapsressursene, og angir hvilket nivå av funksjon og kapasitet prosjektets leveranser var ment å understøtte.

I målstrukturen følger resultatmålene, som beskriver de konkrete leveransene prosjektet skulle produsere, og dette utgjør det nederste nivået i målstrukturen. Disse målene skal være utformet slik at oppnåelsen av dem kan vurderes i det øyeblikket prosjektet overtas.

Samfunnsmålet

I «Styringsdokument I – Eiers føringer» (2016, p. 1) er samfunnsmålet formulert som følger:

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

Effektmålene

Effektmålene var tidligere unntatt offentlighet, noe som gjorde at styringsdokumentet og tidligere rapporter benyttet et overordnet formulert effektmål. I «Styringsdokument I – Eiers føringer» (2016, p. 1) er dette uttrykt som:

«Rask, effektiv og sikker innsats fra beredskapsressursene.»

Hensikten med effektmålene var å konkretisere hvordan prosjektets leveranser skulle støtte opp under samfunnsmålet, ved å bidra til bedre innsatsevne og til bedre forebygging, avverging, håndtering og normalisering av ekstraordinære hendelser og kriser, og styrke tryggheten i befolkningen. Effektmålene er beskrevet i konseptvalgutredningen (Politidirektoratet, 2015) og er formulert som følger:

Effektmål 1

«90 prosent av personell i tjeneste skal være gripbare og klare for utrykning innen 15 minutter (redusert klargjøringstid).»

Hensikten med dette målet var å sikre redusert responstid gjennom redusert klargjøringstid.

Effektmål 2

«Antall effektive treningstimer skal utgjøre 90 prosent av all tid brukt på trening (mer effektiv tidsbruk knyttet til trening).»

Hensikten med dette målet var å sikre økt responskvalitet gjennom mer effektiv tidsbruk knyttet til trening.

Effektmål 3

«Det skal gjennomføres samvirketrening med alle politidistrikt årlig (mer samvirketrening).»

Hensikten med dette målet var å sikre økt responskvalitet gjennom mer samvirketrening.

Resultatmålene

«Styringsdokument I – Eiers føringer» inneholder resultatmål knyttet til forprosjektet, som ikke vurderes i denne etterevalueringen, samt en oversikt over absolutte krav og bør-krav som gjelder for prosjektet. For vurderingen av den faktiske gjennomføringen er det imidlertid «Sentralt styringsdokument III – Gjennomføring» (2017) som gir de mest konkrete resultatmålene for kostnad, tid og kvalitet. Det er derfor «Sentralt styringsdokument III – Gjennomføring» som legges til grunn for vurderingen av måloppnåelse i gjennomføringsfasen.

Kostnad

Prosjektet skulle gjennomføres innenfor en fastsatt kostnadsramme på 2,5 milliarder kroner inklusiv mva. (2015-kroner), jf. Tabell 3-1. Det var i tillegg

etablert et styringsmål på 2,2 milliarder kroner (2015-kroner), som et internt verktøy for oppfølging og kostnadskontroll. Samtidig viser gjennomgangen at prosjektet i praksis ble styrt etter design-to-cost, der kostnadsrammen fungerte som et absolutt tak som ikke skulle overskrides, og hvor omfang og løsninger ble tilpasset dette nivået. Dette innebærer at kostnadsrammen i realiteten fungerte som både kostnads mål og styringsmål i prosjektet, mens styringsmålet i mindre grad var styrende for gjennomføringen.

For vurderingen av måloppnåelse tas det utgangspunkt i kostnadsrammen på 2,5 milliarder kroner, i tråd med prosjektets faktiske styringslogikk.

Tid

I styringsdokument III er resultatmålet for tid beskrevet:

«Politiets nasjonale beredskapssenter skal være operativt innen utgangen av 2020.»

Kvalitet

Kvalitetsmålet for PNB er konkretisert gjennom 16 krav som beskriver hvilken funksjonell, teknisk og driftsmessig kvalitet anlegget skulle oppfylle ved ferdigstilling. Kravene er gruppert som:

- absolutte krav
- dimensjonerende krav
- bør-krav
- krav i reguleringsplan og øvrige myndighetskrav
- øvrige krav, herunder krav til HMS og informasjonssikkerhet

Disse 16 kravene samlet sett utgjør rammen for kvalitetsmålet.

I tillegg inngår et HMS-mål om at antall fraværsskader per million arbeidstimer (H-verdi) skulle være under 2,0.

Prioritering av resultatmål

Prioriteringen av resultatmålene som legges til grunn for vurderingen av måloppnåelse følger først og fremst føringene fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet i Styringsdokument I – Eiers føringer (2016, p. 1). Det er denne prioriteringen som er gjeldende for prosjektets gjennomføring, og som derfor er utgangspunktet for vurderingene i denne etterevalueringen:

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

Samtidig fremgår det at prioriteringen av resultatmålene er formulert annerledes i andre viktige dokumenter. For eksempel i prosjektets

konseptvalgutredning, selv om det må nevnes at denne ble utarbeidet i en tidligere fase og med et annet formål enn styringsdokumentene. I prosjektets KVV (2015, p. 86) var prioriteringen:

1. Kvalitet
2. Kostnad
3. Tid

Videre er prioriteringen i Styringsdokument III – Gjennomføring (2017, p. 5) i hovedtrekk konsistent med de føringene som er gitt i «Styringsdokument I – Eiers føringer», ved at kostnad er høyest prioritert foran kvalitet og tid. Samtidig er prioriteringen i styringsdokument III beskrevet mer detaljert, med flere nyanser:

1. *Å hindre overskridelse av kostnadsrammen har høyeste prioritet. Lave levetidskostnader prioriteres foran lave investeringskostnader, men det betyr ikke at kostnadsrammen kan overskrides.*
2. *Dernest prioriteres innfrielse av absolutte krav, krav i reguleringsplanen og andre myndighetskrav og øvrige krav.*
3. *Dernest prioriteres fremdriftsmålet.*
4. *Dernest prioriteres å hindre overskridelse av styringsmål.*
5. *Dernest prioriteres innfrielse av bør-krav og dimensjonerende krav. Ved fare for kostnadsoverskridelse kan enkeltfunksjoner tas ut i sin helhet og/eller anleggets kapasiteter reduseres, eller hvis det synes å være rom innenfor styringsmålet kan enkeltfunksjoner tas inn i prosjektomfanget (jfr. «Kutt- og plussliste»). Omfangsendringer skal godkjennes av styringsgruppen.*

Formuleringen i punkt 1 om prioritering av levetidskostnader gir i praksis et noe uklart styringssignal, ved at hensynet til levetidskostnader løftes frem samtidig som kostnadsrammen gjøres absolutt. Dette innebærer at LCC i hovedsak må ivaretas innenfor den fastsatte investeringsrammen. Det fremgår ikke i styringsdokumentet hvordan levetidskostnader skulle måles eller avgrenses i praksis.

Intervjuer tyder på at den mer detaljerte prioriteringen i Styringsdokument III i stor grad er utviklet i prosjektet, og vi legger derfor til grunn beskrivelsen i Styringsdokument I, det vil si uten disse presiseringene, for vurderingene i denne evalueringen.

3.1.2 Vår vurdering av målstrukturen

I foregående delkapittel presenterte vi prosjektets avtalte samfunns mål, effektmål og resultatmål. I dette delkapittelet vurderer vi disse målene både

enkeltvis og i sammenheng, i tråd med programteoriens krav til målstruktur. Formålet er å vurdere om målstrukturen, slik den foreligger, henger logisk sammen og om kvaliteten på målene og målformuleringene er tilfredsstillende.

I vurderingen må det også tas hensyn til at deler av prosjektet ble gjennomført med sikkerhetsgradert informasjon. Effektmålene var unntatt offentlighet, noe som innebar at den fullstendige prosjektlogikken ikke var tilgjengelig for alle aktører før de var en del av prosjektet. Dette påvirker målstrukturen ved at sammenhengen mellom målnivåene fremstår mindre tydelig i åpne dokumenter enn den faktisk var internt. Graden av tilgjengelighet til målene kan dermed ha bidratt til at logikken mellom leveranser, forventet operativ nytte og overordnet beredskapseffekt ikke fremstod like klart for eksterne som for prosjektorganisasjonen.

Samfunnsmålet

I vurderingen av målstrukturen ser vi at samfunnsmålet i PNB i hovedsak uttrykker målet om bedre nasjonal beredskap. Effektmålene beskriver hvilke forbedringer bygget og samlokaliseringen skulle gi for beredskapsressursene, som raskere utrykning, mer effektiv trening og bedre samvirke. Resultatmålene, inkludert krav til funksjoner og kvalitet, angir rammene prosjektet hadde for å utløse disse effektene. Denne strukturen innebærer at resultatmålene sier hva prosjektet faktisk skulle bygge og levere, effektmålene sier hva disse leveransene skulle gjøre mulig i politiets operative arbeid, og samfunnsmålet sier hvilken bredere beredskapseffekt prosjektet skulle bidra til. Samlokaliseringen fremstår som en sentral forutsetning for prosjektet, men det er i liten grad tydeliggjort hvilke konkrete effekter som skulle oppnås gjennom samlokaliseringen. En tydeligere beskrivelse av disse effektene kunne gitt en klarere kobling mellom hva man ønsket å oppnå og hvordan man skulle oppnå det.

Samtidig kan PNB forstås som et prosjekt der mål og retning var tydelige, men der det knyttet seg usikkerhet til hvordan disse skulle realiseres i praksis. Senteret representerer en helt ny type anlegg i norsk sammenheng, og det fantes begrenset erfaring med hva et moderne beredskapssenter burde inneholde. Behovet – bedre beredskap – var klart definert, men arbeidet med å finne ut hvordan dette skulle omsettes til konkrete løsninger, hadde i større grad preg av utforskning. Prosjektet måtte hente inspirasjon fra tilsvarende anlegg i andre land og fra militære installasjoner i Norge, og utviklingen av løsninger

skjedde til en viss grad underveis. Dette gir målstrukturen et innslag av fleksibilitet:

Samfunnsmålet og ønsket effekt var tydelig, mens veien til å nå dem ikke fullt ut var bestemt fra start. Dette står i rimelig sammenheng med prinsippet om «design-to-cost», som bygger på en idé om at prosjektet skal oppnå mest mulig nytte innenfor en fastsatt økonomisk ramme (som settes på et tidlig tidspunkt).

Sett opp mot Samsets (2014) skille mellom målrettet og induktiv prosjektstyring ligger PNB nærmest en målrettet tilnærming, fordi målet om å styrke den nasjonale beredskapen var klart fra starten, og prosjektet hele tiden hadde en tydelig forståelse av hva det skulle bidra til. Usikkerheten handlet ikke om hva man ønsket å oppnå, men om hvilke løsninger og grep som faktisk ville realisere dette målet, noe som gjorde at enkelte valg måtte utvikles mer underveis.

Effektmålene

Effektmålene i PNB uttrykker i hovedsak to forhold som er sentrale for operativ beredskap: redusert responstid og økt responskvalitet. Begge deler er direkte relevante for samfunnsmålet om å forebygge, avverge, håndtere og normalisere ekstraordinære hendelser, og sammen viser de en tydelig intensjon om hva prosjektets leveranser skulle gjøre mulig i operativ bruk. Denne sammenhengen blir klar når effektmålene leses samlet og i lys av samfunnsmålet.

Samtidig fremstår effektmålene som forholdsvis operative og tekniske, og gir i seg selv begrenset innsikt i hvordan et nytt beredskapssenter skulle bidra til disse virkningene. For eksempel gir målet om at 90 prosent av personell skal være gripbare og klare for utrykning innen 15 minutter liten mening uten kjennskap til arbeidsflyt, klargjøringsprosedyrer og logistikk i beredskapstroppen. Uten denne konteksten er det ikke umiddelbart intuitivt hvordan fysisk utforming eller samlokalisering faktisk gjør det mulig å nå slike mål. Manglende målinger av før-situasjonen gjør det vanskelig å vurdere grad av forbedring i de operative effektmålene, og samlokaliseringen av funksjoner som tidligere var spredt på flere lokasjoner gjør direkte sammenligninger krevende, fordi ytelsen tidligere måtte vurderes separat for de enkelte enhetene, mens den etter samlokalisering måles samlet.

Det samme gjelder målene om mer effektiv trening og økt omfang av samvirketrening. Disse peker implisitt på forhold som nærhet mellom funksjoner, tilgang på gode treningsfasiliteter og felles øvingsarenaer, men sier ikke eksplisitt at samlokalisering er et nødvendig premiss for å

oppnå dem. I intervjuer fremheves imidlertid samlokalisering som den mest sentrale forutsetningen for å realisere effektmålene. At dette ikke er formulert som et eget mål, gjør målstrukturen mindre transparent. Et eksplisitt mål om å utnytte potensialet i samlokaliseringen kunne vært førende for utformingen av resultatmålene og de tilhørende kravene, ettersom mye av prosjektets nytte nettopp lå i hvordan senterets funksjoner skulle støtte hverandre og skape merverdi i operativ drift.

I sum er effektmålene hensiktsmessige og relevante for samfunns målet, men med den svakheten at samlokalisering fremstår som en sentral forutsetning for å oppnå de ønskede effektene uten at dette er tydeliggjort i målstrukturen. En tydeligere beskrivelse av dette kunne styrket sammenhengen mellom mål og virkemidler.

Resultatmål

Når det gjelder resultatmålene, fremstår de overordnede målene for kostnad, kvalitet og tid som relevante og hensiktsmessige. Målene er tydelige og målbare, og gir et godt grunnlag for vurdering. Prioriteringen av resultatmålene følger føringene fastsatt i «Styringsdokument I – Eiers føringer», og det er denne prioriteringen som legges til grunn i vurderingen av måloppnåelse.

Samtidig er prioriteringen formulert annerledes i andre sentrale dokumenter, herunder konseptvalgutredningen og «Styringsdokument III – Gjennomføring», og disse forskjellene reflekteres også i hvordan de sentrale kostnadsstørrelsene er forstått. I dialog med Justis- og beredskapsdepartementet fremstår målprisen som lagt til grunn på et P50-nivå. Prosjektleder opplyser

imidlertid at kostnadsrammen på 2,5 mrd. kroner i praksis ble behandlet som et øvre tak for prosjektet og at de operative styringsmålene derfor ble satt vesentlig lavere. Dette reflekterer en forskjell mellom hvordan målprisen fastsettes og hvordan den brukes i gjennomføringen, der behovet for operativ kostnadsstyring tilsier lavere interne styringsmål. Styringsdokument III viser også et lavere styringsmål, noe som samlet sett gir et noe uklart bilde av hvordan de ulike kostnadsbegrepene var ment å brukes. Erfaringen peker derfor på behovet for større samsvar mellom målformuleringer og prioriteringer i styringsdokumentene, og for tydeligere beskrivelse av eventuelle avvik eller konkretiseringer.

Samlet sett vurderes resultatmålene som relevante og etterprøvbare, men målstrukturen svekkes noe av ulike formuleringer av prioriteringene i sentrale dokumenter.

3.2 Evalueringsspørsmål og -indikatorer

Concepts retningslinjer for etterevaluering av statlige investeringsprosjekter gir en overordnet beskrivelse av hva evalueringen av de seks kriteriene skal inneholde, og dermed også implisitt de overordnede evalueringsspørsmålene som må besvares. Til evalueringen er det imidlertid nødvendig med en operasjonalisering av evalueringskriteriene med bakgrunn i målstrukturen. Denne operasjonaliseringen består av mer detaljerte evalueringsspørsmål og konkrete forhold som skal undersøkes (indikatorer) for å søke svar på spørsmålene. Operasjonaliseringen er oppsummert under, og gis en nærmere beskrivelse ved introduksjonen til hvert kapittel.

Tabell 3-2: Evalueringsspørsmål og -indikatorer

Evalueringsspørsmål		Indikatorer
Produktivitet	Er utbyggingsprosjektet gjennomført innenfor den fastsatte kostnadsrammen?	- Faktiske kostnader sammenlignet med kostnadsrammen - Utvikling i kostnader gjennom gjennomføringsfasen og grad av kostnadskontroll
	Er prosjektet levert med den kvaliteten og funksjonaliteten som var forutsatt, gitt prosjektets prioriteringer og styringslogikk?	- Faktisk funksjonalitet og brukskvalitet ved ferdigstillelse sammenlignet med planlagt funksjonalitet og brukskvalitet - Prosjektstyringens betydning for realisert kvalitet og funksjonalitet
	Er prosjektet gjennomført innenfor planlagt tidsramme for gjennomføringsfasen?	- Faktisk byggetid versus planlagt byggetid - Grad av fremdriftskontroll i gjennomføringsfasen
Måloppnåelse	90 prosent av personell i tjeneste skal være gripbare og klare for utrykning innen 15 minutter (reduert klargjøringstid)	- Informasjon om hendelser fordelt på politidistrikt - Kvalitativ informasjon om klargjøringstid og tilrettelegging for rask klargjøring - Betydningen av klargjøringstid og responstid for ulike deler av landet
	Antall effektive treningstimer skal utgjøre 90 prosent av all tid brukt på trening (mer effektiv tidsbruk knyttet til trening)	- Avstander og tid brukt fra normale oppholdssted til treningsfasiliteter. - Avstander og tid brukt fra treningsfasiliteter til samlingssted for utrykning - Grad av samling av treningsfasiliteter (avstander mellom treningsfasiliteter)
	Det skal gjennomføres samvirketrening med alle politidistrikt årlig (mer samvirketrening)	Informasjon om omfanget av samvirketreninger før og etter etablering av PNB
Andre virkninger	Har prosjektet ført til andre virkninger utover de som følger av prosjektets målstruktur?	Virkninger for følgende interessentgrupper: - Lokalsamfunn og næringsliv i Nordre Follo kommune - Nasjonale beredskapsaktører og nødetater - Internasjonale aktører - Ansatte ved beredskapssenteret

Relevans	Var det behov for å samlokalisere beredskapsressursene?	• Prognose for behov for et beredskapssenter på beslutningstidspunktet sammenlignet med dagens behov
	Er utformingen av senteret i tråd med brukernes behov?	• Samsvar med samfunnets og brukergruppenes behov i dag • Oversikt over hendelser i politidistriktene
	Er plasseringen av senteret i tråd med samfunnets behov i dag?	• Kartlegging blant personell vedrørende trening og kompetansebygging • Behovet for treningsfasiliteter sett opp mot dagens situasjon
		• Nasjonal beredskapsmålsetning i sentrale stortingsmeldinger • Informasjon om hendelser fordelt på politidistrikt
Levedyktighet	Er beredskapssenteret funksjonelt levedyktig?	• Fleksibilitet med hensyn til tilpasning til fremtidige krav, tiltak og prosjekter • Fleksibilitet for å tilpasse seg til endringer i behov (omfang, innhold og geografi) • Strategiske føringer for nasjonal beredskap • Vurdering av andre langsiktige effekter
	Er beredskapssenteret økonomisk levedyktig?	• Utvikling i drift- og vedlikeholdskostnader • Behov for fremtidige bevilgninger
Samfunnsøkonomisk effektivitet	Er beredskapssenteret samfunnsøkonomisk lønnsomt?	• Prissatte og ikke-prissatte nytte- og kostnadsvirkninger

4. Vurdering av produktivitet

Produktivitet handler om prosjektets operasjonelle suksess i gjennomføringsfasen, og knyttes til hvorvidt resultatmålene for kostnad, tid og kvalitet er nådd som avtalt. I tillegg vurderes om prosjektet har vært gjennomført på en effektiv måte. Kapittelet redegjør for prosjektets gjennomføring innenfor disse dimensjonene.

4.1 Operasjonalisering av produktivitet

Ved vurdering av produktivitet har vi foretatt en avgrensning basert på Concepts retningslinjer for etterevaluering av statlige investeringsprosjekter. Produktivitet forstås her som prosjektets operasjonelle suksess, det vil si prosjektets evne til å levere innenfor avtalte resultatmål. Den overordnede problemstillingen er hvor effektivt prosjektorganisasjonen har omsatt tilgjengelige ressurser til leveranser i gjennomføringsfasen.

Produktivitetsvurderingen er avgrenset til prosjektets gjennomføringsfase, fra beslutning om igangsetting til ferdigstilling og overlevering av anlegget. Vurderingen omfatter dermed ikke produktivitet i forstudie eller forprosjektfasene som ledet fram til styringsunderlaget og kostnads-overslaget som ble kvalitetssikret i KS2. Denne avgrensningen innebærer at vurderingen tar utgangspunkt i de rammene og forutsetningene prosjektet endte med ved inngangen til gjennomføringsfasen, ettersom det er disse det er mulig å trekke erfaringer fra med relevans for fremtidige prosjekter.

Vurderingen av produktivitet knyttes til resultatmålene kostnad, tid og kvalitet. For PNB er det fastsatt resultatmål for kostnad, tid og kvalitet.

Styringsdokumentene legger vekt på levetidskostnader som et overordnet prinsipp, men uten at det fremgår hvordan dette konkret skulle legges til grunn i styringen. Intervjuer og dokumentgjennomgang indikerer at levetidskostnader inngikk som en del av beslutningsgrunnlaget i prosjektet, og at høyere investeringer i enkelte tilfeller kunne begrunnes med forventede effekter på levetidskostnader. Samtidig fremstår hensynet til levetidskostnader som underordnet den faste

kostnadsrammen, ved at investeringene først og fremst skulle tilpasses denne.

Det foreligger imidlertid begrenset dokumentasjon på hvordan slike vurderinger ble gjennomført i praksis, og de lar seg i begrenset grad etterprøve i evalueringen. Forhold knyttet til levetidskostnader behandles derfor ikke videre som en del av produktivitetsvurderingen, men berøres indirekte i vurderingen av prosjektets levedyktighet.

I denne produktivitetsvurderingen legges derfor investeringskostnaden til grunn, ettersom denne kan vurderes entydig og etterprøvbart ved overlevering. Resultatmålene for kvalitet omfatter oppfyllelse av absolutte krav, dimensjonerende krav og bør-krav, samt et HMS-relatert mål. HMS er i liten grad omtalt i intervjuer og øvrig datagrunnlag, og det foreligger derfor ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere måloppnåelsen på dette området. Samtidig er det ikke fremkommet indikasjoner på vesentlige avvik, og HMS fremstår dermed ikke som en sentral faktor i vurderingen av prosjektets gjennomføring.

I vurderingen av om resultatmålene er nådd benyttes faktiske kostnader, faktisk gjennomføringstid, faktisk levert kvalitet ved overtakelse og dokumentert HMS-ytelse i gjennomføringsfasen, sett opp mot de opprinnelige målsettingene. Tid og kostnad kan i hovedsak vurderes kvantitativt, mens vurderingen av kvalitet, herunder teknisk og funksjonell kvalitet, suppleres med informasjon fra intervjuer og gjennomgang av prosjektets dokumentasjon.

Oppnåelsen av resultatmålene for PNB er tidligere evaluert av Dovre Group (2022). Denne evalueringen tar utgangspunkt i mandatet «Eiers føringer» og vurderer hvorvidt målsettingene er innfridd. I denne etterevalueringen bygger vi videre på disse vurderingene, men utvider analysen med forhold som i mindre grad var gjenstand for evaluering i den tidligere evalueringen. Dette inkluderer vurderinger av effekten av PNB-prosjektets valg knyttet til organisering, styring og gjennomføringsmodell. Dette gjelder blant annet organiseringen som en «single-purpose»-enhet med Justis- og beredskapsdepartementet som prosjekteier, samspill som kontraktstrategi og design-to-cost som styringsprinsipp (inkludert insentivstrukturen med et 80/20-forhold).

Avgrensningen innebærer også at vi i begrenset grad går nærmere inn i særskilte og utradisjonelle valg i tidligfasen som allerede er godt dokumentert og vurdert av andre, slik som beslutningen om først

å gå videre uten ordinær konseptvalgutredning eller valg av tilnærming til etablering av en særskilt prosjektorganisasjon. Disse forholdene omtales, men vurderes i hovedsak med utgangspunkt i eksisterende dokumentasjon. Selv om denne historikken er viktig for å forstå bakgrunnen for prosjektet og valgene som ble gjort, er det i et produktivitetsperspektiv først og fremst effekten av de rammene prosjektet gikk inn i gjennomføringsfasen med som kan vurderes på en meningsfull måte.

4.2 Om betydningen av særtrekkene ved prosjektgjennomføringen

I Concepts evalueringsmodell inngår resultatmålene tid, kostnad og kvalitet, ofte omtalt som «jernertrianget» i prosjektledelse, som indikatorer på operasjonell suksess. Resultatmålene sier først og fremst noe om effektiviteten i prosjektgjennomføringen, og ikke nødvendigvis om prosjektets langsiktige nytte. Hvorvidt resultatmålene er oppnådd skal derfor vurderes i det øyeblikket prosjektgjennomføringen er over. Dette skillet er godt dokumentert i Concepts retningslinjer og støttes av prosjektteori, som skiller mellom «project management success» (leveranse innenfor ramme) og «project success» (hvorvidt prosjektet lykkes med å skape langsiktig nytte), jf. Concepts retningslinjer og for eksempel Cooke-Davies (2002).

I praksis er insentivene for prosjektorganisasjonen ofte begrenset til gjennomføringsfasen, og ikke til effektene etter overlevering. Derfor blir valg av gjennomføringsmodell og styringsgrep avgjørende for å sikre at resultatmålene faktisk bidrar til helhetlig suksess. I PNB-prosjektet ble det valgt en to-steps totalentreprise med samspill og prinsippet om «design-to-cost». Disse grepene er strategiske virkemidler som har til hensikt å sikre effektiv gjennomføring samtidig som de gir rom for verdiskaping og tilpasning.

Selv om produktivitet først og fremst vurderes ut fra prosjektets evne til å levere på tid, kostnad og kvalitet ved overlevering, er det nødvendig å forstå at valg av gjennomføringsmodell og styringsgrep også legger viktige rammer for prosjektets evne til å realisere nytte etter overlevering. Evalueringen av produktivitet omfatter derfor hvordan prosjektets styring, organisering og strategiske valg påvirket effektiviteten i gjennomføringen, samtidig som disse forholdene danner grunnlaget for senere vurderinger av prosjektets langsiktige måloppnåelse i de øvrige kriteriene.

4.2.1 Betydningen av en «single purpose» prosjektorganisasjon

Kombinasjonen av tidspress og en fast kostnadsramme gjorde det nødvendig å etablere korte beslutningslinjer og høy styringskapasitet i gjennomføringsfasen. Dette forklarer etableringen av en egen «single purpose»-organisasjon direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. I intervjuene ble det forklart at dette var grep man tok for å gjøre det mulig å håndtere usikkerhet, justere omfang fortløpende og holde en høy takt i arbeidet.

Denne organiseringen trekkes i intervjuene fram som en klar fordel for gjennomføringen. Den ga en entydig styringslinje, uten delt lojalitet mellom ulike virksomheter eller departementer, og gjorde det mulig å ta raske beslutninger på spørsmål som ellers ofte fører til forsinkelser. Flere peker på at dette var særlig viktig i et prosjekt med høye sikkerhetskrav, stor politisk oppmerksomhet og lav toleranse for feil. Fra et produktivitetsperspektiv bidro dette til å redusere friksjon i beslutningsprosessene og begrense tap av tid i grenseflater mellom eier, byggherre og prosjektorganisasjon.

Samtidig har «single purpose»-organiseringen klare ulemper. Den er ressurskrevende for departementet, og innebærer at departementet selv eksponeres tydeligere politisk enn ved bruk av en etablert byggherreorganisasjon som Statsbygg. I intervjuene fremheves det at en slik modell neppe er hensiktsmessig som standardløsning, men heller bør brukes i prosjekter der konsekvensene av feil er særlig alvorlige, og hvor eier uansett må ha en tett og aktiv rolle. Dette innebærer at produktivitetsgevinsten i gjennomføringen må veies opp mot økt belastning på eier og høyere styringskostnader.

4.2.2 Betydningen av «design-to-cost»

Design-to-cost innebærer at kostnadsrammen legges tidlig i prosjektet, og at prosjektets omfang, løsninger og detaljeringsnivå må tilpasses denne rammen.

I intervjuer beskrives dette som avgjørende for å holde prosjektet innenfor det som ble oppfattet som politisk og administrativt akseptabelt kostnadsnivå, særlig etter at tidligere alternativ hadde vist betydelig høyere kostnadsanslag. Sett i et produktivitetsperspektiv innebar dette at effektiv ressursbruk ble definert som evnen til å prioritere bort eller forenkle løsninger for å sikre levering innenfor rammen, heller enn å optimalisere hvert enkelt element isolert.

4.2.3 Betydningen av to-steps totalentreprise med samspill

Gjennomføringsmodellen var en to-steps totalentreprise med samspill, hvor entreprenør ble

involvert tidlig i prosjektet. I første fase samarbeidet byggherre og entreprenør om å utvikle prosjektet og bli enige om løsninger, gjennomføring og en felles målpris. Målprisen fungerer som et avtalt kostnadsnivå som brukes som grunnlag for styring og deling av kostnadsavvik. Dette ga et bedre grunnlag for beslutninger og reduserte usikkerhet før byggestart. I andre fase sto entreprenøren for detaljprosjektering og bygging, innenfor den avtalte målprisen og en modell for deling av kostnadsavvik. Samspillmodellen innebar tett samarbeid og felles ansvar for å finne gode løsninger gjennom hele prosjektet. I intervjuer trekkes det fram at denne modellen var avgjørende for å klare å fastsette en målpris innenfor det tidsrommet prosjektet hadde til rådighet, og for å bygge tilstrekkelig tillit mellom partene før byggestart. Dette var særlig viktig gitt prosjektets kompleksitet og sikkerhetsmessige begrensninger. Fra et produktivitetsperspektiv bidro samspillmodellen til å redusere risikoen for konflikt og omprosjektering i gjennomføringsfasen, og til å holde fremdriften høy.

Insentivstrukturen i kontrakten var basert på en 80/20-fordeling av avvik mellom selvkost og målpris, der byggherre bar hoveddelen av risikoen. I intervjuene beskrives dette som et bevisst valg. En mer balansert fordeling, for eksempel 50/50, ble vurdert, men ble ansett å kunne gjøre det vesentlig vanskeligere å komme fram til en målpris på et tidlig tidspunkt og å etablere et velfungerende samspill. Samtidig anerkjennes det at 80/20-modellen svekker entreprenørens økonomiske insentiver til ytterligere kostnadsreduksjoner, særlig når kostnadsnivået nærmer seg målpris. Sett i ettertid pekes det på at fordelingen kan ha vært noe for skjev, og at en noe sterkere risikoandel for entreprenør kunne gitt bedre balanse mellom samarbeidsklima og kostnadsinsentiver.

Samlet sett viser vurderingen at gjennomføringsmodellen og styringsgrepene var godt tilpasset prosjektets rammer og bidro til høy gjennomføringsevne innenfor fastsatt kostnadsramme. Samtidig illustrerer valgene tydelige avveininger mellom kostnadskontroll, insentivstyrke og styringsbelastning hos eier. Disse avveiningene er sentrale for vurderingen av prosjektets produktivitet, særlig når effektiviteten skal vurderes i lys av både levert funksjonalitet, målpris og den styringsmodellen som ble valgt for å sikre forutsigbarhet.

4.3 Prosjektets kostnader

4.3.1 Kostnadshåndtering i prosjektet

Kostnad var høyest prioritert blant prosjektets resultatmål i gjennomføringsfasen. Investeringsrammen ble fastsatt til 2,5 milliarder kroner (2015-kroner) og fungerte som en bindende øvre ramme for prosjektet.

I tradisjonelle statlige investeringsprosjekter legges det ofte til grunn både forventede tillegg og usikkerhetsavsetning, ofte med en implisitt målsetting om å styre mot forventningsverdien (P50) og i størst mulig grad unngå bruk av usikkerhetsavsetningen (P85). Dette gir normalt et visst handlingsrom til å håndtere uforutsette forhold, nye krav eller endrede forutsetninger, så lenge prosjektet samlet sett holder seg innenfor kostnadsrammen. I dette prosjektet var styringsopplegget annerledes, ved at design-to-cost-tilnærmingen og målprisen på 2,5 mrd. kroner i praksis utgjorde det overordnede styringspremiset. Kostnadsrammen ble behandlet som et absolutt øvre tak for prosjektet.

Dette innebar at prosjektet hadde handlingsrom til å ta inn eller prioritere tiltak innenfor rammen, uten at dette nødvendigvis ble vurdert opp mot et eksplisitt mål om å styre mot forventningsverdien. Samtidig var det ingen aksept for overskridelse av kostnadsrammen. Styringslogikken plasserte dermed et tydelig ansvar hos prosjektet for å balansere funksjonalitet, kvalitet og omfang innenfor en absolutt ramme. Dette ga en tydelig og krevende prioriteringskontekst, der nye behov eller forslag til forbedringer bare kunne realiseres dersom andre elementer ble justert eller forenklet.

Tabell 4-1: Kostnadsutvikling

	Styrings-dokument I	KS2	Slutt-kostnad
År	2015	2017	2020
Kostnadsramme (målpris) MNOK (2015-kr)	2 500	2 500	2 500
Korrigert forventet kostnad MNOK (2015-kr)	2 491 (Tidlig forprosjekt)	2 286	2 430 (Sluttkostnad)

Kilde/Note: Tall hentet fra Styringsdokument I (2015), presentasjon fra prosjektorganisasjonen («Design-to-cost: Politiets nasjonale beredskapssenter», 4. mars 2021) og Dovre-rapporten (2022).

Design-to-cost-tilnærmingen innebar at kostnadsrammen ikke skulle justeres for å gi plass til utvidet omfang, men at prosjektets innhold skulle formes innenfor rammen. Dette ble operasjonalisert gjennom en systematisk bruk av kutt- og plusslister, der funksjoner og kvaliteter var prioritert etter nytte og betydning for prosjektets formål. Politiets prioriteringer lå til grunn for rangeringen, mens prosjektorganisasjonen fastsatte kostnadene og vurderte konsekvensene.

Intervjuene med personer fra prosjektorganisasjonen viser at denne strukturen ga prosjektet betydelig fleksibilitet, selv innenfor en stram økonomisk ramme. Fleksibiliteten lå ikke i å øke den samlede investeringen, men i muligheten til å endre løsninger og omfang slik at midler ble flyttet fra tiltak med lav nytte til tiltak med høy nytte. Et eksempel som er trukket frem av flere, er håndteringen av kjøretøy og garaseløsninger, der enklere løsninger for deler av kjøretøyparken frigjorde midler som kunne benyttes til treningsfasiliteter og andre kjernefunksjoner.

Prosjektet la opp til en overordnet optimalisering der funksjonene som ble vurdert som viktigst ble prioritert innenfor den fastsatte kostnadsrammen. I gjennomføringsfasen ble det også tatt inn tilleggskompleksitet av et omfang anslått til om lag 100 millioner kroner, uten at dette medførte overskridelse av rammen. Dette viser at det i perioden ble gjort løpende tilpasninger innenfor eksisterende økonomisk handlingsrom. Målprisen fungerte som et referansepunkt for gjennomføringen og ga økt transparens i kostnadsutviklingen for både byggherre og entreprenør.

Valget av en insentivmodell med 80/20-fordeling var tett knyttet til styringslogikken. Modellen ble valgt for å sikre framdrift, samspill og rask etablering av målpris. I intervjuene ble det pekt på at en mer balansert fordeling, som for eksempel 50/50, kunne gjort det vanskeligere å komme frem til en omforent målpris i det tempoet prosjektet hadde ambisjoner om. Samtidig fremheves det i ettertid at modellen ga entreprenøren relativt svake økonomiske insentiver til ytterligere kostnadsreduksjoner, og at enkelte kostnadsvalg derfor i hovedsak ble båret av byggherre.

Gjennomgangen viser at prosjektets kostnadsstyring var innrettet mot å prioritere funksjon og nytte innenfor en fast økonomisk ramme, fremfor å minimere utgifter isolert sett. Design-to-cost ble brukt som rammeverk for disse prioriteringene, og la til rette for at prosjektets omfang og løsninger ble tilpasset kostnadsrammen. Samtidig innebærer en slik tilnærming at det gjøres løpende avveininger

mellom kostnad, tid og kvalitet innenfor de rammene som er fastsatt.

4.3.2 Vår vurdering av prosjektets økonomiske resultat

Samlet sett fremstår prosjektet som økonomisk vellykket målt opp mot de rammene som ble satt for gjennomføringen. Prosjektet ble gjennomført innenfor kostnadsrammen og under målpris, og det er dermed lite å innvende mot resultatoppnåelsen isolert sett. Det er også grunnlag for å si at prosjektet har hatt gjennomgående god styring på økonomien i gjennomføringsfasen, med tett oppfølging, løpende prioriteringer og god kontroll på utviklingen i kostnader.

Tett involvering av brukerne ser ut til å ha vært en viktig forutsetning for at design-to-cost-tilnærmingen fungerte etter hensikten. En risiko ved design-to-cost er at funksjoner som er viktige for brukerne reduseres eller tas ut for å nå en økonomisk ramme. I dette prosjektet har den løpende dialogen mellom prosjektorganisasjonen og brukerne bidratt til at reduksjoner i hovedsak ble rettet mot forhold som ble vurdert som mindre vesentlige, mens funksjoner med stor betydning for operativt bruk ble prioritert.

Prosjektorganiseringen som en «single purpose»-enhet har også bidratt til kortere beslutningslinjer og enklere styring. Samtidig reiser denne organisasjonsformen enkelte prinsipielle spørsmål. Når prosjektet er direkte underlagt departementet, og ikke gjennomføres gjennom en etablert byggherreorganisasjon, blir også ansvaret for økonomisk måloppnåelse mer direkte knyttet til departementet. Dette kan gi sterkere eierskap og raskere beslutninger, men innebærer også en risiko for at personlig eller politisk prestisje får betydning for hvordan rammene fastsettes og forsvares.

I denne sammenhengen er det relevant å drøfte selve kostnadsrammen. I KS2 ble kostnadsrammen kvalitetssikret og anbefalt til 2,64 milliarder kroner (2017-kroner), basert på P85 fratrasket kutt. Dette tilsvarer en prisjustering av rammen på 2,5 milliarder kroner (2015-kroner). I Prop. 1 S (2017–2018) foreslo Regjeringen en kostnadsramme på om lag 2,62 milliarder kroner, som dermed representerer P85-nivået og den bevilgningsmessige rammen for prosjektet.

Samtidig finnes det begrenset dokumentasjon på de konkrete vurderingene som lå bak fastsettelsen av rammen på 2,5 milliarder kroner tilbake i 2015. Indikasjoner fra intervjuene tilsier at denne rammen i prosjektet ble forstått og praktisert som et absolutt øvre tak, som ikke under noen omstendigheter skulle overskrides.

Dette svekker ikke prosjektets gjennomføring, men gjør det mer krevende å vurdere i hvilken grad kostnadsrammen representerte et stramt utgangspunkt. I tillegg fremgår det av Styringsdokument I at prosjektet hadde et potensielt handlingsrom opp mot en samlet styringsramme på 2,8 mrd. kroner, noe som indikerer at det forelå en buffer som kunne blitt utløst ved behov. Dette underbygges også av intervjuer, som peker på at det var en oppfatning av at prosjektet hadde et visst handlingsrom dersom uforutsette forhold skulle oppstå. Det må presiseres at prosjektledelsen gjennomførte prosjektet med en forutsetning om at denne bufferen ikke eksisterte, selv om de var kjent med den, og uten å legge til grunn at det fantes midler utover kostnadsrammen som kunne benyttes til å dekke eventuelle overskridelser.

Det var relativt få forhold som tydet på høy gjennomføringsrisiko knyttet til lokale forhold. Samtidig er prosjektet av en type som det finnes få sammenlignbare referanser til, og som representerer det første nasjonale beredskapssenteret av denne karakteren i Norge. Dette tilsier i seg selv en viss usikkerhet, og gir et saklig argument for å etablere en ramme med noe romslighet.

Valget av en insentivfordeling på 80/20 innebærer at entreprenøren bare bærer en begrenset del av kostnadsavvikene. Det kan bidra til forutsigbarhet og et godt samarbeid, men gir samtidig begrenset motivasjon for entreprenøren til å redusere kostnadene utover det som følger av målprisen.

4.3.3 Kvalitetshåndtering i prosjektet

Prosjektets kvalitetsmål var knyttet til oppfyllelse av definerte funksjonelle, tekniske og driftsmessige krav. Kvalitet i prosjektet omfattet både krav som var bindende og ikke gjenstand for reduksjon, og funksjoner og kapasiteter som kunne justeres innenfor prosjektets omfangsstyring. Dette skillet er sentralt for å forstå hvordan kvalitet faktisk ble operasjonalisert i gjennomføringen.

For krav som var fastsatt gjennom reguleringsplan, myndighetskrav og prosjektets absolutte krav, fremstod kvalitet som et gitt premiss i prosjektet. Intervjuene gir ikke indikasjoner på at disse kravene var en del av den løpende omfangsstyringen eller eksplisitt knyttet til kutt- og plusslisten. Kvalitet på dette nivået kan dermed forstås som et minimumsnivå prosjektet skulle levere på, uavhengig av prioriteringene som ble gjort innenfor øvrig omfang.

Kvalitet forstått som funksjonsomfang, kapasitet og tilleggsløsninger ble derimot håndtert gjennom kutt- og plusslisten. Denne regulerte ikke

prosjektets evne til å oppfylle krav, men ambisjonsnivået utover minimumskravene. Tiltakene på plusslisten var ikke definert som essensielle for måloppnåelsen, men representerte funksjoner og bruksområder som kunne gi økt nytte dersom prosjektet fikk økonomisk handlingsrom. Når slike tiltak ble realisert, innebar dette en økning i kvalitet utover minimumsnivået, ikke en avveining mot eksisterende kvalitetskrav.

Intervjuene viser at prosjektets organisering og kostnadskontroll gjorde det mulig både å unngå kutt i sentrale funksjoner og å ta inn flere tiltak fra plusslisten i løpet av gjennomføringsfasen. Dette bidro til å heve den samlede funksjonelle kvaliteten i anlegget. Eksempler som trekkes frem er utvidede treningsfasiliteter, multifunksjonelle løsninger og tekniske tilpasninger som styrker operativ fleksibilitet og fremtidig bruk. Samtidig ble det gjort bevisste forenklinger der dette ble vurdert å ha begrenset betydning for prosjektets formål.

Intervjuer og evalueringen gjennomført av Dovre Group viser at den funksjonelle kvaliteten ved overtakelse ikke var fullt ut realisert på alle områder. Overtakelsen skjedde med et betydelig omfang av feil og mangler, særlig knyttet til tekniske systemer som automasjon, energiforsyning og samspill mellom ulike tekniske løsninger. Basert på opplysninger vi har fått fra politiet er det i etterkant registrert om lag 3 000 reklamasjonssaker. De fleste gjelder mindre forhold, men rundt 50 mer omfattende og komplekse saker pågår fortsatt.

At beredskapssenteret er i kontinuerlig operativ bruk, har hatt betydning for hvordan disse forholdene har kunnet håndteres. Feilretting og etterarbeid har måttet gjennomføres parallelt med ordinær drift, uten mulighet for å ta anlegget ut av bruk. Dette har gjort utbedringene mer krevende å organisere og har stilt betydelige krav til driftsorganisasjonen, samtidig som avvik og mangler har hatt praktiske konsekvenser over tid.

Utfordringene i slutfasen knyttes blant annet til svakheter i systematisk ferdigstilling og kvalitetsledelse. Intervjuer indikerer at prosjektorganisasjonen slapp litt opp på kontrollen i denne perioden. Det gjorde at de i stor grad lente seg på entreprenøren når det gjaldt oppfølging av kvalitet, koordinering av tekniske systemer og samspill mellom bygg, anlegg og brukerstyr. I et anlegg med høy teknisk kompleksitet og strenge sikkerhetskrav tilsier erfaringene behov for en tydeligere og mer aktiv byggherrestyrt oppfølging av ferdigstilling for å redusere omfanget av feil og mangler ved overtakelse.

Opplæring og overgang til drift fremstår også som et kvalitetsrelatert forbedringsområde. Manglende

systematikk i dokumentasjon og opplæringsopplegg har hatt betydning for håndtering av tekniske systemer etter overtakelse, særlig i en driftsorganisasjon preget av skiftarbeid og personellrotasjon.

Samlet sett viser gjennomgangen at kvalitetsutfordringer i sluttfasen har hatt reelle konsekvenser for den funksjonelle kvaliteten ved og etter overtakelse. Disse forholdene er derfor relevante for den videre samlede vurderingen av prosjektets produktivitet.

Forholdet mellom investeringskostnad og driftskostnader inngikk som del av beslutningsgrunnlaget underveis. Intervjuene viser at livssykluskostnader ble vurdert i valg av løsninger, og at prosjektet i hovedsak unngikk tekniske løsninger som ville gitt åpenbart økt utskiftingsbehov eller høyere driftskostnader. Det beskrives også en bevissthet om at høyere investeringer ikke nødvendigvis gir lavere drift, og at balansen mellom robusthet, fleksibilitet og kostnad var et gjennomgående tema i prosjektets vurderinger. Samtidig gir datagrunnlaget begrenset grunnlag for å vurdere hvor systematisk disse vurderingene var, og hva de konkret bygget på.

Gjennomgangen viser at tiltakene knyttet til kutt- og plusslisten utgjorde det sentrale handlingsrommet for prioritering og justeringer i prosjektet. Det var innenfor dette rommet at omfang, kapasitet og tilleggsløsninger ble justert gjennom gjennomføringsfasen. Gjennom disse prioriteringene ble det også inkludert løsninger utover det som fulgte av minimumskravene.

4.3.4 Vår vurdering av prosjektets kvalitet

Prosjektet fremstår i hovedsak som vellykket når det gjelder kvalitet, særlig sett i lys av hvordan omfangsstyring ble håndtert i gjennomføringen. Tett og kontinuerlig involvering av brukerne har bidratt til at prosjektet i stor grad fikk realisert tiltakene på pluss-listen, samtidig som man i liten grad måtte ta i bruk kutt-listen. Dette har gjort det mulig å heve den funksjonelle kvaliteten utover minimumsnivået.

Samlet sett viser vurderingen at håndteringen av sluttfasen hadde utfordringer som fikk betydning for kvaliteten inn i driftsfasen. Selv om tidlig operativ bruk hadde høy nytte, har omfanget og varigheten av etterfølgende saker vist at funksjonell kvalitet ikke var tilstrekkelig ferdigstilt ved overtakelse. Dette indikerer at systematisk ferdigstilling og kompetanseoverføring ikke var godt nok ivarettatt, og at konsekvensene av dette ble større og mer langvarige enn forutsatt.

Et mer prinsipielt spørsmål knytter seg til prioriteringen av kvalitetskrav i styringshierarkiet,

slik det ble beskrevet i «Styringsdokument III – Gjennomføring». Dette ble ikke et praktisk problem i dette prosjektet, ettersom økonomien var under kontroll og det ikke oppstod behov for å vurdere kutt i krav som var definert som absolutte. Samtidig innebærer denne prioriteringen at det i en situasjon med svakere kostnadsutvikling, i prinsippet kunne oppstått et press på krav som i utgangspunktet ikke burde vært gjenstand for avveining. I et prosjekt som omhandler nasjonal beredskap og sikkerhet, kan dette fremstå som en bakvendt styringslogikk, selv om det i dette tilfellet ikke fikk konkrete konsekvenser.

Samlet sett viser vurderingen at prosjektet leverte høy funksjonalitet og brukernytte, men at mangelfull ferdigstilling i sluttfasen svekket den samlede kvalitetsoppnåelsen. Omfanget av feil og mangler etter overtakelse viser at funksjonell kvalitet ikke var godt nok sikret før drift, og at utilstrekkelig ferdigstilling og kompetanseoverføring fikk større og mer varige konsekvenser enn forutsatt.

4.4 Prosjektets fremdrift

4.4.1 Fremdriftshåndtering i prosjektet

Prosjektets fremdriftsmål var at Politiets nasjonale beredskapssenter skulle stå klart for innflytting innen utgangen av 2020.

Gjennomføringen var lagt opp med høy grad av parallellitet. Regulering, prosjektering, kontrahering og forberedelser til bygging overlappet i tid, og prosjektet gikk raskt fra beslutning om igangsetting til byggestart. Denne gjennomføringsformen reduserte gjennomføringstiden, men innebar samtidig at flere avklaringer måtte håndteres underveis i gjennomføringsfasen, fremfor å være fullt avklart før bygging startet. At prosjekteringen var delvis samlokalisert på brakkeriggen bidro til raske avklaringer. Ifølge en representant fra entreprenør rettet prosjektledelsen stor oppmerksomhet mot fremdrift og det ble jevnlig holdt fremdriftsmøter med produksjonsledere.

Tid ble i prosjektet også behandlet som et økonomisk relevant hensyn. For prosjekter av denne størrelse og kompleksitet, innebærer forlenget byggetid økte kostnader knyttet til rigg, bemanning og administrasjon. Rask gjennomføring bidro dermed til å begrense kostnadsutviklingen innenfor investeringsrammen.

I intervjuene kommer det fram at ønsket om tidlig operativ bruk var et sentralt hensyn i prosjektets håndtering av fremdrift. Dette fikk konkrete utslag i sluttfasen av prosjektet. Enkelte deler av ferdigstillingen ble gjennomført i høyt tempo, noe

som gikk på bekostning av funksjonalitet og opplæring knyttet til enkelte tekniske systemer, særlig innen automasjon og energiforsyning.

I ettertid beskriver intervjuobjektene at problemene som oppstod i denne fasen i hovedsak kan anses som begrensede, sett opp mot nytten av å få beredskapssenteret tatt i bruk til planlagt tidspunkt. Overtakelse skjedde før full teknisk ferdigstilling, og deler av feilretting, justering og optimalisering måtte gjennomføres etter innflytting.

For de operative brukerne var anlegget tilgjengelig og kunne tas i bruk i tråd med formålet. I intervjuene beskrives håndteringen av feil og mangler som en forlengelse av slutfasen, snarere enn som forhold som hindret operativ bruk. Denne tilnærmingen bidro til at fremdriftsmålet ble nådd, samtidig som deler av arbeidet ble flyttet fra byggefasen til perioden etter overtagelse.

Prosjektets organisering hadde betydning for hvordan fremdriften ble håndtert. «Single purpose»-organiseringen og den tette involveringen fra eier og toppledelse muliggjorde raske avklaringer og tett oppfølging i et prosjekt med høy grad av parallellitet og løpende avveier. Samtidig innebar denne styringsformen en ressurskrevende organisering, der fremdriften var avhengig av kontinuerlig oppmerksomhet fra sentrale aktører.

Gjennomgangen viser dermed at fremdrift i PNB-prosjektet i stor grad ble håndtert gjennom valg knyttet til tempo, parallellitet og tidspunkt for overtagelse. Hvordan disse valgene påvirket samspillet mellom tid, kostnad og kvalitet, danner et viktig grunnlag for den videre analysen av prosjektets produktivitet.

4.4.2 Vår vurdering av prosjektets fremdrift

Prosjektet ble gjennomført innenfor den fastsatte tidsrammen, og fremdriften i gjennomføringsfasen fremstår som god sammenlignet med andre store og komplekse statlige byggeprosjekter. Fra byggestart til overtagelse ble prosjektet gjennomført med høy framdrift, og samlet byggetid fremstår som kort sett i lys av prosjektets omfang, sikkerhetsnivå og tekniske kompleksitet. På dette grunnlaget må fremdriftshåndteringen i gjennomføringsfasen vurderes som vellykket.

Fremdriftshåndteringen bør også ses i sammenheng med prosjektets lange og krevende forløp før byggestart. Prosessen fram til gjennomføring var preget av politiske avklaringer, valg av lokalisering, betydelig samfunnsmessig press i etterkant av 22. juli, samt et stort antall utredninger og omkamper. Samtidig kan denne

omfattende tidligfasen ha bidratt positivt til gjennomføringen ved at sentrale rammer, forutsetninger og prioriteringer var grundig avklart da byggingen først startet. Da gjennomføringsfasen kom i gang, fremstod prosjektet derfor med relativt tydelige mål, avklarte rammer og bred politisk forankring, noe som kan ha lagt et godt grunnlag for effektiv fremdrift.

Samtidig må fremdriften forstås i lys av hvordan prosjektet var organisert og styrt. Gjennomføringen ble lagt opp med en annen organisasjons- og styringsmodell enn det som er vanlig i statlige byggeprosjekter gjennom Statsbygg, blant annet gjennom etableringen av en dedikert «single purpose»-organisasjon med korte beslutningslinjer og tydelig ansvar direkte mot departementet. Denne organiseringen ga prosjektet en særstilling sammenlignet med mange andre statlige prosjekter, og kan ha bidratt til et handlingsrom og en beslutningskapasitet som understøttet høy gjennomføringstakt. Samtidig innebærer dette forutsetninger som ikke uten videre kan forventes å være til stede i framtidige prosjekter gjennomført innenfor mer ordinære styrings- og organisasjonsmodeller.

Samlet sett viser vurderingen at prosjektet har hatt god kontroll på fremdriften i gjennomføringsfasen, og at tidsmålet ble nådd gjennom bevisst organisering, høy gjennomføringstakt og aktiv styring. Samtidig illustrerer prosjektet at denne typen fremdrift i stor grad forutsetter særskilte rammebetingelser, herunder en prosjektorganisering med høy beslutningskapasitet og direkte styringslinjer. Dette er forhold som er relevante å ta med i vurderingen av overføringsverdi til andre statlige prosjekter, særlig der gjennomføringen skjer innenfor mer ordinære byggherremodeller.

4.5 Samlet vurdering av produktivitet

Den samlede vurderingen av prosjektets produktivitet tar utgangspunkt i evaluerings-spørsmål og indikatorer slik de er oppsummert i tabell 3-1, og vurderer prosjektets leveranse innenfor kostnad, kvalitet og fremdrift.

Samlet sett vurderes produktiviteten i utbyggingsprosjektet som god. Med utgangspunkt i resultatmålene slik de var fastsatt ved oppstart av gjennomføringsfasen, ble prosjektet gjennomført innenfor kostnadsrammen og ferdigstilt innen planlagt tidsramme. Samtidig viser gjennomgangen at omfanget av feil og mangler etter overtagelse innebærer at den funksjonelle kvaliteten ikke var tilstrekkelig sikret før drift. I lys av

prioriteringen i «Styringsdokument I – Eiers føringer», der kvalitet er tillagt høyere prioritet enn fremdrift, trekkes dette samlet sett ned i den totale produktivitetsvurderingen. På denne bakgrunn vurderes karakter 5 som en dekkende samlet vurdering av prosjektets produktivitet.

Når det gjelder kostnad, ble prosjektet gjennomført innenfor den fastsatte kostnadsrammen på 2,5 mrd. kroner (2015-kroner), med god kontroll på kostnadsutviklingen gjennom hele gjennomføringsfasen. Prosjektet evnet å prioritere funksjoner og løsninger innenfor rammen og fikk samtidig realisert en betydelig andel tiltak fra plusslisten, uten å måtte ta i bruk kuttlisten.

En viktig forutsetning for vurderingen av oppnåelse av kostnads mål i henhold til Concept-modellen er at måloppnåelse normalt vurderes med utgangspunkt i forholdet til en styringsramme. Bruken av design-to-cost, hvor styringen tar utgangspunkt i målpris og kostnadsrammen i praksis fungerer som styringsramme, innebærer at kostnadsoppnåelsen i PNB ikke er direkte sammenlignbar med prosjekter som er gjennomført med mer tradisjonell styring.

I denne sammenhengen er det derfor mest relevant å vurdere i hvilken grad prosjektet leverte planlagt og tilleggsfunksjonalitet innenfor den fastsatte rammen, noe prosjektet i stor grad har oppnådd. Det må samtidig bemerkes en viss usikkerhet knyttet til hvor ambisiøst nivået på målprisen faktisk var.

Kvalitetsmessig fremstår prosjektet samlet sett som i stor grad vellykket, men feil og mangler ved og etter overtakelse har hatt vesentlig betydning for den samlede kvalitetsoppnåelsen. Utbedringer som i større grad kunne vært håndtert i prosjektfasen, har i stedet måttet gjennomføres under drift, noe som er mer krevende å organisere og mer kostbart å gjennomføre. Dette trekker ned den samlede vurderingen av prosjektets produktivitet. Fremdriftsmessig ble prosjektet gjennomført godt innenfor en allerede ambisiøs tidsramme for gjennomføringsfasen, med høy gjennomføringstakt og god fremdriftskontroll over tid. Prosjektet kan ha hatt drahjelp av en lang og krevende tidligfase, der løsninger og forutsetninger ble grundig gjennomarbeidet før byggestart. Dette må likevel ikke overskygge prosjektledelsens innsats i gjennomføringen, som fremstår som målrettet og kompetent, med god styring gjennom store deler av prosjektet.

Avslutningsvis fremstår utbyggingsprosjektet som et prosjekt som er gjennomført på en god og effektiv måte. Prosjektorganiseringen som single purpose, samspillet mellom aktørene, den tette dialogen med mottaksprosjektet og bruken av design-to-cost har samlet sett fungert godt i gjennomføringen. Med høy måloppnåelse og få svakheter vurderes karakter 5 som en dekkende og balansert samlet vurdering av prosjektets produktivitet.

5. Vurdering av måloppnåelse

I dette kapittelet vurderes prosjektets måloppnåelse. Kriteriet handler om hvorvidt PNB har nådd prosjektets effektmål og dermed hatt de planlagte virkningene for de aktuelle brukergruppene.

5.1 Operasjonalisering av måloppnåelse

Prosjektets samfunns mål sier at senteret skal «legge til rette for» å forebygge, avverge, håndtere og normalisere ekstraordinære hendelser og kriser og skape trygghet for befolkningen. Effektmålene, som skal underbygge samfunns målet, er imidlertid formulert slik at disse også avhenger av hvordan senteret blir tatt i bruk. I vurderingen av mål-oppnåelse må det derfor tas hensyn til at beredskapssenteret i seg selv er et nødvendig, men ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å realisere alle de fastsatte målene. Gitt at senteret legger til rette for ønsket måloppnåelse, vil måten beredskapen organiseres og hvordan senteret tas i bruk også ha betydning for måloppnåelsen.

Som gjennomgått i 3.1.1 over, omfatter effektmålene klargjøringstid (gripbarhet) ved hendelser og treningseffekter. Effektmålene inkluderer imidlertid ikke responstiden i sin helhet, men raskere klargjøringstid vil, alt annet likt, redusere responstiden. Responstiden er samtidig delvis omfattet av absolutte krav til lokasjon som er definert ut fra maksimal tid brukt til Oslo og Gardermoen. Det var dermed ikke fastsatt noe effektmål som differensierer mellom alternative lokasjoner så lenge minimumskravet er oppfylt. I vurderingen av måloppnåelse er det derfor klargjøringstiden og ikke responstiden som måles.

Effektmålene som omhandler trening, skal bidra til økt responskvalitet. Som påpekt i KS1 er responskvaliteten ikke bare avhengig av personell og samvirke, men også utstyr. Det har til dels vært parallelle prosjekter der også utstyr er omfattet, blant annet helikopter.³ I tillegg vil utviklingen av organisasjonen og organiseringen av arbeidet på senteret påvirke i hvilken grad personell kan bruke tiden sin mest mulig effektivt, herunder bidra til effektiv trening, kort klargjøringstid og mer samvirketrening.

Effektmålene må derfor også sees i sammenheng med andre tiltak når det vurderes i hvilken grad samfunns målet kan oppnås.

Et eksempel på en slik sammenheng er et tilfelle der det valgte tiltaket ikke vil føre til en reell forbedring dersom ressursene er raskere klare for utrykning og har bedre ferdigheter enn tidligere, men mangler nødvendig utstyr. Tilsvarende vil ikke tiltaket være det som gir høyest nytte dersom tid brukt til hendelsesstedet er høyere enn for alternativet, selv om klargjøringstiden er den korteste.

I vår vurdering vil vi derfor både foreta en vurdering av om de formulerte effektmålene er oppfylt i seg selv, og kommentere i hvilken grad disse er dekkende for å underbygge prosjektets samfunns mål. I sistnevnte inngår dermed også om effektmålene burde vært formulert annerledes for å underbygge samfunns målet i større grad.

5.1.1 Redusert klargjøringstid

I vurderingen av klargjøringstiden har vi etterspurt om det finnes loggføring av hendelser med klargjøringstid, responstid, hendelsestyper og personellbehov, samt informasjon om resultater fra utrykningsøvelser.

Slik konkret statistikk har vi ikke hatt tilgjengelig både fordi det i begrenset grad foreligger slik statistikk og fordi det som foreligger av informasjon er gradert informasjon. Vi har vurdert at de beskrivelsene som er gitt kvalitativt gjennom intervjuer er tilstrekkelig til å vurdere effektmålet. I tillegg har vi gjennomgått Politidirektoratets rapport fra 2024 (Politidirektoratet, 2024) der det fremkommer noe statistikk om PNBs oppdrag. Denne statistikken har imidlertid begrenset verdi når det gjelder klargjøringstiden.

Responstid

Som påpekt over, er ikke responstid et effektmål. I eiers føringer er det absolutte kravet til responstid omtalt som at andel gripbare ressurser må være tilstrekkelig for høyeffektiv (klargjøringstid og kapasitet) aksjon.

Det er stilt minimumskrav til kjøretid til Oslo og Gardermoen, men ikke til resten av landet (Politidirektoratet, 2015). Det foreligger heller ikke oversikter over responstider til ulike deler av landet for ulike situasjoner der det er utrykning med bil, helikopter eller fly.

³ I 2017 ble det innkjøpt tre spesialutstyrte politihelikoptre av typen AW169. Kontrakten fra 2017 inneholder en opsjon

på kjøp av ytterligere tre helikoptre frem til februar 2027, jf. Representantforslag 138 S (2025–2026).

5.1.2 Mer effektiv tidsbruk til trening

I vurderingen av om det er mer effektiv tidsbruk til trening, har vi fått informasjon gjennom intervjuer og befarings på beredskapssenteret. Vi har gjennom dette fått informasjon om hvor ulike treningsfasiliteter er lokalisert i forhold til normale oppholdssteder og samlingssted ved utrykning, samt spredning på treningsfasilitetene og hvorvidt det er behov for trening utenfor PNB. Vi har også fått informasjon om hvordan treningshverdagen organiseres og hvordan beredskapssituasjonen er for beredskapspersonell i treningssituasjon.

5.1.3 Mer samvirketrening

For vurderingen av effektmålet om mer samvirketrening, har vi fått informasjon om hvordan dette er organisert, herunder også om hvilken endring det har vært i samvirketreninger fra situasjonen før PNB, samt erfaringer fra undersøkelse blant brukerne.

5.1.4 Gevinstrealisering og måling av effektmålene

Oppfyllelsen av effektmålene er i begrenset grad evaluert tidligere. Fra foreliggende dokumentasjon er det også noe uklart hvordan oppfyllelsen av effektmålene skulle bli målt i ettertid. Vi har derfor undersøkt om det forelå en gevinstrealiseringsplan i prosjektet ettersom en slik plan ville identifisert aktuelle gevinster av senteret.

En gevinstrealiseringsplan⁴ er en oversikt over de forventede og ønskede gevinster i et prosjekt og anvendes til styring og planlegging av hvordan gevinster skal realiseres i prosjektet, og hvilke kontrollmekanismer som kan kvalitetssikre dette. Formålet med en slik plan er å sikre gode beslutningsgrunnlag og størst mulig nytte for samfunnet.. Gevinster skal identifiseres med utgangspunkt i prosjektets mål og interesser. Hensikten med en slik plan er å planlegge, organisere og hente ut både forventede og ikke-forventede gevinster gjennom prosjektets livsløp. Under gjennomføringen skal gevinster dokumenteres slik at disse kan holdes opp mot målene.

Realisering av gevinster underveis i et prosjekt vil ofte ha en sammenheng med realisering av prosjektets effektmål. Realisering av gevinster som kan kobles til de enkelte effektmål vil derfor være et alternativ der det er vanskelig å måle oppnåelsen av effektmålet direkte.

Det har ikke vært en tydelig definert gevinstrealiseringsplan i prosjektet, men kun et dokument med tittelen «Gevinstrealisering

(ibrukstagelse)» fra 2019, der det er definert to overordnede gevinster: Redusert responstid og bedre responskvalitet. Dokumentet inneholder ikke informasjon om hvorfor de konkrete effektmålene ble satt, hva som var forutsetninger for å nå målene og hvilke gevinster som underbygger oppfyllelsen av målene. Når det heller ikke foreligger dokumentasjon på om det ble vurdert andre effektmål og hvorfor de konkrete effektmålene ble valgt, vanskeliggjør dette vurderingen av måloppnåelsen og i hvilken grad effektmålene var best egnet til å underbygge samfunnsmålet.

Det er imidlertid opplyst at det ble laget en designbasis i tidlig fase basert på eiers føringer og at dette også i praksis ble den planen prosjektet fulgte for realisering av gevinster. Designbasis ble fortløpende oppdatert gjennom prosjektfasene. Av tema som ble dekket, er det flere av relevans for oppfyllelse av effektmålet klargjøringstid, blant annet bemanning, anleggets kapasiteter, brukerutstyr m.m. Designbasis er gradert «Begrenset» og vi har ikke hatt tilgang til det konkrete innholdet under denne evalueringen.

Ovennevnte «gevinstrealiseringsdokument» er på et noe overordnet nivå, men illustrerer likevel sammenhenger mellom tiltak, gevinster og effektmål. Dokumentet synliggjør at måloppnåelsen er et samspill mellom utbyggingen av PNB, langtidsplanen for politiet og PNB-mottaksprosjekt. Det er vist til at virksomhetsendringer knyttet til meldingsmottak, klargjørings- evne og utrykningstid skal gi gevinsten « redusert responstid », mens kapasitet, utstyr og samvirke skal gi gevinsten « bedre responskvalitet ». Til sammen vil redusert responstid og bedre responskvalitet gi « økt innsatsevne » som den strategiske verdien.

Dokumentet inneholder også en overordnet plan etter overtakelse, inkludert en angivelse av hvem som hadde ansvar for de ulike delene på overordnet nivå.

Samlet gir dokumentet en god oversikt over sammenhengene mellom aktiviteter og effektmål, men det mangler oversikt over hvem som har oppfølgingsansvar for konkrete tiltak som er nødvendig for å nå målene, hva som er målene, hvordan det skal måles og når målene skal være nådd. Når effektmålene samtidig kun er elementer i det som er definert som gevinstene « redusert responstid » og « bedre responskvalitet », blir vurderingen av måloppnåelsen av PNB vanskelig å måle isolert fra de andre tiltakene som inngår.

⁴ I april 2026 lanserte DFØ en ny veileder om nyttestyring av statlige tiltak som erstatning for tidligere veiledere om gevinstrealisering. Nyttestyring bygger på sentrale

prinsipper fra gevinstrealisering som metode, men har et bredere fokus på nytte og effekter gjennom hele tiltakets livsløp.

I Dovre sin evaluering er resultatmålene grundig vurdert, mens omtalen av effektmålene er mer begrenset. Det blir likevel slått fast at beredskaps-senteret understøtter det definerte samfunnsmålet og tilrettelegger for oppnåelse av effektmålene. Det er også indikert at effektmålene er oppnådd fullt ut. Samtidig vises det til at de konkrete effektmålene er sikkerhetsgraderte og dette kan være årsaken til at rapporten fra Dovre ikke inneholder deres konkrete evaluering av effektmålene. Samtidig påpeker Politidirektoratet (POD) i sin evaluering fra 2023, at Dovre ikke foretok noen dyptgående vurdering av de faktiske effektene.

POD fikk i tildelingsbrevet for 2023 blant annet i oppdrag å «undersøke hvilken effekt etableringen av PNB har hatt for politiets nasjonale beredskap. [...] POD skal vurdere måloppnåelsen med utgangspunkt i eiers føringer med særskilt fokus på samfunnsmålet og effektmålene».

POD har i sin evaluering forholdt seg til to sett av effektmål. I tillegg til effektmålene i eiers føringer, som vi forholder oss til i denne evalueringen, har POD også sett på «mottaksprosjektets utgangspunkt for å etablere politiets operativ- og bygningsmessige drift hvor den strategiske verdien (effekten) legges i økt innsatsevne, som igjen er et resultat av gevinstene ved redusert responstid og økt responskvalitet».

POD foretok evalueringen etter tre års drift og utarbeidet følgende som overordnet evalueringsspørsmål: «Hvilken effekt har etableringen av PNB hatt for politiets nasjonale beredskap?»

POD har i sin rapport påpekt usikkerhet om muligheten til å måle i hvilken grad effektmålene er oppnådd. Dette ble begrunnet med at dette blant annet ville «krevd en svært høy grad av notoritet fra NB siden innflytting til PNB og en dyptgående manuell gjennomgang av eksisterende tallmateriale som viste seg å være av varierende kvalitet. Videre er det krevende å vise til en direkte sammenheng mellom årsak og virkning og med dette konkludere med at samfunnsmålet og effektmålene er oppnådd. Evalueringens innsamlede datamateriale viser likevel til trender som underbygger konklusjonene som presenteres i rapporten».

Utfordringene som POD påpeker og det faktum at Dovre ikke foretar en konkret vurdering av effektmålene, kan tyde på at det ved fastsettelse av effektmålene ikke har vært tilstrekkelig fokus på hvordan prosjektet skulle sikre at effektmål som understøtter samfunnsmålet faktisk skulle være mulig å måle. Uten målbare effektmål, vil det i liten grad være mulig å fastslå om samfunnsmålet blir

nådd som følge av tiltaket, samt om tiltaket er det som ville sikret måloppnåelsen i størst mulig grad.

Det at effektmålene i prosjektet er formulert på en måte som prosjektet i seg selv ikke fullt ut kan realisere, har også vært tilfelle i flere andre statlige byggeprosjekter. Concept finner at «[s]eks av syv evaluerte Statsbygg-prosjekter hadde effektmål som var svært ambisiøse og gikk langt ut over det et bygg alene kan innfri. Det handlet blant annet om at man gjennom samlokalisering skulle oppnå faglige og økonomiske synergier på virksomhetsnivå, og at brukere og samfunn skulle nyte godt av dette», og oppsummerer at man ofte ikke treffer «med nivået på effektmålene, disse er ofte for ambisiøse, ikke målbare, eller har ikke opplagt sammenheng med prosjektets nytte» (Concept, 2024).

5.2 Klargjøringstid

Effektmålet om gripbarhet (klargjøringstid) handler om hvor raskt personell er klart til utrykning fra PNB. Gripbarhet/klargjøringstid er den tiden det tar fra det meldes et behov og personell er klar for utrykning.

Klargjøringstid skiller seg fra responstid som er tiden fra behovet meldes til første enhet er på hendelsesstedet. I prosjektet var responstid til dels tatt inn som minimumskrav i KVVU-en ved at lokasjonen ikke kunne være mer enn 30 minutters kjøretid fra Oslo og 45 minutter fra OSL Gardermoen. Utover dette var det ingen mål som for eksempel ville gitt høyere måloppnåelse som følge av kortere responstid til disse to lokasjonene.

I tidligere nevnte dokument om gevinstrealisering, er gevinsten «responstid» omtalt ved at samlokalisering av mannskap og helikopter med transportkapasitet gjør at nasjonale beredskapsressurser kan nå 80 prosent av befolkningen på under to timer. Det er også vist til at de fleste oppdragene skjer i hovedstadsområdet der også landets mest kritiske funksjoner ligger.

Under responskvalitet omtales også et forhold av relevans for responstiden. Det vises til at samvirketreningen vil gi et kompetanseløft for de politienhetene som kommer først til hendelsesstedet. Dette oppfattes å innebære at høyere kvalitet oppnås på et tidligere tidspunkt.

I intervjuene har det blitt gitt gode forklaringer på hvorfor responstid er lite egnet som effektmål for PNB-prosjektet. Dette begrunnes med at det brukerne av beredskaps-senteret kan påvirke, er hvor raskt mannskapet er klar til innsats. Hvor raskt personell kan være på hendelsesstedet vil avhenge av ulike forhold, avhengig av distansen til

hendelsesstedet. Der det er nødvendig med helikopter vil for eksempel værforhold oftere kunne ha betydning enn utrykninger med bil. For lengre utrykninger med bil, vil også værforhold ha betydning. For utrykninger i Oslo-området er det derimot lagt krav til antall alternative transportveier ut fra PNB slik at sårbarheten er redusert. Slike tilpasninger er ikke mulig for alle deler av landet.

I tillegg til dette er det ikke lagt til grunn at ressurser fra beredskapssenteret skal være først på hendelsesstedet i alle tilfeller. Det er påpekt at det alltid vil være en avveining av kost-nytte. Dersom omfanget av varierende responstid skulle vært redusert, ville det vært behov for ressurser flere steder i landet. Dette ville vært betydelig mer kostbart og det oppfattes at nytten av dette ville vært begrenset i lys av de vurderinger som gjøres av trusselbildet. Gjennom effektmålet økt samvirketrening styrkes kompetansen blant personell i alle politidistrikt, noe som øker responskvaliteten og sikrer bedre kompetanse på hendelsesstedet på et tidligere tidspunkt enn det tidspunktet ressurser fra PNB kan være på stedet.

Måloppnåelsen på det konkrete effektmålet «klargjøringstid» fremstår som god ved at innsikten fra intervjuene tilsier at ressursene er raskt tilgjengelige for utrykning, i tråd med målet, og uavhengig av om beredskapsressursen er i trening eller ikke.

Samlet fremstår også argumentene for å ikke inkludere responstid i effektmålet å være fornuftige. Det fremstår likevel som en mangel at det ikke er en tydelig kobling mellom effektmålet klargjøringstid og samfunns målet om økt trygghet i befolkningen. Befolkningen antas å være opptatt av hvor raskt beredskapsenheter er på stedet og hvilken kvalitet som ytes. Eksempelvis har tilstedeværelsen av politi vært et viktig tema i forbindelse med flere nedleggelse av lokale politikontor de siste årene. Begrenset dokumentasjon av sammenhengen mellom effektmålet klargjøringstid og responstiden medfører at det er uklart om formuleringen av effektmålet har vært fornuftig. Effektmålet kunne med fordel vært delt opp eller hatt underpunkter. Når dette ikke er gjort foreligger det heller ingen vurderinger av hvordan dette ville vært fornuftig å måle.

Ettersom tiden det tar å komme seg fra PNB til hendelsesstedet ikke er inkludert i effektmålene, burde det vært planlagt for hvordan man skal måle om den kortere klargjøringstiden har bidratt til at beredskapsressursene kommer raskere til hendelsesstedet.

Det synes ikke som om mangelen på et effektmål for responstid har hatt betydning for tomtevalget i dette tilfellet ettersom det til slutt ikke syntes å foreligge andre egnede lokasjoner. Det burde likevel vært formulert et evalueringskriterium knyttet til responstid utover at det var satt et minimumskrav. Kriteriet kunne vært definert på tilsvarende måte som minimumskravet med en avstand til de mest sentrale stedene, men som et eget evalueringskriterium ville kortere avstand til disse stedene gitt positiv uttelling. Slik det var formulert var det ikke en fordel å være nærmere Oslo og Gardermoen enn minimumskravene som var fastsatt.

5.3 Effektive treningstimer

Målet om en høy andel effektive treningstimer innebærer at det skal gå lite tid vekk til forflytning mellom arbeidssted og treningslokasjon, herunder også mellom treningslokasjoner dersom disse er på ulike steder. Ved å sikre korte avstander vil tidsbruken til trening bli mer effektiv.

Mer effektive treningstimer inngår under gevinsten «bedre responskvalitet» i «gevinstrealiseringsdokumentet». Det er beskrevet at direkte tilgang på spesialtilpassede treningsanlegg gjør at enhetene får trent mer og får høyere kvalitet i treningen, samt at mindre tid går med til transport og venting. Det vises også til at samlingen av fasilitetene gjør at mannskapene som trener også er tilgjengelig for oppdrag når behovet oppstår.

I vurderingen av effektmålet om effektive treningstimer har vi sett på hvordan treningsfasilitetene er organisert på beredskapssenteret og fått informasjon fra brukerne om hvordan bruken er og i hvilken grad fasilitetene kan benyttes av personell som er, og ikke er, i beredskap.

Ettersom beredskapssenteret er det eneste i sitt slag i Norge, foreligger det ikke noe relevant sammenligningsgrunnlag. Vurderingene er derfor basert på det formulerte effektmålet, innsikt fra intervjuer, tidligere evalueringer, annen dokumentasjon og befarings på beredskapssenteret.

Før etableringen av PNB var treningsfasilitetene mer spredt, jf. omtale i 2.1. Samling av de fleste treningsfasilitetene på ett sted sikrer både en mer effektiv utnyttelse av treningstiden ved at det brukes mindre tid til forflytning, samtidig som det i betydelig større grad legger til rette for trening samtidig som personell er i beredskap. Sistnevnte ble godt beskrevet under befaringen og tilpasningen for å sikre at beredskapspersonell kan trene uten at dette påvirker klargjøringstiden synes

godt ivare tatt og senteret fremstår godt tilpasset for å oppnå dette.

POD påpekte i sin evaluering at enhetene tidligere var avhengige av å reise rundt til ulike eksterne anlegg for å trene, avhengig av hva man skulle trene. POD viser også til at det i KVVU-en var gjort et anslag på effektiv treningstid på 70 prosent i 2015. I KVVU-en ble det pekt på at fasilitetene var spredt geografisk, og at det i varierende grad var etablert forpliktende avtaler for bruk av fasiliteter som var eid av andre organisasjoner.

Basert på funn fra intervjuer og spørreundersøkelse, samt at treningsfasilitetene er bygd inne på PNB, vurderer POD, i sin evaluering, at det trolig kan konkluderes med at målet er nådd eller kan betraktes som tilfredsstillende. Fra undersøkelsene som POD gjennomførte fremgår det at det i hovedsak er redusert reisetid som har bidratt til økt effektivitet. Samlet vurderte POD at «NB er styrket gjennom samlokalisering med tilpassede treningsfasiliteter. NB får trent mer effektivt og med høyere kvalitet i hverdagen ved PNB. Samlokaliseringen bidrar til at seksjonene bedre utnytter hverandres kompetanse i oppdragsløsningen. I tillegg skaper samlokaliseringen en arena for fagutvikling på tvers av seksjonene.»

Fra intervjuene som vi har gjennomført kommer det også frem at målet synes å være nådd, men at effektiviteten hadde blitt enda bedre dersom også sprengning kunne vært gjennomført på senteret.

Samlet vurderer vi at målet om effektive treningstimer er oppfylt og at relevante hensyn er ivare tatt ved at det også er mulig å trene for personell i beredskap. Det er likevel fortsatt behov for å gjennomføre enkelte treningsaktiviteter andre steder, men dette er av begrenset omfang og kan tilpasses personell som ikke er i beredskap.

5.4 Økt samvirketrening

For å vurdere effektmålet om årlige samvirketreninger har vi gjennomført intervjuer med prosjektet og brukere, samt gjennomgått dokumentasjon om IP3-programmet⁵.

I gevinstplanen inngår dette effektmålet under gevinsten «bedre responskvalitet». Det er beskrevet at samvirketreningen innebærer at politimannskaper fra hele Norge vil komme og trene sammen med spisskompetansen, noe som vil

gi et stort kompetanseløft til de politienhetene som kommer først til hendelsesstedet.

POD definerer samvirke som tjenestepersonenes evne til å utnytte hverandres og politidistriktenes kompetanse for å løse en oppgave i fellesskap. Det vises også til at samvirke må finne sted internt mellom de nasjonale beredskapsressursene, samt mellom de nasjonale beredskapsressursene og politidistriktene.

I evalueringen til POD fremgår:

«I forbindelse med etableringen av PNB, ble det foreslått å bevilge midler slik at halvparten av IP3-personell fra politidistriktene årlig skulle få anledning til å trene ved det nye beredskapssenteret. [...] IP3-programmet økte ressursbehovet ved NB, slik at det ble opprettet flere nye stillinger for å gjennomføre den planlagte treningen.

[...]

«Gjennom samtrening mellom NB og IP3 ved PNB, lykkes man med å spre kompetanse til IP3 i politidistriktene. Det man i mindre grad lykkes med, er å spre kompetansen videre til øvrig personell i politidistriktene. Dette skyldes blant annet fravær av en systematisk plan for kompetanseoverføring til andre i politidistriktene, ressursutfordringer og manglende forankring på strategisk nivå i enkelte politidistrikt.»

Samlet vurderte POD at

- *Innsatspersonell i politidistriktene er bedre rustet til å løse sine oppdrag. IP3-programmet, muliggjort av etableringen av PNB, styrker kompetansen til IP3-personell. Kompetansen IP3-personell opparbeider seg gjennom programmet spres i noen grad til øvrig personell i politidistriktene. I forlengelsen av dette, bidrar PNB til en bedret generell politiberedskap i politidistriktene.*
- *Bedret samvirke mellom NB og andre aktører. NB har styrket sitt samarbeid og samvirke med både politidistriktene og særlig IP3, men også med andre samarbeidsaktører nasjonalt og internasjonalt. Forsvaret og NBs søsterorganisasjoner i Norden har bedre kjennskap til helheten i NB og styrket samarbeidet.*
- *Innsatsevnen fra NB ut til politidistriktene er styrket. Etableringen av PNB har samlet sett bedret responstid og responskvalitet ved NB. Gjennom NBKO⁶ har man fått en bedret dialog*

utviklet et treningsprogram, kjent som IP3-programmet (UIB Senter for Kripsykologi, 2025). IP3-programmet er et samarbeid mellom PNB og Politihøgskolen.

⁶ Beredskapssenterets kontakt- og koordineringspunkt.

⁵ Like før PNB ble åpnet, fikk PNB i oppdrag fra Politidirektoratet (POD) om å utvikle samvirketrening for innsatspersonell kategori 3 (IP3). IP3 er lokalt innsatspersonell som er særlig trent i å løse oppdrag med høyt trusselnivå. Med grunnlag i oppdraget fra POD ble det

og et felles kontaktpunkt som bidrar til bedret informasjonsflyt og mer hensiktsmessig ressurssetting av oppdragene. Dette har videre gjort ressursene til NB mer gripbare. PH samlokalisert med de andre seksjonene kan raskt være tilgjengelig for å flytte relevante ressurser dit det er behov. Gjennom samlokalisering av PH og øvrige seksjoner ved NB, har NB redusert transporttid til en rekke oppdrag.»

I 2025 ble det utarbeidet en evalueringsrapport for IP3-programmet for treningsperioden 2023-2025 (UIB Senter for Krisepsykologi, 2025). Denne viser at PNB bidrar til god samvirketrening. Resultatene viser at deltakerne *«rapporterer høyt utbytte av treningen, stor nytte av den teoretiske kunnskapen og modellene som benyttes, samt høy relevans for oppdragsløsning i eget politidistrikt. De uttrykker sterk motivasjon for å anvende kunnskapen i praksis og fremhever instruktørenes evne til å skape et trygt læringsmiljø. Samtidig rapporteres det om varierende grad av støtte til å anvende tillært kompetanse i eget distrikt fra lokal ledelse og kolleger, samt varierende tiltro til mulighetene for å anvende treningsmetodikken lokalt.»*

I rapporten konkluderes det med at «IP3-programmet leverer i henhold til oppdraget og gir deltakerne relevant kompetanse de kan ta med tilbake til lokalt politidistrikt. For å bedre treningsoverføring anbefales å rette innsatsen mot overføringsklima i politidistriktene. Fremtidige utfordringer inkluderer pedagogisk tilpasning til en mer variert deltakergruppe, deriblant innsatsledere, og vurdering av IP3-programmets rolle i innføring av ny teknologi i politiet.»

Intervjuene vi har gjennomført underbygger disse funnene. Vår vurdering er derfor at målet om samvirketrening er oppfylt.

5.5 Burde det vært fastsatt andre effektmål?

Som vår evaluering av effektmålene viser, er det noen utfordringer med at oppnåelsen av effektmålene i noen grad er avhengig av andre tiltak for å oppnå de overordnede gevinstene. «Bedre responskvalitet» er også avhengig av tilpasset utstyr og « redusert responstid » er ikke bare avhengig av klargjøringstiden, men også hvor lang tid det tar fra senteret til hendelsesstedet.

Effektmålene er avgrenset til forhold som er uavhengige av andre prosjekter, men for å oppnå de overordnede gevinstmålene er det nødvendig med andre tiltak. Eksempelvis vil ikke målet om mer samvirketrening kunne oppnås dersom det

ikke er ressurser til å få personell fra ulike politidistrikt til beredskapssenteret.

Beredskapssenteret i seg selv legger til rette for økt samvirketrening og mer effektiv trening, men for at målet skal oppnås er det behov for en organisering og ressurser som utnytter de mulighetene som senteret har gitt.

Selv om det ikke er dokumentert hvordan dette skulle realiseres og måles, viser dagens situasjon at disse to effektmålene er oppnådd. I en gitt situasjon kunne det imidlertid vært tilfelle at samvirketreningen ikke økte, til tross for at samlokalisering av beredskapssenteret legger bedre til rette for det, for eksempel dersom det ikke hadde blitt bevilget midler til dette. For å oppnå økt samvirketrening antas det at kostnaden for slik trening vil øke sammenlignet med tidligere og dette er ikke midler som er en del av PNB-prosjektet. Det har kommet frem gjennom intervjuer at det var satt av midler som var nødvendig for å oppnå effektmålet.

Koblingen mellom effektive treningstimer og senteret er mer tydelig og er derfor mulig å måle/vurdere direkte. Det sentrale informasjonsgrunnlaget her er de erfaringer som er beskrevet i intervjuer vi har gjennomført, og funn fra intervjuer og spørreundersøkelse som POD har gjennomført i sin evaluering. POD vurderte, som nevnt, at det trolig kan konkluderes med at målet er nådd eller kan betraktes som tilfredsstillende, blant annet også basert på at treningsfasilitetene er en del av senteret. Fra undersøkelsene som POD gjennomførte fremgår det at det i hovedsak er redusert reisetid som har bidratt til økt effektivitet.

Når det gjelder effektmålet klargjøringstid er utgangspunktet det samme som for øvrige effektmål – beredskapssenteret legger til rette for redusert klargjøringstid og derigjennom også redusert responstid. Klargjøringstid i seg selv er relativt enkelt å måle, og bidrar, alt annet likt til redusert responstid, men også her kunne man sett for seg at ulike lokasjoner oppfylte minimumskravene, men der besparelsen i klargjøringstid ved det ene alternativet forsvant fordi alternativ lokasjon hadde tilsvarende kortere utrykningstid. Formuleringen av effektmålet kunne i et tenkt tilfelle medført at et beredskapssenter 5 minutter fra Oslo sentrum ble vurdert dårligere enn et beredskapssenter 30 minutter fra Oslo sentrum, men der man oppnådde en reduksjon i klargjøringstid på 10 minutter.

Vi vurderer derfor at effektmålet om redusert klargjøringstid i for liten grad underbygger gevinsten om redusert responstid, og at klargjøringstid også er mindre knyttet til samfunns målet om trygghet i befolkningen enn

det et mål knyttet til responstid ville vært. Samtidig anerkjenner vi utfordringen med å ha responstid som effektmål ettersom det vil være mer komplekst med responstid til ulike deler av landet.

Sammenhengen mellom klargjøringstid og responstid, samt mellom kvalitet på personell og kvalitet på utstyr, vurderes å komme frem i for liten grad. Dette var også påpekt i KSI.

Når vi ser dette i sammenheng med at Taraldrud kom sent inn i prosessen og ikke gjennomgikk den samme vurderingsprosessen som øvrige tomtealternativer, jf. omtale i 2.2 blir det særlig vanskelig å vurdere måloppnåelsen.

Lokasjonsprosessen kan ha utelukket et behov for å spesifisere et eget effektmål for responstid, men ettersom alle lokasjoner ikke har blitt vurdert på samme tidspunkt og med samme grundighet, er det likevel uklart om dette kan ha medført at bedre alternativer har blitt utelatt eller ikke oppdaget, eventuelt at det kunne vært oppnådd større fordeler dersom lokasjonsprosessen hadde vært mer samlet. Dette ville krevd en tydeligere spesifisering for å unngå at usikkerhet ble avklart for sent i prosessen.

Ut fra den informasjonen som foreligger og de intervjuene vi har gjennomført, synes det imidlertid ikke som disse utfordringene med effektmålene har påvirket prosjektet i negativ retning. Det fremstår som om valget av Taraldrud uansett ville vært det beste valget, og at andre formuleringer av effektmålene ikke ville påvirket dette valget.

5.6 Samlet vurdering av måloppnåelse

Vurderingen av måloppnåelsen for PNB avhenger av hvilket perspektiv vi vurderer måloppnåelsen ut fra. Vurdering av PNB i henhold til prosjektets effektmål tilsier høy måloppnåelse.

På denne bakgrunn vurderes «måloppnåelsen» samlet sett til karakteren 5.

I Concepts retningslinjer for evaluator står det om karakter 5 på måloppnåelse at det skal gis ved svært god oppfyllelse av målene, og hvor prosjektet fremstår som et treffsikkert virkemiddel for å realisere de planlagte effektene. PNB har styrket beredskapen i betydelig grad gjennom å samle beredskapsressursene, redusere klargjøringstiden, effektivisere treningene og øke samvirket mellom politidistriktene. Dette har også lagt til rette for en videre styrking av kompetansen i politidistriktene.

Som vi har påpekt, er oppnåelsen av effektmålene i noen grad avhengig av andre tiltak, og målene om kortere responstid og økt responskvalitet oppnås ikke direkte gjennom de definerte effektmålene. Det fremstår som at prosjektet i praksis har styrt etter et mål om å oppnå disse overordnede målene, men det er uklart i hvilken grad det har vært risiko for at nødvendige tilleggstiltak ikke hadde blitt ivarettatt.

6. Vurdering av andre virkninger

Kriteriet andre virkninger handler om hvilke virkninger, utover det som reflekteres i målene, som kan anses å ha oppstått som følge av prosjektet. Det kan være både positive og negative virkninger. Dette kapitlet inneholder vurderinger av virkninger for de grupper av interessenter som enten direkte eller indirekte antas å være påvirket av prosjektet i dag og i et videre perspektiv.

6.1 Operasjonalisering av andre virkninger

Til vurderingen av andre virkninger har vi ikke utarbeidet forhåndsdefinerte indikatorer. Vi har isteden definert grupper av interessenter og vært oppmerksomme under dokumentstudier og intervjuer på om virkninger som ikke reflekteres direkte i resultat- og effektmålene har blitt trukket frem. I vurderingen av andre virkninger vil vi særlig se på virkninger for følgende interessentgrupper:

- Lokalsamfunn og næringsliv i Nordre Follo kommune
- Nasjonale beredskapsaktører og nødetater
- Internasjonale aktører
- Ansatte ved beredskapssenteret

6.2 Virkninger for lokalsamfunn og næringsliv i Nordre Follo kommune

Utbyggingen av PNB har påvirket lokalsamfunnet i Nordre Follo på flere måter. Utbyggingen og den påfølgende driftsfasen har medført endringer i nærmiljøet, både når det gjelder støybelastning, bruk av friluftslivsområder og aktivitet. Samtidig har senteret også ført til andre virkninger for kommunen.

I forkant av ferdigstillingen av PNB ble det i 2019 gjennomført en naboundersøkelse for å kartlegge forventningene blant beboere i nærområdet. Litt over halvparten oppga at de forventet å bli påvirket av lydnivået fra den framtidige driften ved senteret, og fire av ti at de var meget eller ganske bekymret for hvordan lydnivået fra beredskapssenteret ville berøre dem (Ipsos, 2019).

6.2.1 Støybelastning

I prosjektets sluttrapport, hvor det er gjort en vurdering av virkninger utover anleggets nytteproduksjon, trekkes det frem at nærområdene rundt senteret, herunder friluftsområder, skoler, barnehager og boliger, har opplevd en økning i støybelastning som følge av etableringen av beredskapssenteret, særlig knyttet til helikoptertrafikken. Samtidig viser sluttrapporten til at støykravene som følger av reguleringsplanen er strengere enn de nasjonale retningslinjene for støy og begrenset sammenlignet med aksepterte tålegrenser i samfunnet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021).

For å redusere støybelastningen er det gjennomført en rekke avbøtende tiltak. Disse inkluderer fysiske skjermingstiltak, begrensninger på bruk av eksplosiver, tidsbegrensninger for støyende aktiviteter og en terrengtilpasning av anlegget som demper lydutbredelsen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

Som en videre oppfølging av kravene i reguleringsplanen er det etablert både en miljøoppfølgingsplan og en egen støyoppfølgingsplan for driften av senteret. Støyoppfølgingsplanene for 2021-2023 viser få klager knyttet til skytestøy, og en nedgang i klager relatert til helikoptertrafikk. Rapportene understreker også at klagen i hovedsak er relatert til oppdrag og ikke ordinær flyaktivitet, samt at flere av de innmeldte klagen kan knytte seg til andre aktører enn senteret, herunder Forsvaret, Norsk Luftambulans eller private operatører.

Dette samsvarer med informasjon fra intervjuene, hvor det fremkommer at det i starten kom mange klager på støy, men at tiltak som endrede inn- og utflygningstraseer for helikopter har redusert antall klager vesentlig. Det vises til at kommunen opplever at støybildet er betydelig bedre enn først antatt, at det i svært liten grad høres støy fra skyting og eksplosiver, og at det som gjenstår i hovedsak gjelder helikoptertrafikk. De peker også på at beredskapssenteret er grundige i oppfølgingen av klager og svarer ut alle henvendelser, samt at mange av klagen gjelder andre helikopteraktører som bråker mer enn senterets egen trafikk.

I mandatet «eiers føringer» hadde prosjektet et «bør-krav» om at etableringen ikke skulle medføre store støyplager for naboer. Dovre Group Consulting (2022) vurderer overordnet at bør-kravet knyttet til støy er innfridd, men påpeker samtidig at grunnlaget for å vurdere kravoppnåelsen er

begrenset. Intervjuene, som Dovre gjennomførte, tyder på at det i liten grad er registrert klager på støy fra skyting og bruk av eksplosiver, men en del klager på helikoptertrafikk, selv om klagefrekvensen har vært avtakende over tid (Dovre Group Consulting, 2022).

Naboundersøkelsen til Ipsos (2022) underbygger dette. 73 prosent opplever at lydnivået fra beredskapssenteret påvirker dem i liten eller ingen grad. Helikopteraktivitet er den klart mest merkbare kilden og 69 prosent oppgir at de ukentlig eller oftere hører helikopterlyd, mens sirener, skyting, eksplosjoner og andre aktiviteter rapporteres sjelden, kun 1-2 prosent. Dette viser også en vesentlig forbedring sammenlignet med forventningene i 2019-undersøkelsen, der over halvparten antok at de ville bli påvirket av lydnivået og mange uttrykte bekymring for støy.

6.2.2 Friluftsliv

Planområdet for beredskapssenteret ligger i marka og grenser både i øst og vest mot viktige friluftsområder. Et sentralt tema gjennom planarbeidet har derfor vært hvordan etableringen påvirker friluftslivsinteressene og tilgangen til marka.

Etter utbyggingen er det fortsatt mulig å benytte friluftslivsområdene på begge sider av E6. Utfartsveier og hovednett av løyper og stier er opprettholdt og det er blitt bygget en ny turveibro over adkomstveien til beredskapssenteret fra Taraldrudkrysset som ble koblet til den eksisterende turboen over E6 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

I tillegg til dette ble det satt av 15 millioner kroner til kompenserende tiltak rettet mot barn og unges bruk av marka på dagtid. Midlene ble fordelt i samråd med kommunene og berørte skoler og barnehager. Også speiderbevegelsen ble involvert.

6.2.3 Andre virkninger for lokalsamfunnet

I et informasjonsbrev om PNB til lokalbefolkningen fra Justis- og beredskapsdepartementet (2017) trekkes det frem at beredskapssenteret vil bidra til å skape flere hundre nye arbeidsplasser i det som tidligere var Ski kommune. På sikt vil dette føre til mange nye innbyggere i Nordre Follo kommune, som gir positive økonomiske ringvirkninger. Det antas også at drift, vedlikehold, utvikling og service av senteret har positiv virkning på lokalt næringsliv og at beredskapssenteret, som et kompetansesenter, vil trekke besøkende til kommunen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021; Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

I intervjuene omtales det samme. Etableringen av beredskapssenteret har gitt flere arbeidsplasser i

kommunen og dermed økte skatteinntekter. Samtidig er det usikkert hvor stor befolkningsmessig og skattemessig betydning dette faktisk har hatt, ettersom det også fremgår at mange ansatte pendler og at det ikke finnes et kollektivtilbud til senteret. Dette kan begrense muligheten for lokal bosetting og gjør det vanskelig å fastslå de samlede virkningene. Det trekkes også frem at beredskapssenteret bidrar i nærmiljøet, blant annet gjennom brøyting av veier, og at noen opplever økt trygghet som følge av senterets tilstedeværelse og økt politiberedskap i området.

Resultater fra Naboundersøkelsen (2022) viser imidlertid at mange innbyggere opplever ringvirkningene fra senteret som begrensede. Flertallet svarer at senteret i liten eller ingen grad har gitt verken positive (61 prosent) eller negative (69 prosent) effekter for lokalsamfunnet. Blant de som rapporterer positive ringvirkninger, fremheves styrket beredskap som den viktigste effekten. Blant de som rapporterer negative ringvirkninger, er økt lyd og støy det som nevnes hyppigst.

6.3 Virkninger for nasjonale beredskapsaktører og nødetater

I Politiets evalueringsrapport av effekten av PNB (2024) konkluderes det med at de nasjonale beredskapsressursene har styrket sitt samarbeid og samvirke med både politidistriktene og særlig IP3, men også med andre samarbeidsaktører nasjonalt og internasjonalt.

IP3-programmet, som har blitt mulig gjennom etableringen av PNB, styrker kompetansen til IP3-personell, og kompetansen spres i noen grad til øvrig personell i politidistriktene. I forlengelse av dette, vurderes det at PNB bidrar til en bedret generell politiberedskap i politidistriktene.

Forsvaret er en sentral samarbeidsaktør for politiet, og samarbeidet med de nasjonale beredskapsressursene har tradisjonelt vært sterkest knyttet til Beredskapstroppen. Etter etableringen av PNB har dette samarbeidet imidlertid blitt bredere gjennom bedre kjennskap til helheten i NB, og i økende grad omfattet flere av seksjonene ved senteret (Politidirektoratet, 2024).

Både intervjuene i forbindelse med evalueringen og i politiets egen evalueringsrapport pekes det også på at senteret brukes av flere og andre aktører enn man opprinnelig så for seg. Særlig har auditoriet, som er et stort og gradert møterom, vist seg å være svært attraktivt for større samlinger og konferanser. Denne aktiviteten har bidratt til at beredskapsaktører kan møtes, utveksle erfaringer og bygge

felles kompetanse, og senteret har derfor utviklet seg til et viktig samlingspunkt. Informantene understreker også at senteret har fått en tydelig funksjon som kompetansesenter.

Når det gjelder samtrening med andre beredskapsaktører, tyder både intervjuene og evalueringsrapporten på at omfanget ikke har økt etter etableringen av PNB. Det foregikk noe samtrening allerede før etableringen, blant annet mellom politiet og Forsvaret. Selv om fasilitetene ved PNB i utgangspunktet legger godt til rette for samtrening, peker informantene likevel på at både kapasitet og krav til skjerming utgjør betydelige begrensninger, særlig for andre nødetater (Politidirektoratet, 2024). Samtidig fremkommer det at deler av området likevel tas i bruk av det lokale brannvesenet i helgene, når øvrige aktører ikke er til stede. Dette gir brannvesenet tilgang til et egnet og funksjonelt treningsområde.

6.4 Virkninger for internasjonale aktører

De nasjonale beredskapsressursene samarbeider også internasjonalt, særlig med de nordiske landene. Dette samarbeidet omfatter ulike aktører og enheter og er i hovedsak rettet mot kompetanseutvikling og felles øvelser. Slike internasjonale forbindelser er viktige arenaer for gjensidig erfaringsutveksling, metodeutvikling og videreutvikling av utstyr og operative kapasiteter.

I Politiets evalueringsrapport av effekten av PNB (2024) oppgir 30 prosent av respondentene (spørreundersøkelse rettet mot NB) at samlokaliseringen ved PNB i svært stor eller stor grad har påvirket samarbeidet med internasjonale aktører. I tillegg svarer 35 prosent at samlokaliseringen har hatt betydning i noen grad.

Evalueringen fremhever også at internasjonale samarbeidsaktører generelt har uttrykt et positivt syn på etableringen av PNB og trekker det frem som inspirasjon for eget senter eller arbeid. Senteret legger til rette for økt internasjonalt samarbeid og er viktig for å bygge tillit. Det er imidlertid pekt på vanskeligheter med å ta imot internasjonalt besøk, da fasilitetene virker å være relativt nær kapasitetsgrensen.

POD skriver i sin evaluering at for «samarbeidet med andre nasjonale og internasjonale aktører har senteret fasiliteter som muliggjør et godt samarbeid, både når det gjelder trenings- og overnattingskapasitet. NB vurderer selv også at

samarbeidet med andre aktører er påvirket i positiv retning. Det er imidlertid påpekt kapasitetsutfordringer både knyttet til trenings- og overnattingskapasiteten, blant annet på grunn av IP3-programmet, som kan påvirke muligheten for samtrening og/eller muligheten til å ta imot internasjonalt besøk».

Dette ble også understøttet i intervjuene, der det ble beskrevet en betydelig pågang fra utenlandske aktører som ønsker å trene ved PNB. Informantene understreker at det internasjonale samarbeidet alltid har vært tett, men at en større del av dette nå skjer på norsk jord etter etableringen av senteret. Samtidig ble det trukket frem at den økte etterspørselen sammenfaller med begrenset kapasitet, noe som gjør det krevende å imøtekomme alle forespørsler.

6.5 Virkninger for ansatte

Informantene vi har snakket med i forbindelse med evalueringen, trekker fram at optimaliseringen av senteret har gitt flere sideeffekter. Blant annet har de støydempende tiltakene redusert støybelastningen for brukerne inne på anlegget, noe som igjen har gjort det mulig for brukerne å gjennomføre mer trening enn antatt. Utover dette har vi ikke identifisert virkninger av betydning for ansatte, annet enn de som følger av måloppnåelsen.

6.6 Samlet vurdering av andre virkninger

Prosjektet PNB har få virkninger utover det som følger av måloppnåelsen, og de identifiserte virkningene fremstår som begrensede både i positiv og negativ retning. Det er enkelte positive effekter, som økt antall arbeidsplasser, et visst bidrag til nærmiljøet og noen opplevelser av økt trygghet, men disse er relativt små i omfang. Samtidig har prosjektet heller ikke medført vesentlige negative virkninger. Påvirkning på støy, friluftsliv og annen lokal aktivitet fremstår i stor grad som håndterbar og mindre omfattende enn forventet på beslutningstidspunktet. På denne bakgrunn vurderes «andre virkninger» samlet sett til karakteren 4.

I tråd med Concepts retningslinjer gis karakter 3–4 når et prosjekt har få virkninger ut over måloppnåelsen og få eller ingen vesentlige negative virkninger, noe som anses å være dekkende for PNB.

7. Vurdering av relevans

Kriteriet relevans handler om hvorvidt det var behov for det prosjektet leverer, om prosjektet er i samsvar med brukernes og samfunnets behov og prioriteringer i dag og om det finnes andre konsepter som kunne vært mer relevante for å oppnå målene. I dette kapitlet drøftes disse momentene for PNB-prosjektet.

7.1 Operasjonalisering av relevans

Det prosjektutløsende behovet for PNB var samfunnets behov for bedre innsatsevne fra politiet ved ekstraordinære hendelser og kriser. Selv om diskusjonen om å samlokalisere politiets beredskapsressurser startet allerede i 2003, fikk behovet fornyet aktualitet etter 22. juli-kommisjonens rapport, som påpekte vesentlige mangler ved den nasjonale beredskapen.

Mandatet ble i KVVU-en formulert til:

«å vurdere ulike alternativer for å øke politiets nasjonale beredskap. KVVU-en skal ta utgangspunkt i hvordan de nasjonale beredskapsressursene kan innrettes og plasseres, med sikte på en best mulig nasjonal beredskap. Det ble presisert at KVVU-en kunne avgrenses til å se på hvordan politiets nasjonale beredskap ved ekstraordinære hendelser og kriser kan bidra til å realisere samfunns målet om nasjonal sikkerhet og god beredskap i hele landet.»

Det konseptuelle spørsmålet var *«hvordan politiets nasjonale beredskapsressurser bør innrettes og plasseres med sikte på best mulig nasjonal beredskap ved ekstraordinære hendelser og kriser. Med innretting menes hvordan de nasjonale beredskapsressursene lokaliseres (hver for seg eller samlet) og organiseres (lokalt under et politidistrikt eller nasjonalt). Med plassering menes geografisk lokalisering av tjenestested og treningsfasiliteter.»*

I vurderingen av prosjektets relevans er det fokus på om det var behov for det prosjektet leverte, i dette tilfellet et beredskapssenter, og om prosjektet er i samsvar med samfunnets og brukergruppens behov i dag.

I vurderingen av relevans har vi formulert spørsmål til faktorene som utgjorde det prosjektutløsende behovet. Spørsmålene vi stiller er:

- Var det behov for å samlokalisere beredskapsressursene?
- Er utformingen av senteret i tråd med brukernes behov?
- Er plasseringen av senteret i tråd med samfunnets behov i dag?

7.2 Behov for å samlokalisere beredskapsressursene

Beredskapssenteret skulle sikre en best mulig nasjonal beredskap ved ekstraordinære hendelser og kriser.

I KVVU-en ble det påpekt at daværende treningsfasiliteter ble lånt og leid av Forsvaret eller private aktører, og at tilgangen var uforutsigbar og varierte på tvers av landet. Det ble påpekt at fasilitetene ikke ga mannskapene like muligheter til trening og ikke bidrar til at mannskapene fikk trent på alle situasjoner de må forventes å kunne løse. Videre fremgikk det at manglene knyttet til realistisk trening på håndtering av situasjoner som krever bruk av våpen var særlig bekymringsfulle.

I lys av dette ble det vist til at fraværet av forutsigbare treningsfasiliteter medførte at det var vanskelig å møte vedtatte krav for å øke politiets beredskap. Det ble vurdert å være hensiktsmessig å utvikle en struktur for regionale treningssentre.

I KVVU-en fremgår det videre hvor de nasjonale beredskapsressursene anvendte treningsfasiliteter før etableringen av PNB. Fasilitetene var lokalisert på flere steder i Østlandsområdet, for eksempel Rena, Rælingen, Kongsvinger og Kolsås. Det ble påpekt at dette medførte at en vesentlig del av tiden som var avsatt til trening gikk med til transport, og at samtrening krevde mye koordinering.

Videre ble det vist til at det i Stortingsmelding 21 (2012-2013) ble oppgitt at de nasjonale beredskapsressursene skal ha lokaler og treningsfasiliteter som gjør at beredskapsevnen blir maksimalt utnyttet. Det fremgikk videre at regjeringen hadde bestemt at det skulle etableres et beredskapssenter i Oslo, og at dette skulle samlokalisere de nasjonale beredskapsressursene. Det ble vist til at et felles beredskapssenter for disse enhetene ville gi flere synergieffekter i form av bedre ressursutnytting, raskere utrykningstid, muligheter for samtrening, felles administrative funksjoner og en positiv faglig utvikling.

Etter vår vurdering er samlokaliseringen i tråd med brukernes og samfunnets behov og prioriteringer også i dag.

Innsikt fra intervjuene vi har gjennomført og undersøkelser som POD har gjennomført blant brukerne tidligere (Politidirektoratet, 2024), viser at samlokalisering av beredskapsressursene har bidratt til både mer effektiv ressursplanlegging og økt kompetanse. Den økte kompetansen og samlokaliseringen har gjort det mulig for personell fra andre politidistrikt å gjennomføre effektiv samtrening, noe som bidrar til å spre kompetansen til andre politidistrikt. Det påpekes samtidig at selv om samlokalisering er et viktig bidrag til å oppnå styrket kompetanse og bedre mulighet til å bygge og utveksle kompetanse med ressurser fra andre politidistrikt, er det også et behov for ressurser til å gjennomføre kompetansetiltak for å utnytte kompetansefordelene av samlokaliseringen.

Senteret legger videre til rette for effektiv klargjøring ved hendelser ved at personell er samlet og tilgjengelig uavhengig av om de trener eller ikke. Samlokaliseringen og senterets utforming bidrar sammen til at beredskapspersonell er raskt klare for utrykning. Det påpekes her at klargjøringstid i seg selv vil ha begrenset positiv effekt dersom tid til hendelsesstedet er for lang eller utstyret er for dårlig eller vanskelig tilgjengelig. Behovet for å samlokalisere beredskapsressursene handler derfor ikke kun om at personell er raskt klare og oppnår høy kompetanse, men også at samlokaliseringen sikrer høyere kvalitet og kortere tid til hendelsesstedet. For å oppnå de potensielle positive effektene av samlokaliseringen vil det derfor også være behov for blant annet utstyr som er tilpasset senteret og personellet.

I tillegg til dette har senteret også i noen grad bidratt til en styrking av politiets internasjonale samarbeid og samarbeid med andre nasjonale beredskapsressurser ved at senteret i noen grad benyttes som faglig møteplass og/eller som treningsfasiliteter for andre. Samlokaliseringen og kompetansebyggingen som dette har muliggjort legger derfor til rette for verdifull kompetanse- og erfaringsutveksling.

7.3 Er utformingen av senteret i tråd med brukernes behov?

Prosjektet skulle bidra til raskere respons og bedre responskvalitet. Dette skulle oppnås gjennom mer effektiv trening, mer samtrening og kortere klargjøringstid ved utrykninger. Organiseringen og plasseringen av de ulike fasilitetene på senteret

fremstår godt tilpasset brukernes behov og sikrer at beredskapsressursene er raskt tilgjengelige for utrykning uavhengig av hvilken aktivitet som utføres. Dette medfører at det, for eksempel, kan gjennomføres treningsøkter uten at dette går ut over klargjøringstiden for personell som trener. Treningsaktiviteter som krever noe mer klargjøringstid, for eksempel bruk av svømmebassenget, kan da prioriteres brukt for personell som ikke er i beredskap, mens personell i beredskap kan utføre ulike treningsaktiviteter som i praksis ikke krever ekstra klargjøringstid, eksempelvis skytetrening.

Brukernes tette involvering i prosjektet synes å ha vært en viktig årsak til at det ble gjort prioriteringer innenfor kostnadsrammen som sikret at utformingen i størst mulig grad ble i tråd med brukernes behov.

Selv om senteret fremstår å være utformet i tråd med brukernes behov, ser brukerne likevel et behov for noe større kapasitet ved at enkelte funksjoner er helt på kapasitetsgrensen. Dette kan tilsi at kapasiteten som ble inkludert i prosjektet kan ha vært for lav. Det har kommet frem fra intervjuer med brukerne at kompleksiteten i oppdragene har endret seg, og at det nå er forhold på senteret som er begrensende på aktiviteten.

Det er blant annet påpekt at det er lagt til rette for økt kapasitet for helikopter og at det er en opsjon på flere helikopter som går ut i februar 2027, jf. 5.1, noe det er antydning å være behov for. Prisen på helikopter dersom disse anskaffes etter at opsjonen har gått ut, er opplyst å bli betydelig høyere.

Kapasitetsbegrensninger relativt tidlig i anleggets levetid, kan indikere at senteret i stor grad ble dimensjonert ut fra et minimumsbehov slik dette var kjent på planleggingstidspunktet. Dette påvirker senterets relevans i dag og dermed også levedyktigheten over tid.

Som tidligere nevnt, viser intervjuene med brukerne også at både flere, og delvis andre typer aktører enn forutsatt, nå ønsker å bruke anlegget. Det kan derfor både stilles spørsmål ved om mulighetene for nytte og kostnader av å tilrettelegge for annen bruk var tilstrekkelig vurdert, og om kapasiteten for PNBs kjernedrift har vært vurdert med en tilstrekkelig lang tidshorison.

Samtidig er det noe uklart om det er kapasiteten for den nasjonale beredskapen som fører til dette økte behovet, eller om dette skyldes uklare grenser mellom nasjonale oppdrag og lokale oppdrag i Oslo. Beredskapssenteret er underlagt Oslo politidistrikt og dette gjør det vanskelig å vurdere beredskapssenteret helt adskilt ettersom det også i en normalsituasjon vil være behov for at

beredskapsressursene bidrar i oppdrag av mindre alvorlighetsgrad, om ikke annet for å trene på utrykning og oppdragsløsning, selv om hendelsen er av mindre alvorlighetsgrad.

Etter vår vurdering er utformingen i stor grad i tråd med brukernes behov. Det stilles likevel spørsmål ved om dimensjoneringen i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til utviklingen i behovet, eventuelt at behov fra andre interessenter i for liten grad har blitt forutsett. Kapasitetsutfordringer og forholdet til Oslo politidistrikt kan skape problemer ettersom det kan gi behov for strengere prioriteringer innenfor dagens ramme.

Samlet vurderer vi at funksjonaliteten er i tråd med brukernes behov, men at kapasiteten i mindre grad har blitt vektlagt innenfor kostnadsrammen og at det dermed kan bli behov for utvidelser innen relativt kort tid.

I lys av at arbeid på senteret krever klarert personell og mer organisering/planlegging enn mer ordinært arbeid, er kostnaden ved senere utvidelser også høyere.

7.4 Er plasseringen av senteret i tråd med samfunnets behov i dag?

Et sentralt spørsmål i vurderingen av relevans er om det finnes andre konsepter som kunne vært mer relevante for å oppnå målene. Normalt ville en slik vurdering blitt foretatt med utgangspunkt i alternativanalysene som er foretatt i KVV og kvalitetssikringer, men ettersom lokasjonsvalg har blitt vurdert på ulike grunnlag og på ulike tidspunkt, vil ikke en slik sammenligning være hensiktsmessig. Gjennom prosessen fremstod Taraldrud som den eneste egnede lokasjonen for senteret.

Gjennom intervjuer har vi fått ytterligere innsikt i vurderingene som lå bak lokasjonsvalget. En mulig konsekvens av at Grønmo først ble vurdert som beste lokasjon, men deretter sent i prosessen ble vurdert å være uegnet, kunne vært at gode alternativer ikke hadde blitt kartlagt godt nok og at det endelige valget av Taraldrud dermed ble foretatt på et ufullstendig grunnlag.

Informasjonen vi har hentet inn gjennom intervjuer tilsier imidlertid at det, til tross for vurderinger på ulike tidspunkt, har blitt foretatt en tilstrekkelig omfattende gjennomgang av aktuelle tomter tidlig i prosjektet, og at det derfor er usannsynlig at prosjektet har gått glipp av bedre alternativer.

Selv om det i dette tilfellet har vært en god oversikt over alternativer, viser endringen fra Grønmo til

Taraldrud på et sent tidspunkt, at det er viktig at kritiske forhold for etableringen er godt dokumentert og vurdert på et tidspunkt der flere lokasjonsvalg blir vurdert. For ettertiden er det vanskelig å evaluere valg som er foretatt basert på en sammenligning av alternativer som ikke har vært kartlagt og vurdert på samme grunnlag.

Med bakgrunn i at det i realiteten ikke forelå noen alternativer til Taraldrud da Taraldrud ble valgt, er den videre vurderingen basert på om Taraldrud er i samsvar med samfunnets behov og en sannsynliggjøring av om dette er den beste lokasjonen for PNB.

Plasseringen av senteret tok utgangspunkt i nærhet til de områdene i landet med størst sannsynlighet for å ha behov for beredskapsressursene. For å vurdere dette spørsmålet ønsket vi derfor å gjennomgå hendelsesstatistikk, eventuelle målinger av trygghetsfølelsen til befolkningen, behovet for treningsfasiliteter sett opp mot dagens situasjon, behovet for forebyggingstiltak, behovet for å kunne avverge hendelser og behovet for å håndtere ekstraordinære hendelser og kriser.

Det foreligger ingen spesifisert hendelsesinformasjon som gir en oversikt over hendelser der ressurser fra PNB har vært nødvendige.

Ressurser fra PNB benyttes ikke bare til de mest alvorlige hendelsene. Dette skyldes flere årsaker. Det kan være grunnet manglende kapasitet i Oslo politidistrikt for øvrig, men også begrunnet med et behov for at beredskapsressursene får trent både på utrykning og oppdragsløsning i reelle situasjoner, men likevel mindre alvorlige situasjoner.

Gitt at det kun skal være ett beredskapssenter for slike ressurser, fremstår plasseringen å være i tråd med samfunnets behov. Det er flest aktuelle hendelser på Østlandet og det er også flest hendelser generelt sett som gjør plasseringen velegnet for å få gjennomført trening gjennom utrykning til reelle hendelser.

Videre fremstår plasseringen som egnet, basert på at transport til og fra senteret for personell fra andre politidistrikter er enklere enn ved plassering andre steder i landet. Senteret fremstår derfor som godt tilgjengelig for samvirketreninger.

7.5 Samlet vurdering av relevans

Vår samlede vurdering av prosjektets relevans er satt til karakteren 4. I Concepts retningslinjer for evaluator står at karakteren 3 og 4 skal gis til

prosjekter der det er akseptabelt samsvar med behov og prioriteringer. PNB er i stor grad i tråd med brukernes og samfunnets behov og prioriteringer. PNB samler beredskapsressursene og har en utforming som legger til rette for effektiv trening og kort klargjøringstid, samt effektivt samvirke mellom politidistriktene.

Det er noe usikkert om kapasiteten til senteret er dekkende for behovet sett fra dagens situasjon. Det er imidlertid vanskelig å vurdere dette konkret ettersom vi ikke har hatt tilgang til konkret

informasjon om kapasitetsutnyttelse og hvordan ressursene benyttes. PNB har også et særlig tett samarbeid med Oslo Politidistrikt, som senteret er underlagt, noe som kan påvirke ressursbruken og prioriteringer. Det er også usikkert hvordan endringer i trusselbildet påvirker tilpasnings- og kapasitetsbehovet for PNB, og om fleksibiliteten er tilstrekkelig til å ta høyde for endringer i behov, for eksempel økt bruk av droner, endringer i risiko for ulike typer hendelser og utvikling i behovet i ulike deler av landet.

8. Vurdering av levedyktighet

Kriteriet levedyktighet handler om det langsiktige, strategiske perspektivet.

Levedyktighet signaliserer at de positive effektene av tiltaket vedvarer over hele levetiden. I dette kapitlet drøftes hvordan PNB vil påvirkes av endringer i behov, politiske føringer og fremtidige krav, tiltak og prosjekter, samt om det er økonomisk levedyktig.

8.1 Operasjonalisering av levedyktighet

Med henvisning til vurderingen av måloppnåelse er de positive effektene av tiltaket at etableringen av PNB har styrket beredskapen i betydelig grad gjennom å samle beredskapsressursene, redusere klargjøringstiden, effektivisere treningene og øke samvirket mellom politidistriktene. Dette har også lagt til rette for en videre styrking av kompetansen i politidistriktene. Vurderingen av levedyktighet baserer seg på om det er sannsynlig at det er vilje og evne til å drive prosesser som kreves for at disse virkningene skal vedvare.

Når vi skal vurdere om de positive effektene av tiltaket kan vedvare over hele levetiden, har dette potensielt både en økonomisk, miljømessig og sosial/fordelingsmessig dimensjon. Videre vil det avhenge blant annet av fremtidige behov og prioriteringer, ressurstilgang, finansieringsevne og -vilje, og fleksibilitet til å tilpasse seg nye rammebetingelser. I vurderingen av levedyktigheten til PNB har vi valgt å rette oppmerksomheten mot to former for levedyktighet: funksjonell levedyktighet og økonomisk levedyktighet. Både funksjonell og økonomisk levedyktighet handler om tiltakets evne til å tilpasse seg endrede rammebetingelser.

8.2 Økonomisk levedyktighet

I vurderingen av økonomisk levedyktighet undersøker vi hvordan tiltaket vil påvirkes av utvikling i drift- og vedlikeholdskostnader.

8.2.1 Forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader

Oslo Economics gjennomførte i 2023, på oppdrag for Politidirektoratet, en evaluering av organiseringen av og arbeidet med forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av PNB. Evalueringen vurderte særlig tre forhold; kvalitet, effektivitet og fleksibilitet

og robusthet, i tillegg til en overordnet vurdering av dagens organisering opp mot alternative modeller for organisering av FDV.

Kvaliteten i arbeidet med FDV ble målt ved om senterets ulike funksjoner er tilgjengelige for brukerne, i en tilstand som legger til rette for den ønskede bruk. Evalueringen tilsier at anlegget holder en god og riktig kvalitet.

Effektiviteten er krevende å måle da PNB har flere særegne forhold som naturlig gir et høyt kostnadsnivå, særlig knyttet til sikkerhet. Politiet hadde selv gjennomført en benchmark som underbygget at FDV-kostnadene ved PNB lå på et hensiktsmessig nivå. Utstrakt bruk av markedet tilsa også at kostnadene ikke avvek vesentlig fra generelle kostnader i markedet. I intervjuene er det også blitt trukket frem at driftsbudsjettene har holdt seg godt og at de har hatt en god økonomi.

Robustheten ble vurdert som begrenset, blant annet fordi den valgte finansieringsmodellen kan medføre behov for økte budsjetter i år med store vedlikeholdsbehov. Videre har senteret en liten driftsorganisasjon, noe som innebærer sårbarhet og risiko for personavhengighet. Dersom nøkkelpersonell forsvinner, kan dette skape utfordringer, særlig i overgangsperioder. Klareringer for drift- og vedlikeholdspersonell ble også trukket frem som en utfordring i intervjuene, spesielt i overgangsfaser.

Kostnadene ved å drive et bygg påvirkes også av valg av driftsmodell. I dag har PFT ansvar for forvaltning, teknisk drift og service av PNB, samtidig som eksterne leverandører leverer tjenester som kantine, renhold, teknisk drift, vaktmester, drift av utomhus og renovasjon.

Fra 2027 skal Statsbygg overta deler av driften ved PNB. I teorien kan Statsbygg tilby stordriftsfordeler og en mer robust organisasjon, men det er usikkerhet om hvor store disse fordelene vil være for PNB, gitt strenge sikkerhetskrav, krav om politiattest og sikkerhetsklarering, samt et svært komplekst og døgkontinuerlig anlegg (Oslo Economics, 2023). Dette ble også pekt på i intervjuene. Her ble det fremhevet at dagens tette integrasjon mellom operativ og administrativ drift kan bli svakere, og at en større og mer standardisert organisasjon kan være mindre fleksibel og bruke lengre tid på å gjennomføre nødvendige endringer.

8.3 Funksjonell levedyktighet

I vurderingen av funksjonell levedyktighet undersøker vi om PNB har tilstrekkelig fleksibilitet

og kapasitet til å opprettholde de identifiserte positive effektene av tiltaket over tid, gitt endringer i behov, strategiske føringer og rammebetingelser.

8.3.1 Endring i behov

Nødvendig fleksibilitet for å kunne håndtere fremtidige behov er formulert som et «bør-krav» i eiers føringer. Med endringer i behov sikter vi til hvordan beredskapssenterets organisering og funksjonalitet kan tilpasses over tid, enten det gjelder behov for økt kapasitet, utvidelser eller etablering av nye fasiliteter, oppbemanning, eller fleksibel skalering av beredskapsområder uten fysiske utvidelser, og hvordan slike endringer påvirker den samlede brukertilfredsheten.

I prosjektets sluttrapport (2021) ble det vurdert at det foreligger realistiske muligheter for ytterligere utvidelser, inkludert økt bemanning, flere kjøretøy og helikoptre, samt etablering av nye, per i dag ikke identifiserte, fasiliteter på tomten for å møte framtidige behov. De langsiktige og strategiske effektene av tiltaket ble derfor vurdert som tilpasningsdyktig over hele anleggets levetid, med potensial til å opprettholde og styrke samfunnsnyttene også på sikt.

Som drøftet i vurderingen av relevans, er det allerede i dag tegn til kapasitetsutfordringer på enkelte områder ved senteret. I politiets evalueringsrapport pekes det blant annet på kapasitetsutfordringer særlig knyttet til trenings- og overnattingsfasiliteter. En vesentlig del av utfordringene oppstår i forbindelse med samarbeid med både nasjonale og internasjonale aktører, blant annet som følge av IP3-programmet (Politidirektoratet, 2024). Det samme bildet fremkommer i intervjuene: Kapasitetsutfordringene gjelder først og fremst evnen til å ta imot andre aktører, mens ordinære brukere opplever dagens kapasitet og brukertilfredshet som god. Samtidig fremheves tomtens potensial for framtidige utvidelser.

I et levedyktighetsperspektiv reiser dette spørsmål om hvor robust prosjektet er for videre vekst over tid, og om dette kan påvirke de positive effektene av tiltaket.

8.3.2 Endring i strategiske føringer for nasjonal beredskap

Utviklingen av beredskapsfeltet i Norge har over tid gått i retning av sterkere koordinering, tydeligere ansvarsplassering og en mer helhetlig utnyttelse av samfunnets beredskapsressurser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2023). Diskusjonen om å samlokalisere politiets beredskapsressurser startet, som nevnt, allerede i 2001, da det ble besluttet at politiet skulle få sitt første helikopter på Gardermoen og behovet fikk fornyet aktualitet etter

22. juli-kommisjonens rapport, som påpekte vesentlige mangler ved den nasjonale beredskapen. Det finnes i dag flere strategiske føringer på området, men for vurderingen av levedyktigheten til beredskapssenteret er særlig utviklingstrekkene som påvirker politiets operative oppdrag og oppgaveløsning relevante.

Høsten 2022 fikk Politidirektoratet i oppgave å utarbeide en konseptvalgutredning (KVU) for politiets luftkapasitet i hele landet. KVU-en identifiserte flere hovedutfordringer: lang responstid i deler av landet, utilstrekkelig transportkapasitet for personell og utstyr, behov for styrket søk- og observasjonskapasitet og utfordringer knyttet til rask forflytning av nasjonale beredskapsressurser ut i distriktene. På bakgrunn av dette ble det anbefalt å etablere to nye allværshelikopterplasser på PNB.

KVU-en anbefalte også en betydelig styrking av dronesatsingen. Dette er i tråd med regjeringens prioritering i Totalberedskapsmeldingen (2024–2025), hvor bedre utnyttelse av samfunnets samlede ressurser i forebygging og krisehåndtering inkluderer å legge frem en stortingsmelding om målrettet innfasing av droner og ny luftmobilitet i sivil sektor (Justis- og beredskapsdepartementet, 2025). I denne utviklingen har PNB fått en tydeligere rolle. Alle politidistrikter har i dag egen dronekapasitet, men dronetjenesten ved NB følger opp distriktene og driver utviklingen av fagområdet på vegne av hele politietaten. Dette gjør PNB til et faglig tyngdepunkt for politiets samlede dronetjeneste.

En eventuell utvidelse av både dronetjenesten og helikoptertjenesten må ses i sammenheng med pågående utredninger (KVU) av politiets samlede luftkapasitet. Innspill fra intervjuer og befaringen ved senteret tyder på at en økning i helikopterkapasiteten vil kunne utløse behov for utbygging av basen. En betydelig ombygging vil kreve mye sikkerhetstiltak i byggeperioden, men trolig ikke endring for øvrig.

Ved en kapasitetsøkning vil det også kunne bli aktuelt å justere gjeldende konsesjoner knyttet til helikopterdriften. Det er usikkert hvordan dette vil påvirke dronetjenesten.

Samlet sett tyder dette på at en slik utvidelse ikke vil påvirke de identifiserte positive effektene av tiltaket direkte, men endringer i konsesjonsvilkår, blant annet knyttet til støy, kan påvirke lokale rammebetingelser og aksepten for senteret.

8.4 Samlet vurdering av levedyktighet

Oppsummert vurderer vi tiltakets levedyktighet til karakteren 5. I Concepts retningslinjer gis karakteren 5–6 til prosjekter der en finner at det offentlige og sentrale interessenter både har evne og vilje til å videreføre de prosessene som prosjektet har gitt opphav til over hele levetiden.

I tilfellet PNB vurderes viljen til å videreføre tiltaket som tydelig. Senteret er politisk prioritert, inngår i flere nasjonale strategier og satsinger, og har fått en

styrket rolle innen blant annet dronetjenester. Likevel er det noe usikkerhet knyttet til kapasitetsutfordringer allerede i dag og behovet for en utvidelse av helikopter- og/eller dronetjeneste.

Det er også noe usikkerhet knyttet til den økonomiske og organisatoriske siden av driften, spesielt når FDV-ansvaret overføres delvis til Statsbygg. En slik modell kan gi redusert fleksibilitet, økte kostnader og svakere integrasjon med operativ drift, noe som kan påvirke evnen til å tilpasse seg nye krav og behov.

9. Vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet

Kriteriet samfunnsøkonomisk effektivitet handler om hvorvidt den samlede nytten prosjektet PNB har tilført samfunnet er større enn de samlede kostnadene, både i byggingen av og i driften av beredskapssenteret. Dette kapittelet benytter evalueringens tidligere vurderinger sammen med øvrige relevante momenter for å undersøke om PNB har vært et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt.

9.1 Operasjonalisering av samfunnsøkonomisk effektivitet

I en samfunnsøkonomisk analyse skal alle virkninger av et tiltak, både positive og negative, sammenlignes med situasjonen i nullalternativet. Når det gjelder virkningene av PNB, er de positive effektene først og fremst knyttet til økt sikkerhet og økt trygghetsfølelse i befolkningen, mens de negative virkningene er knyttet til ressursene som må brukes til å bygge og drifte beredskapssenteret.

Vi legger i denne analysen til grunn at beslutningen om å etablere et beredskapssenter allerede er tatt, og vurderer derfor ikke behovet for et slikt senter som sådan. Formålet er i stedet å belyse hvorvidt et beredskapssenter etter modell for PNB er samfunnsøkonomisk lønnsomt, gitt denne forutsetningen. Analysen er dermed avgrenset til å sammenstille formålseffektiviteten ved å realisere senteret etter denne modellen.

Selv om den samlede vurderingen baserer seg på vurderinger av plassering og gjennomføring, presenterer vi først, i det følgende, en systematisk gjennomgang av prosjektets kostnader og gevinster. Avslutningsvis foretar vi en samlet vurdering av prosjektet, der kostnader og gevinster ses i sammenheng med hvordan plassering og gjennomføring påvirker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

9.2 Kostnader ved å bygge og drifte PNB

Som et grovt estimat på de samfunnsøkonomiske kostnadene ved byggingen og driften av beredskapssenteret har vi summert investeringskostnaden og nåverdien av driftskostnadene over

60 år, målt i 2025-kroner. Vi har i tillegg, i henhold til Finansdepartementets retningslinjer for samfunnsøkonomiske analyser, lagt til en skattefinansieringskostnad på 20 prosent siden både investeringene og driften er finansiert med offentlige midler. Kalkulasjonsrenten vi benytter er på 4 prosent.

For investeringskostnadene har vi tatt utgangspunkt i tallene for sluttkostnaden. I «Eiers føringer» angis en absolutt kostnadsramme på 2 500 millioner 2015-kroner inklusiv merverdiavgift, brukerutstyr og tomt. Prisjustert tilsvarer dette 3 444 millioner 2025-kroner. Den faktiske slutt-kostnaden for prosjektet er om lag 2 430 millioner 2015-kroner, tilsvarende 3 347 millioner 2025-kroner.

For FDV-kostnadene har vi lagt til grunn en videreføring av nivået fra driftsbudsjettet i 2023 ekskludert husleie. FDV-kostnadene finansieres gjennom PODs sentrale budsjett, det vil si at brukere av PNB ikke betaler leie. Fra Oslo Economics' evaluering av FDV av PNB i 2023 er de totale budsjetterte driftskostnadene på 34,29 millioner kroner, tilsvarende 36,44 millioner 2025-kroner (Oslo Economics, 2023).

Når det gjelder bruk av året 2023 som et utgangspunkt for driftskostnadene kan det på den ene siden argumenteres for at driftskostnadene vil reduseres ettersom erfaringer bygges om hvordan senteret kan driftes. På den andre siden har vi ikke realprisjustert lønningene, noe det kan argumenteres for at burde gjøres. En realprisjustering av lønningene ville forsterket kostnadene av en høy bemanning over tid, og dermed motvirket gevinster i form av mer effektiv drift. Som et grovt estimat mener vi derfor at tallene vi har beregnet gir en god indikasjon på kostnadene.

I tillegg er det knyttet betydelig usikkerhet til hvordan driftskostnadene vil utvikle seg når Stats-

Tabell 9-1 Nåverdi av investerings- og driftskostnad, 2025-2064, millioner 2025-kr

	PNB
Investering	3 347
Drift	824
Skattekostnad	834
Sum	5 006

Kilde: Sluttrapport – Prosjekt Politiets nasjonale beredskapssenter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021) og Evaluering av forvaltning, drift og vedlikehold av Politiets nasjonale beredskapssenter (Oslo Economics, 2023)

bygg overtar deler av driften, jf. vurdering av økonomisk levedyktighet. Endringer i organisering, styringsmodell og prioriteringer kan påvirke både kostnadsnivå og fleksibilitet i driften. Som et grovt estimat vurderer vi derfor at de beregnede tallene gir en rimelig indikasjon på kostnadsnivået, samtidig som det må understrekes at usikkerheten er stor.

9.3 Gevinster ved økt sikkerhet og trygghetsfølelse

De samfunnsøkonomiske gevinstene ved etableringen av PNB er i hovedsak knyttet til økt sikkerhet og trygghet i samfunnet. De ikke-prissatte virkningene fra konseptvalgutredningen og i KSI er listet i Tabell 9-2. I denne evalueringen har vi valgt å gruppere de positive gevinstene av PNB i to hovedkategorier for å unngå overlapp og dobbelttelling:

1. Gevinster ved økt sikkerhet
2. Gevinster ved økt trygghetsfølelse

9.3.1 Gevinster ved økt sikkerhet

Økt sikkerhet følger av at PNB legger til rette for bedre forebygging, avverging og håndtering av ekstraordinære hendelser. Samlokalisering av sentrale beredskapsressurser bidrar til redusert klargjøringstid, mer effektiv trening og økt samvirke mellom enheter og politidistrikter. Samlet sett innebærer dette en styrket nasjonal beredskapsevne.

Antall berørte av nyttevirkingen «økt sikkerhet» vil være hvor mange som påvirkes av økt sikkerhet,

mens påvirkningen kan vurderes som i hvilken grad alternativet påvirker sannsynligheten for, og/eller konsekvensene av, alvorlige hendelser. Dette gir gevinster i form av reduserte kostnader knyttet til tap av liv og helse, materielle skader, reparasjon av infrastruktur, tap av produksjon og andre samfunnsøkonomiske kostnader som følger av store uønskede hendelser.

Det er ikke mulig å fastsette i hvilken grad etableringen av PNB konkret reduserer sannsynligheten for slike hendelser, eller hvor store konsekvensreduksjoner som kan tilskrives senteret, da det vil kreve innsikt i detaljert kunnskap om trusselvurderinger. Det er imidlertid mulig å angi mål på verdien av materielle skader og menneskelige skader.

Terrorangrepene 22. juli 2011 illustrerer et eksempel på de potensielt svært store kostnadene som kan oppstå ved alvorlige hendelser. 22. juli-kommisjonen konkluderte blant annet med at angrepet på regjeringsskvartalet kunne ha vært forhindre gjennom effektiv iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak, og at en raskere politiaksjon var reelt mulig hvor gjerningsmannen kunne vært stoppet tidligere. Disse konklusjonene innebærer at både skadeomfanget og tapet av liv og helse prinsipielt kunne vært lavere.

De materielle skadene etter 22. juli var omfattende. Oppbyggingskostnadene knyttet til ødeleggelsene i regjeringsskvartalet er anslått til om lag 5,8 milliarder kroner (NrK, 2017). I tillegg mistet 77 mennesker livet, og mange ble påført alvorlige og varige skader. I samfunnsøkonomiske analyser

Tabell 9-2: Ikke-prissatte virkninger

KVU-ens ikke-prissatte virkninger	Ikke-prissatte virkninger i KSI	Ikke-prissatte virkninger
Redusert responstid	Redusert klargjøringstid	
	Redusert transporttid	
Mer tilgjengelig helikoptertjeneste	Mer tilgjengelig helikoptertjeneste	
Styrket kapasitet for NB	Styrket kapasitet for NB	Økt sikkerhet
Bedre samvirketrening for NB	Bedre samvirketrening	
Styrket forebygging av alvorlig kriminalitet og terror	Styrket forebygging av alvorlig kriminalitet og terror	
Bedre styring og ledelse	Fleksibilitet ved endret trusselbilde	
Økt trygghetsfølelse for samfunnet	Økt trygghetsfølelse for samfunnet	Økt trygghetsfølelse
Miljøvirkninger av samlokalisering av treningsfasiliteter	Påvirkning på lokalmiljø	
Fortrengningseffekter tomt	Fortrengningseffekter tomt	

verdsettes tap av liv gjennom verdien av et statistisk liv, som i henhold til gjeldende veiledning er anslått til 46,7 millioner kroner i 2023-kroner (DFØ, 2024).

Selv om det eksakte målet er ukjent, viser eksemplene på ødeleggelser og skader på mennesker at kostnadene er store, og at en reell økning i sikkerhet dermed har stor samfunnsøkonomisk nytte. Samtidig forutsetter slike gevinster også økt ressursinnsats. En del av disse kostnadene er fanget opp gjennom investerings- og FDV-kostnader knyttet til PNB, men et økt aktivitetsnivå er ikke nødvendigvis fullt ut reflektert i kostnadsgrunnlaget.

9.3.2 Gevinster ved økt trygghetsfølelse

I tillegg til de direkte sikkerhetsgevinstene kan etableringen av PNB bidra til økt trygghetsfølelse i befolkningen. Trygghetsfølelse er en nytte som i mindre grad er avhengig av at uønskede hendelser faktisk inntreffer, men som påvirkes av befolkningens oppfatning av beredskap, handlekraft og evne til å håndtere alvorlige situasjoner.

Økt trygghetsfølelse kan gi velferdsgevinster i form av redusert frykt og økt opplevd livskvalitet. Slike virkninger er krevende å tallfeste og verdsette i kroner, blant annet fordi de ikke nødvendigvis er knyttet til konkrete endringer i helse eller dødelighet, men til befolkningens subjektive opplevelse av risiko og beredskap. I samfunnsøkonomiske analyser behandles slike virkninger derfor normalt som ikke-prissatte effekter, som vurderes kvalitativt.

Noe innsikt kan hentes fra undersøkelser i befolkningen. Ifølge Opinions befolkningsundersøkelse har bekymringen for å bli rammet av en større hendelse eller krise økt de siste årene fra 28 prosent i 2023 til 37 prosent i 2025, og blant unge under 30 år er det 43 prosent som tror det samme. Videre er 27 prosent av befolkningen i Norge bekymret for kapring, skoleskyting eller annen våpenbruk mot uskyldige og 26 prosent bekymret for terrorangrep i Norge. Frykt har en negativ innvirkning på den enkeltes livskvalitet, og ifølge Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress, har frykt en negativ innvirkning på sykefraværet.

Selv om omfanget er vanskelig å tallfeste, tilsier både teori og tilgjengelig empiri at økt trygghetsfølelse i befolkningen representerer en reell velferdsgevinst, selv om den ikke enkelt lar seg verdsette i kroner.

9.3.3 Andre effekter

Etableringen av PNB kan også ha hatt regionale og lokale virkninger, blant annet gjennom arbeids-

plasser, aktivitet og ringvirkninger i området der senteret er lokalisert. Slike effekter vurderes imidlertid i stor grad som omfordelingseffekter på nasjonalt nivå, og gir ingen uttelling i vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

9.4 Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk effektivitet

Vår vurdering er at etableringen av et beredskapssenter etter modell for PNB samlet sett fremstår som samfunnsøkonomisk lønnsom.

Det er liten tvil om at senteret har bidratt til økt kompetanse i politi-Norge og til innsparinger på tid brukt til trening og redusert klargjøringstid. Basert på informasjon om hvordan hendelser fordeler seg over landet, er det sannsynliggjort at dette har bidratt til både redusert responstid i gjennomsnitt og økt responskvalitet. Begge deler vurderes å bidra til bedre forebygging, avverging og håndtering av ekstraordinære hendelser. Som vi har beskrevet over vil besparelsene med reduserte materielle og menneskelige skader, kunne være betydelige.

Kostnadssiden er belyst gjennom grove estimater for investering og drift. Gevinstene er derimot krevende å tallfeste, ettersom dette ville forutsatt detaljerte analyser av utviklingen i hendelser og alvorlighetsgrad sett i lys av endringer i det overordnede trussel- og risikobildet. Det er derfor betydelig usikkerhet knyttet til en direkte sammenstilling av prissatte kostnader og gevinster. På denne bakgrunn bygger den samlede vurderingen i stor grad på en helhetlig vurdering av de øvrige evalueringskriteriene.

Produktivitet og måloppnåelse ble samlet sett vurdert som svært gode, ettersom tiltaket både er gjennomført effektivt innenfor kostnads- og tidsrammene og i stor grad fungerer som et treffsikkert virkemiddel for å realisere de planlagte effektene innen nasjonal beredskap. Andre virkninger utover måloppnåelsen ble vurdert som begrensede, men uten vesentlige negative konsekvenser som svekker den samlede nytten. Relevansen ble vurdert som god, ved at tiltaket i hovedsak samsvarer med identifiserte behov og prioriteringer, selv om det knytter seg noe usikkerhet til framtidig kapasitet og tilpasnings- evne. Levedyktigheten ble vurdert som høy, ettersom det foreligger både vilje og evne til å videreføre og videreutvikle tiltaket over tid.

Samlet har vi valgt å sette karakteren 5 på kriteriet samfunnsøkonomisk effektivitet. Karakter 5 og 6 skal ifølge Concepts retningslinjer anvendes i tilfeller der lønnsomheten er klart positiv.

10. Årsaksforklaringer og læringspunkter

Hovedformålet med evalueringen er å samle lærdom som kan komme til nytte i senere prosjekter. I dette kapittelet presenteres våre vurderinger av hva som har sikret god måloppnåelse til tross for en ekstra prosess for tomtevalg og noe uklar sammenheng mellom effektmålene og samfunns målet.

10.1 Hovedfunn

Hovedfunnene i evalueringen er at PNB-prosjektet ble gjennomført på en god måte. Resultatmålene er nådd, og beredskapssenteret har blitt et anlegg som dekker behovene godt og gir brukerne funksjoner og løsninger som støtter prosjektets formål.

Evalueringen viser at prosjektet hadde god gjennomføringsevne, med god fremdriftskontroll og evne til å håndtere avveininger mellom kostnad, tid og kvalitet på en samlet god måte. Dette har bidratt til et gjennomføringsresultat som fremstår som solid sett opp mot de målene som gjaldt for prosjektet.

I det videre oppsummerer vi våre vurderinger av de bakenforliggende årsakene til funnene, og trekker frem de vi mener er viktige læringspunkter til senere prosjekter.

10.2 Hvorfor ble produktiviteten høy?

Prosjektet ble ferdigstilt innenfor den fastsatte kostnadsrammen, levert innen planlagt tidsramme og med høy kvalitet i det ferdige anlegget. Viktige forklaringer på dette er de forutsetningene prosjektet hadde ved inngangen til gjennomføringsfasen, valg av organisering og beslutningsstruktur, samt gjennomføringsmodell og styringsprinsipper.

10.2.1 Forutsetninger ved inngangen til gjennomføringsfasen

Etter en lang tidligfase med gjentatte avklaringer av konsept, lokalisering og kostnadsnivå, gikk prosjektet inn i gjennomføringsfasen med klare rammer og prioriteringer. Kostnad var gitt høy prioritet, og prosjektet hadde en fast kostnadsramme som dannet et tydelig premiss for videre beslutninger.

Disse forutsetningene bidro til forutsigbarhet i gjennomføringsfasen. Samtidig innebar de at handlingsrommet i hovedsak lå i valg og prioriteringer innenfor rammen, heller enn i justering av overordnede mål eller økonomiske forutsetninger. Dette preget prosjektets tilnærming til både kostnadsstyring, kvalitetsprioriteringer og vurdering av omfang.

10.2.2 Organisering og beslutningsstruktur

Prosjektets organisering hadde stor betydning for gjennomføringen. Etableringen av en egen single purpose-organisasjon ga korte beslutningslinjer og bidro til rask avklaring av spørsmål som ellers ofte skaper forsinkelser i store statlige byggeprosjekter. Dette ga prosjektet høy gjennomføringsevne og bidro til god fremdrift.

Organiseringen forutsatte samtidig betydelig styringskapasitet hos eier og tett involvering fra sentrale aktører. Evalueringen viser at denne modellen fungerte godt i dette prosjektet, men at den også er ressurskrevende og derfor ikke nødvendigvis egnet som standardløsning i framtidige prosjekter.

10.2.3 Gjennomføringsmodell og styringsprinsipper

Valg av gjennomføringsmodell og styringsprinsipper var sentrale for prosjektets utvikling. Samspill med tidlig entreprenørinvolvering bidro til å etablere felles forståelse av rammer, løsninger og mål, og reduserte risiko for konflikt og omprosjektering i gjennomføringsfasen.

Styring etter design-to-cost innebar at kostnadsrammen ble holdt fast, og at prosjektets omfang og løsninger måtte tilpasses denne. Bruken av pluss- og kuttlister ga et konkret verktøy for prioritering, og gjorde det mulig å ta inn tilleggsfunksjonalitet uten å overskride rammen. Tett og kontinuerlig brukerinvolvering, blant annet gjennom mottaksprosjektet, var en viktig forutsetning for at denne tilnærmingen fungerte godt, ved at prioriteringene i stor grad ble gjort på et informert og operativt relevant grunnlag.

10.3 Hvordan ble høy måloppnåelse sikret?

Evalueringen tyder på at det har vært god oppfølging av prosjektets effektmål i driftsfasen, og at beredskapssenteret i stor grad fungerer slik det var planlagt. Senteret legger godt til rette for redusert klargjøringstid, mer effektiv trening og økt

samvirke mellom beredskapsressursene og politidistriktene. Samtidig viser gjennomgangen at det i begrenset grad forelå helhetlige planer som eksplisitt beskrev hvordan effektmålene og øvrige gevinster skulle realiseres og følges opp over tid. Det savnes særlig dokumentasjon som tydeliggjør hvordan potensialet i samlokaliseringen skulle utnyttes fullt ut, jf. drøftingen i kapittel 3 om målstruktur, evalueringsspørsmål og indikatorer.

Videre fremstår koblingen mellom effektmålene og samfunns målet om økt trygghet og bedre beredskap som svakere enn hva som er ønskelig i et prosjekt av denne typen. Effektmålene er i hovedsak rettet inn mot klargjøringstid, trening og samvirke, mens hensynet til responstid – som er mer direkte relevant for befolkningens opplevelse av trygghet – i hovedsak er håndtert gjennom absolutte krav til lokalisering. Sammenhengen mellom klargjøringstid og responstid er godt beskrevet i konseptvalgutredningen, og forståelsen av responskvalitet fremstår faglig solid. Likevel kunne det i større grad vært synliggjort hvordan samlokalisering av beredskapsressursene bidrar til bedre måloppnåelse sammenlignet med alternative konsepter, for eksempel en modell der hovedtyngden av ressursene er samlet, men hvor enkelte nasjonale funksjoner er regionalt plassert. En tydeligere konseptuell sammenlikning kunne styrket forståelsen av hvorfor samlokalisering på ett sted var det mest treffsikre virkemiddelet for å realisere samfunns målet.

Til tross for disse svakhetene i den formelle mål- og gevinststrukturen, viser evalueringen at høy måloppnåelse i praksis er sikret gjennom hvordan beredskapssenteret har blitt tatt i bruk og videreutviklet over tid. Senteret har i tillegg fått funksjoner og roller som ikke var tydelig definert ved beslutningstidspunktet, blant annet som møteplass og samlingspunkt for nasjonale og internasjonale beredskapsaktører. Disse «nye» oppgavene har bidratt til merverdi av investeringen, men illustrerer samtidig at senteret har hatt positive effekter som kanskje burde vært forutsatt og tatt høyde for i prosessen. Dette understreker betydningen av fleksibilitet i både organisering og bruk av senteret, men også at en mer systematisk gevinstrealisering kunne gitt et tydeligere grunnlag for å forstå, dokumentere og styre måloppnåelsen over tid.

10.4 Læringspunkter

Evalueringen viser at PNB-prosjektet i gjennomføringsfasen har hatt høy produktivitet, og det er derfor viktig å ta med seg de faktorene som bidro til dette. Samtidig må det understrekes at prosjektet hadde særskilte rammebetingelser som

ikke uten videre vil være til stede i alle statlige investeringsprosjekter. I tillegg fremsto prosjektet som relativt modent ved oppstart av gjennomføringsfasen, etter å ha blitt bearbeidet gjennom flere runder i tidlige faser.

10.4.1 Design-to-cost kan fungere om brukerinvolveringen er god

Et sentralt læringspunkt er hvordan design-to-cost fungerte i kombinasjon med tett og reell brukerinvolvering, herunder at brukersiden er godt organisert og har prioritert sine behov internt. Når investeringskostnad er det primære styringspremisset, kan prioriteringer i gjennomføringsfasen i større grad vektlegge kortsiktige gevinster, noe som understreker behovet for et helhetlig og lang-siktig perspektiv for å ivareta framtidig kostnad, effekt og nytte for brukerne. I dette prosjektet bidro brukerinvolveringen til at prioriteringer innenfor kostnadsrammen i stor grad ble gjort med utgangspunkt i operativ nytte og verdi for brukerne. Selv om kostnad formelt var det høyest prioriterte resultatmålet, fremstår gjennomføringen i praksis som sterkt verdidrevet. Flere av valgene som ble gjort har likhetstrekk med TVD-tilnærmingen (Target Value Delivery), som kan forstås som en videreutvikling av design-to-cost, der langsiktig verdi og brukernytte har høyeste prioritet innenfor faste økonomiske rammer. Dette gir grunnlag for å kreditere prosjektledelsen, som i stor grad klarte å kombinere kostnadsstyring med et konsekvent brukerfokus.

10.4.2 Single purpose og tett eierinvolvering passer ikke alle prosjekter

Prosjektet illustrerer samtidig at slike grep forutsetter tydelig organisering og høy styringskapasitet. Organiseringen som en egen «single purpose»-enhet, kombinert med tett involvering fra eier, bidro til raske beslutninger og effektiv gjennomføring. Dette fungerte svært godt i PNB-prosjektet, men representerer en særstilling som ikke nødvendigvis er direkte overførbart til prosjekter som gjennomføres innenfor mer ordinære styrings- og organisasjonsmodeller, og som i praksis også vil innebære avveininger knyttet til styring, ressursbruk og rollefordeling.

10.4.3 Parallell prosjektering kan fungere godt for store, komplekse prosjekter

En representant fra entreprenøren ga uttrykk for at parallell prosjektering fungerte godt i dette prosjektet, men at en slik tilnærming antakelig er best egnet i store og komplekse prosjekter med flere bygg eller stor bygningsmasse. Det er best egnet når produksjonen kan flyttes mellom del-områder dersom løsninger må prosjekteres på nytt, uten at dette nødvendigvis medfører vesentlig stopp i produksjonen.

10.4.4 Samspill kan lede til bred involvering

Prosjektleder har i intervju særlig fremhevet enkelte praktiske erfaringer som viktige læringspunkter. Tydelige føringer fra eier, aktiv eieroppfølging gjennom prosjektstyret og involvering fra toppledelsen i departementet ble trukket fram som avgjørende for at prosjektet kunne gjennomføres på under fem år. Videre ble samspillsmodellen pekt på som en klar styrke, både fordi den ga tidlig tilgang til entreprenørkompetanse og fordi den la til rette for et bredt samspill mellom eier, byggherre, brukerorganisasjon og entreprenør – ikke bare mellom byggherre og entreprenør isolert sett.

10.4.5 Prosjektorganisasjoner bør ta en aktiv rolle ved ferdigstilling av prosjekter

Samtidig pekte prosjektlederen på to konkrete forhold som det er viktig å ta lærdom av. For det første gjelder dette håndteringen av kvalitetsarbeidet i slutfasen. Erfaringene viser at prosjektorganisasjonen selv kunne hatt en tydeligere og mer aktiv rolle i oppfølgingen av systematisk ferdigstilling og kvalitetsledelse, fremfor i stor grad å overlate dette til entreprenøren. En sterkere og mer kontinuerlig egen involvering fra prosjektets side kunne bidratt til å avdekke og håndtere enkelte forhold tidligere, og dermed redusert omfanget av etterarbeid etter overtakelse.

10.4.6 Opplæring bør ikke gjennomføres som enkeltstående aktiviteter

For det andre ble opplæring av brukere og driftsorganisasjon fremhevet som et område der prosjektet selv kunne tatt et større ansvar for helhet og langsiktighet. Opplæringen ble i hovedsak gjennomført som enkeltstående aktiviteter i forbindelse med overtakelsen. Prosjektlederen pekte på at det ville vært hensiktsmessig å etablere mer varige og strukturerte opplæringsopplegg, slik at kompetansen i større grad kunne videreføres, vedlikeholdes og gjentas over tid, for eksempel gjennom systematisk dokumentasjon og e-læring.

10.4.7 Sentrale forutsetninger for tomtevalg må være tilstrekkelig avklart

Et ytterligere læringspunkt knytter seg til tomteprosessen i perioden før Taraldrud ble valgt. Christensen, et al (2017) og Kvamme (2017) peker på at beslutningsprosessen i tidlig fase i stor grad ble dreid mot rask avklaring av lokalisering, samtidig som sentrale forutsetninger knyttet til funksjon, omfang og gjennomførbarhet ikke var tilstrekkelig avklart, jf. 2.2.

10.4.8 Effektmålene bør være målbare og plan for realisering av nytteeffekter bør utarbeides

I utarbeidelsen av effektmål bør disse fastsettes slik at det er mulig å måle dagens situasjon og resultatet etter fullført prosjekt. Dersom det, for eksempel, mangler gode data for nåsituasjonen bør dette beskrives slik at det fremgår kvalitativt hva som er nåsituasjonen. Basert på en vurdering av nåsituasjonen vil det da være mulig å anslå hvilken forbedring tiltaket skal gi. Effektmålene må også være et resultat av tiltaket og ikke være avhengig av andre tiltak.

Dersom effekten av et tiltak avhenger av andre prosjekter, kan vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet bli misvisende. Hvis tiltak X koster 100, men nytten først kan realiseres dersom tiltak Y også gjennomføres til en kostnad på 50, er den reelle kostnaden for å oppnå nytten 150. Dersom nytten er 120, vil tiltak X fremstå som lønnsomt isolert sett, men ulønnsomt når hele kostnaden ved å realisere nytten tas med. Et typisk eksempel på en slik situasjon kan være der selve byggekostnaden og driftskostnaden er inkludert i kostnadsberegningen, men ikke kostnader som vil påløpe for å utnytte bygget etter hensikten.

For å sikre at mulige nytteeffekter både blir identifisert og realisert, bør det utarbeides en nytte- og kostnadsoversikt og defineres hvem som har oppfølgingsansvaret. Oversikten bør være et levende dokument slik at effekter som identifiseres gjennom prosjektperioden også blir inkludert. For de ulike effektene bør det defineres hvordan disse skal nås og når effekten skal oppnås.

I PNB-prosjektet er det utydelig hvordan nytte skulle realiseres og hvilke avhengigheter som var mellom tiltaket og andre nødvendige tiltak for å realisere nytten. Det er sannsynlig at en slik plan ville synliggjort hvordan flere nytteeffekter kunne oppnås. Som et eksempel, jf. omtale i 5.4, har samtrening med beredskapsressursene ved PNB bidratt til å spre kompetanse til IP3 i politidistriktene, men å spre kompetansen videre til øvrig personell i politidistriktene er ikke oppnådd i samme grad. I POD-rapporten (Politidirektoratet, 2024) vises det til at dette blant annet skyldes fravær av en systematisk plan for kompetanseoverføring til andre i politidistriktene, ressursutfordringer og manglende forankring på strategisk nivå i enkelte politidistrikt. Sannsynligheten for at denne mulige gevinsten hadde blitt oppnådd, ville trolig økt dersom det i tillegg til å definere effekten, hadde blitt definert hva som må til for å oppnå gevinsten og hvem som skulle ha ansvar for å følge opp at nytten ble realisert.

11.Referanser

Ballard, G., 2023. *Target Value Delivery of Building Projects*, s.l.: s.n.

Berthelsen, E. L., 2023. *Bruk av Target Value Delivery i store offentlige investeringsprosjekter*, s.l.: s.n.

Capgemini, 2018. *Områdegjennomgang. Bygge- og eiendomspolitikken i statlig sivil sektor*, s.l.: s.n.

Christensen, T., Læg Reid, P. & Rykkja, L. H., 2017. *Establishing a National Police Emergency Response Center: How Urgency Led to Delay*, s.l.: s.n.

Concept, 2021. *Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter, Retningslinjer for evaluator*, s.l.: s.n.

Concept, 2024. *Nyttestyring i statlige byggeprosjekter - Erfaringer og anbefalinger basert på syv caseprosjekter*, s.l.: Concept.

Cooke-Davies, T., 2002. The "real" success factors on projects. *International Journal of Project Management*, 20(3), side 185-190. .

DFØ, 2024. *Verdien av et statistisk liv*, s.l.: s.n.

Dovre Group & TØI, 2017. *Politiets nasjonale beredskapssenter - Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (KS2)*, s.l.: s.n.

Dovre Group Consulting og Transportøkonomisk Institutt, 2015. *Politiets nasjonale beredskap - Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)*, s.l.: s.n.

Dovre Group Consulting og Transportøkonomisk Institutt, 2016. *Politiets nasjonale beredskap - supplerende analyse*, s.l.: s.n.

Dovre Group Consulting, 2022. *Politiets nasjonale beredskapssenter, Etterevaluering av måloppnåelse, suksessfaktor og forbedringsområder*, s.l.: s.n.

Forsvarets forum, 2024. *Folk i nord er reddest for krig*. [Internett]
Available at: <https://www.forsvaretsforum.no/krf-krig-kvinner/folk-i-nord-er-reddest-for-krig/381065?noLog=1>

Helsedirektoratet, 2024. *Verdien på et statistisk leveår (VSLY)*, s.l.: s.n.

Ipsos, 2019. *Ipsos-Naboundersøkelse PNB – 2019 juni*, s.l.: s.n.

Ipsos, 2022. *Naboundersøkelsen: Kartlegging av påvirkningen til Politiets nasjonale beredskapssenter på lokalområdene rundt senteret*, s.l.: s.n.

Johansen, A. e. a., 2021. Development of target cost. *Procedia Computer Science*, pp. 1171-1178.

Justis- og beredskapsdepartementet , 2016. *Politiets nasjonale beredskapssenter - Eiers føringer (Styringsdokument I)*, s.l.: s.n.

Justis- og beredskapsdepartementet , 2017. *Politiets nasjonale beredskapssenter, Styringsdokument III - Gjennomføring*, s.l.: s.n.

Justis- og beredskapsdepartementet , 2021. *Sluttrapport - Prosjekt Politiets nasjonale beredskapssenter*, s.l.: Justis- og beredskapsdepartementet.

Justis- og beredskapsdepartementet, 2017. *Brosjyre om politiets nasjonale beredskapssenter på Taraldrud*, s.l.: s.n.

Justis- og beredskapsdepartementet, 2017. *Vedtak av statlig reguleringsplan for politiets nasjonale beredskapssenter på Taraldrud i Ski kommune*. [Internett].

Justis- og beredskapsdepartementet, 2023. *NOU 2023:17: Nå er det alvor, rustet for en usikker fremtid*, s.l.: s.n.

Justis- og beredskapsdepartementet, 2025. *Meld. St. 9 (2024-2025): Totalberedskapsmeldingen, Forberedt på kriser og krig*, s.l.: s.n.

Kvamme, O. D., 2017. *En løsning leter etter et problem*, s.l.: s.n.

Larsen, A. S. A. et al., 2024. *Nyttestyring i statlige byggeprosjekter – Erfaringer og anbefalinger basert på syv caseprosjekter*, s.l.: s.n.

Metier, 2016. *Innstilling om valg av tomt - Del 1 Hovedanalysen*, s.l.: Justis- og beredskapsdepartementet.

Metier, 2016. *Politiets nasjonale beredskapssenter, Nedvalg til to tomter - Historie*, s.l.: s.n.

Nettavisen, 2025. *Ukrainas gjenoppbygging vil koste 524 milliarder dollar*. [Internett]
Available at: <https://www.nettavisen.no/ukrainas-gjenoppbygging-vil-koste-524-milliarder-dollar/s/5-95-2304528>

NrK, 2017. *De materielle ødeleggelsene i regjeringskvartalet har kostet 5,8 milliarder kroner*, s.l.: s.n.

Opinion, 2025. *Økt krigsfrykt preger Norge*. [Internett]
Available at: <https://www.opinion.no/innlegg/okt-krigsfrykt-preger-norge>

Oslo Economics, 2023. *Evaluering av forvaltning, drift og vedlikehold av Politiets nasjonale beredskapssenter*, s.l.: s.n.

Politidirektoratet, 2015. *Politiets nasjonale beredskap – Når nasjonen kaller: Konseptvalgutredning (KVU)*, s.l.: s.n.

Politidirektoratet, 2024. *Evalueringsrapport – effekten av politiets nasjonale beredskapssenter. Hvilken effekt har etableringen av PNB hatt for politiets nasjonale beredskap?*, s.l.: s.n.

Rise, T. V., 2018. *Politiets nasjonale beredskapssenter på Taralrud. En analyse av statens virkemidler for gjennomføring*. Masteroppgave på NMBU, s.l.: s.n.

Samset, K., 2014. *I riktig retning. Prosjekters mål og målstruktur*, s.l.: Concept.

UIB Senter for Krisepsykologi, 2025. *Evaluering av IP3-programmet ved Politiets Nasjonale Beredskapssenter*, s.l.: s.n.

VG, 2025. *Frykten for atomkrig øker blant nordmenn*. [Internett]
Available at: <https://www.vg.no/nyheter/i/nyowpx/frykten-for-atomkrig-oeker-blant-nordmenn>

Volden, G. H. & Samset, K., 2013. *Ettrevaluering av statlige investeringsprosjekter*, s.l.: Concept.

Whist og Hjelmbrekke, 2018. *Følgforskning. Forprosjekt Politiets nasjonale beredskapssenter*, s.l.: Concept arbeidsrapport.

A decorative diagonal line runs from the top-left corner towards the bottom-right corner, separating the light blue upper section from the white lower section.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo