

Reglement for investeringsprosjekter

- for utredning, planlegging, kvalitetssikring
og beslutning av investeringsprosjekter

- et godt sted å leve



1. BAKGRUNN

Investeringsreglementet er en oppfølging av kommunens økonomireglement, som sier at det skal utarbeides en felles prosjektmetodikk for investeringer (jfr. § 1.2.1).

Formålet er å sikre at kommunens investeringsprosjekter er tilstrekkelig utredet og at beslutningstakerne har nødvendig informasjon når de skal fatte beslutninger om kommunale investeringer.

Investeringsreglementet beskriver kommunens beslutningsprosess for store investeringsprosjekter og fastsetter krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av prosjektene. Reglementet angir nærmere krav til innhold og metode i henholdsvis konseptvalgutredninger og forprosjektfasen for investeringsprosjekter.

2. VIRKEOMRÅDE

Investeringsreglementet gjelder for:

- a) alle investeringer i varige driftsmidler i Drammen kommune, for eksempel formålsbygg, infrastruktur, kulturbygg, idrettsanlegg og IKT/digitalisering.
- b) investeringer som finansieres ved finansiell leasing som omfattet av kommuneloven § 14-15.
 - Finansielle leasingavtaler, der leietaker har en økonomisk risiko knyttet til den fremtidige verdien av kapitalgjensstanden, skal sidestilles med låneopptak, jfr. Rundskriv H-17/96 fra Kommunal- og regionaldepartementet. Dette innebærer at anskaffelse av kapitalgjensstanden må være hjemlet i kommunens investeringsbudsjett, jfr. Reglement for finans- og gjeldsforvaltning i Drammen kommune, § 7.5.
- c) samtlige virksomheter som er del av Drammen kommune som juridisk enhet. Samt ikke kommunale virksomheter (eksempelvis kirken) dersom Kommunen bidrar med hel eller delvis finansiering eller garanti for prosjektet.

Investeringsreglementet gjelder ikke for:

- løpende forvaltning, drift og vedlikehold
- rammebevilgninger til oppgradering og fornyelse

3. Prosjekttyper og terskelverdi

Investeringsreglementet gjelder først og fremst for større investeringsprosjekter. Omfanget av de ulike fasene i investeringsprosessen kan tilpasses og skal reflektere prosjektets risiko og vesentlighet. Kommunens investeringsprosjekter kan i hovedsak kategoriseres i tre typer som er beskrevet under.

3.1 prosjekttyper

3.1.1 Standard prosjekt

Et standard prosjekt har én behovseier, prosjektet oppfyller forutsetninger i henhold til en gitt norm/konsept (f.eks. norm for barnehage eller skole), og har avklarte reguleringsforhold. Som eksempel på

standard prosjekt i kommunen nevnes bygging av nye barnehager, rehabilitering av omsorgsboliger og vanlige vann, avløp og veiprosjekter.

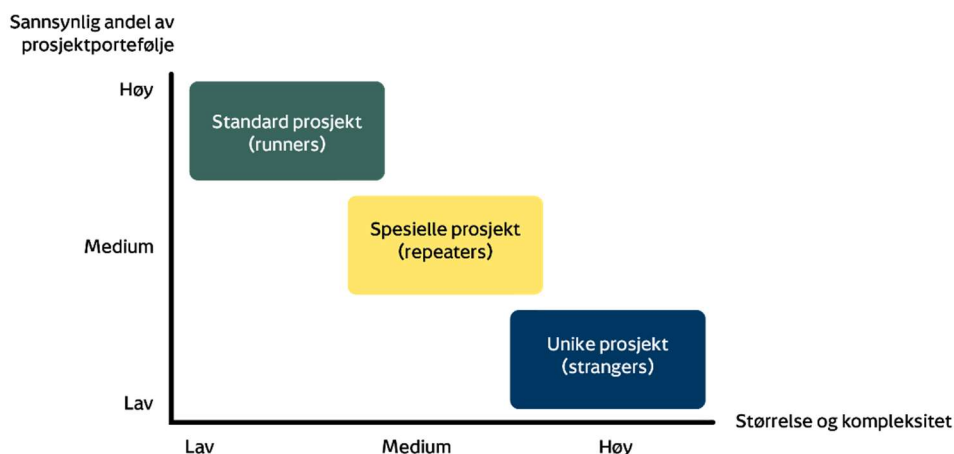
3.1.2 Spesielle prosjekt

Spesielle prosjekter kan ha flere behovseiere med behov for samordning, det kan være usikkerhet knyttet til eksempelvis lokalisering og regulering, og prosjektet kan ha en størrelse og et arbeidsomfang som gjør at kostnadsusikkerheten blir betydelig. Som eksempel på spesielle prosjekt i kommunen nevnes bygging eller rehabilitering av skoler. Dette skyldes at slike prosjekter påvirker skolekretser, og ofte har høy politisk interesse. I tillegg kan det være mange tilleggsfunksjoner knyttet til et skolebygg.

3.1.3 Unike prosjekt

Unike prosjekter er prosjekter som innebærer nye utfordringer for kommunen, prosjekter som i form av størrelse, kompleksitet, innhold, finansiering og interessenter/samarbeid med andre er unike og beheftet med stor grad av kostnads- og fremtidsusikkerhet. Som eksempel på unike prosjekt i kommunen nevnes etablering av ny bybru, bygging av Krokstad sykehjem, og etablering av nytt renseanlegg på Nordbykollen.

Prosjektypene er illustrert i figuren under.



Figur 3.1: Typisk fordeling av prosjekter til prosjektmodellen

3.2 Krav til ekstern kvalitetssikring og terskelverdi

Krav til konseptvalgsutredning (KVU) og ekstern kvalitetssikring (KS1 og KS2) gjelder dersom minst ett av alternativene som utredes i konseptfasen har en samlet anslått investeringskostnad over terskelverdiene som er spesifisert under.

Byggeprosjekter og tilhørende brukerstyr skal ses i sammenheng og utredes og kvalitetssikres samlet gjennom KVU og KS1. I forprosjektfasen kan bygg og brukerstyr planlegges som to prosjekter, men forprosjekteringen skal koordineres slik at prosjektene kan kvalitetssikres samlet ved KS2. Tiltaket er omfattet av reglementet dersom samlede anslåtte investeringskostnader (bygg og brukerstyr) overstiger terskelverdiene.

Terskelverdier

Følgende terskelverdier gjelder for kommunen:

- IKT/digitaliseringsprosjekter: 30 mill. kroner inkl. mva.
- Vann og avløpsprosjekter: 100 mill. kroner eks. mva.
- Øvrige prosjekter: 125 mill. kroner inkl. mva.

Krav for investeringsprosjekter under terskelverdi

For prosjekter som har en samlet anslått investeringskostnad mellom:

- 50 og 100 mill. kroner eks. mva. for vann og avløp
- 75 og 125 mill. kroner inkl. mva. for øvrige prosjekter

skal behovet for ekstern kvalitetssikring vurderes basert på prosjektets kompleksitet og risiko.

Det er utfører i samråd med bestiller og koordinator som skal vurdere om det er behov for ekstern kvalitetssikring, samt omfanget av den eksterne kvalitetssikringen. Dersom det konkluderes med at det ikke er behov for ekstern kvalitetssikring for disse prosjektene, forutsettes det at prosjektet kvalitetssikres internt i tråd med utførende virksomhets retningslinjer.

3.3 Prosjektkategorier

Det er stor forskjell på utvikling og gjennomføring av et standard prosjekt og et unikt prosjekt. Prosjektmodellen har derfor definert to prosjektkategorier for å tilpasse seg disse forskjellene:



Figur 3.3: Oversikt over kommunens prosjekttypen og kategorier

Ved beslutningspunkt BP1 (jfr. Figur 4.1) skal utfører i samråd med bestiller og koordinerer (jfr. Kapittel 11 «organisering») vurdere og beslutte hvilken kategori prosjektet bør plassere i.

3.3.1 Kategori 1 (kort sløyfe)

Velges når det vurderes at en konseptvalgsutredning ikke vil gi relevant merverdi for prosjektet. Dette vil være tilfelle for prosjekter hvor det ikke er noen reelle alternative konseptvalg, for eksempel ved rehabilitering av en vannledning på en gitt strekning. Prosjekt i kategori 1 (kort sløyfe) har en kortere og mer forutsigbar utviklingsfase enn prosjekt i kategori 2 (lang sløyfe).

I kategori 1 (kort sløyfe) lages et forprosjekt etter idefasen som grunnlag for etablering av en realistisk kostnadsramme, inkludert påslag for usikkerhet. Kostnadsrammen fremmes som utgangspunkt i HØP før beslutningspunkt BP3.

Kategori 1 (kort sløyfe) gjelder for prosjekter som er definert som standard (jfr. 3.1.1). Unntaksvis kan også kort sløyfe velges for spesielle prosjekter (jfr. 3.1.2) dersom:

- Det ikke er noe reelle alternative konseptvalg for prosjektet, slik at en KVVU ikke tilfører prosjektet merverdi
- Det er definert flere premisser for prosjektet (eksempelvis fra kommunestyret), slik at en KVVU ikke tilfører prosjektet merverdi

3.3.2 Kategori 2 (lang sløyfe)

Velges for prosjekter hvor vesentlige forhold er gjenstand for avklaring etter vedtak om igangsetting av investeringsprosjektet ved beslutningspunkt BP1.

For prosjekter i kategori 2 (lang sløyfe) vil en konseptvalgsutredning bidra til utvikling av et prosjekt som ivaretar behovet på beste måte.

Kategori 2 (lang sløyfe) gjelder for standard og unike prosjekter (jfr. 3.1.2 og 3.1.3).

4. KOMMUNENS PROSJEKTMETODIKK

4.1 Prosjektmetodikk kategori 2 (lang sløyfe)

Det legges til grunn at kommunale investeringsprosjekter gjennomføres med følgende faseinndeling for prosjekter med prosjektkategori 2 (lang sløyfe):

1. Idéfase
2. Konseptvalg
3. Forprosjekt
4. Gjennomføring

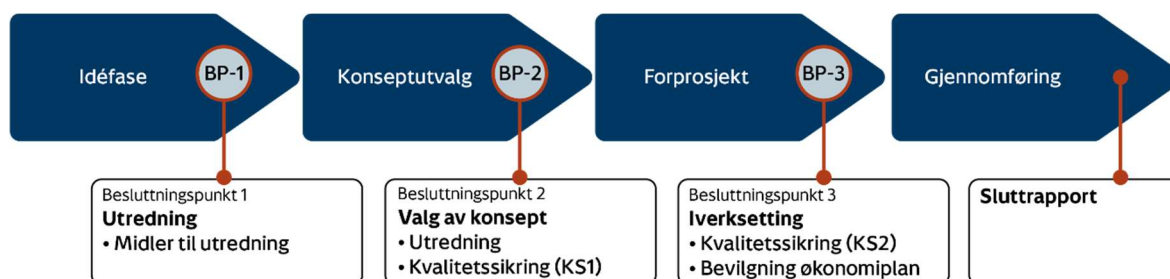


Fig. 4.1 kommunens prosjektmetodikk kategori 2 (lang sløyfe)

- **Idéfasen** omfatter det tidlige arbeidet med å registre innspill til behov som kommunen må, ønsker eller kanskje burde ta fatt i. Disse behovene kan komme fra en rekke ulike kilder og være av ganske ulik karakter. I idéfasen vurderes det om behovene som meldes bør utredes videre. For store prosjekter vil resultatet av idéfasen være et mandat for konseptfasen. Beslutning om midler til utredning (BP1) fattes enten politisk gjennom kommunestyret eller av kommunedirektøren avhengig av prosjekttype.
- **Konseptvalgsfasen** skal resultere i en konseptvalgutredning (KVU) som skal gjennom ekstern kvalitetssikring (KS1) før konseptvalg kan fattes i kommunestyret (BP2).
- I **Forprosjektfasen** skal det utarbeides et styringsunderlag og kostnadsanslag for det valgte konseptet. Gjennomføringstid, særlig for forprosjektfasen, vil variere mellom ulike områder, og spesielt for saker som også skal planlegges etter plan- og bygningsloven. Styringsunderlag

og kostnadsoverslag skal kvalitetssikres gjennom KS2 før investeringsbeslutning og fastsettelse av byggeprosjektets kostnadsramme før gjennomføring kan fremmes for Kommunestyret (BP3).

- **Gjennomføringsfasen** kommer etter investeringsbeslutning i Kommunestyret. Dette reglementet konsentrerer seg om kravene til konseptfasen og forprosjektet og kravene til kvalitetssikring av dette arbeidet. Det etableres egne sentrale rutiner for prosjektgjennomføring og oppfølging, i tillegg til egne rutiner for hver enkelt utførende virksomhet.

4.2 Prosjektmetodikk kategori 1 (kort sløyfe)

For prosjekter som er kategorisert som kategori 1 (kort sløyfe) er prosjektmetodikken illustrert under:

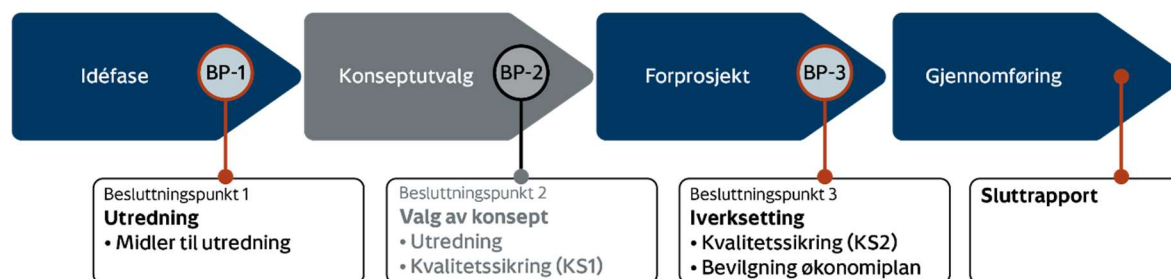


Fig. 4.2 kommunens prosjektmetodikk kategori 1 (kort sløyfe)

Prosjektene som er kategorisert som kategori 1 (kort sløyfe) starter etter idefasen med et forprosjekt, og konseptvalgsfasen utgår.

5. KRAV TIL KONSEPTVALGUTREDNINGEN (KVU)

En konseptvalgutredning (KVU) er en utredning av alternative måter («konsepter») å løse et behov på. Formålet med konseptvalgutredningen er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen.

Konseptvalgutredningen skal inneholde følgende kapitler:

1. Problembeskrivelse
2. Behovsanalyse
3. Strategiske mål
4. Mulighetsstudie
5. Alternativanalyse
 1. der minst to relevante konsepter i tillegg til et null- eller minimumsalternativ vurderes
6. Føringer for forprosjektfasen

Krav til innholdet i kapitlene reguleres i mer detalj av intern veiledning.

5.1 Krav til KVU for IKT prosjekter

For enkelte prosjekt innen IKT som omhandler digitaliseringsstrategier mm. kan behovet for KVU vurderes dersom det er lovreguleringer eller nasjonale krav til obligatoriske løsninger som er bakgrunnen for prosjektet.

6. KVALITETSSIKRING AV KONSEPTVALG (KS1)

Etter gjennomført konseptvalgfase skal KVU normalt gjennom ekstern kvalitetssikring (KS1) avhengig av prosjektkategori (jfr. kapittel om prosjektkategorier) før videre planlegging. Med ekstern menes en uavhengig rådgiver som ikke har deltatt i utredningsarbeidet. Det er ansvarlig bestiller som tar stilling til om KVU er klar for kvalitetssikring.

Kvalitetssikrer skal kontrollere KVU med hensyn på om de angitte alternativene er relevante og gyldige med tanke på behov, strategi, overordnede krav og utnyttelse av mulighetsrommet. Kvalitetssikrer skal videre gjennomføre en egen usikkerhetsanalyse, samt gi sin tilrådning om beslutningsstrategi. Det skal gis en anbefaling om rangering av alternativene, basert på prissatte og ikke-prissatte virkninger og finansieringsplan.

Dersom det etter KVU er klart at man ikke skal gå videre med prosjektet, er det ikke krav om at videre kvalitetssikring må gjennomføres.

7. BESLUTNING OM KONSEPTVALG (BP2)

Etter at endelig KS1-rapport er ferdigstilt, skal anbefaling legges frem for kommunestyret med tilrådning om konseptvalg eller en plan for videre oppfølging og fremdrift av KVU/KS1 utredningene, eventuelt at det anbefales å ikke gå videre med prosjektet.

Gjennom forprosjektfasen er prosjekteier ansvarlig for å følge opp styringen av prosjektet og vurdere om eventuelle endringer i prosjektet er av en slik størrelse eller karakter at de bør legges frem for kommunestyret.

Ved beslutning om oppstart av forprosjekt tar kommunestyret stilling til prosjektet med tilhørende kostnadsestimat og angitt usikkerhet. Etter beslutning om videre forprosjektering skal det etableres rutiner for endringshåndtering i forprosjektarbeidet.

For prosjekter der forprosjektet ikke kan finansieres innenfor gjeldende bevilgning, skal saken fremmes i den ordinære budsjettprosessen.

8. KRAV TIL FORPROSJEKTFASEN

Prosjekter skal normalt være ført frem til fullført forprosjekt. Formålet med forprosjektfasen er at beslutningsmaterialet skal gi tilstrekkelig grunnlag for å vurdere prosjektets usikkerhet, anbefale en kostnadsramme og gi føringer for den etterfølgende styringen av prosjektet. Før forprosjektfasen skal de store prinsipielle valgene knyttet til prosjektet være besluttet.

8.1 Styringsdokument

Det skal utarbeides et sentralt styringsdokument som skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i prosjektet, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter. Styringsdokumentet inneholder beskrivelse av:

- Bakgrunn og rammebetingelser
- Mål og krav
- Gjennomføringsplan og leveranse
- Økonomi
 - Herunder kalkyle, usikkerhetsanalyse (P50 og P85) og finansiering
- Prosjektstyring og oppfølging
 - Herunder kontraktsstrategi

Detaljeringen av sentralt styringsdokumentet tilpasses prosjektets egenart, risiko og vesentlighet. Under gis føringer for sentrale enkeltelementer knyttet til investeringsbeslutning. Ytterligere føringer for styringsdokumentet reguleres i intern veiledning.

8.2 Anbefaling av kostnads- og styringsramme

Forprosjektet skal utarbeide et komplett estimat over prosjektkostnaden, og hvis aktuelt, over inntektene.

Det skal foreligge en vurdering og analyse av prosjektets usikkerhet som grunnlag for å fastsette styrings- og kostnadsramme. Styringsramme (P50) tilsvarer det beløpet som prosjektet med 50 prosent sannsynlighet kan gjennomføres innenfor, kostnadsrammen (P85) tilsvarer det beløpet som prosjektet med 85 prosent sannsynlighet kan gjennomføres innenfor. Dersom det er relevant, skal analysen også vurdere usikkerhet for samlet tidsplan og prosjektets nyttevirkninger.

Med utgangspunkt i usikkerhetsanalysen skal det gis en anbefaling om kostnadsramme (P85) for prosjektet. I tillegg skal det redegjøres for usikkerhet om risikoavsetninger, prosjektets gjennomføringstid og for nyttevirkingene i prosjektet. Kostnadsrammen er det kostnadsnivå Kommunestyret inviteres til å vedta.

Byggeprosjekter og tilhørende brukerutstyrprosjekt kan planlegges som to prosjekter i forprosjektfasen, men arbeidet må koordineres slik at tiltakene ses i sammenheng og det er en entydig avgrensning mellom prosjektene. Det fastsettes normalt separate styrings- og kostnadsrammer for byggeprosjektet og brukerutstyrprosjektet.

8.3 Kontraksstrategi

I de tilfellene hvor kontraksstrategien ikke er valgt samtidig med konseptvalget eller på et annet tidlig tidspunkt, skal det ved ferdigstilling av forprosjektfasen foreligge en utredning av minst to alternative kontraksstrategier.

Grunnlaget skal være en analyse av egenskapene ved prosjektet som er relevante temaer i anskaffelsesprosesser. Egenskaper ved prosjektet, markedssituasjon og kontraktspartnere påvirker utformingen av den spesifikke kontraksstrategien.

Det utarbeides vurderinger og anbefaling av

- kontraksstruktur og kontraktstype
- anskaffelsesprosess - valg av prosedyrer, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier

9. KVALITETSSIKRING AV FORPROSJEKTET (KS2)

Etter gjennomført forprosjekt skal grunnlagsdokumentasjonen gjennom ekstern kvalitetssikring før investeringsbeslutning kan fremmes for Kommunestyret. Det er ansvarlig bestiller som tar stilling til om forprosjektet er klart for kvalitetssikring.

Kvalitetssikrer skal vurdere kvaliteten i prosjektets arbeid og gi en vurdering av anbefalt kostnadsramme. Dette inkluderer en vurdering av usikkerhetsavsetning, og en vurdering av foreslått organisering og styring i gjennomføringsfasen, samt utarbeidelse av en selvstendig kalkyle. Med grunnlag i kvalitetssikringen besluttes det hvorvidt styringsdokumentet anses å ha tilstrekkelig kvalitet til at det kan anbefales kostnadsramme og bevilgning i budsjettet.

10. INVESTERINGSBESLUTNING (BP3)

Etter at endelig KS2-rapport er ferdigstilt, skal saken legges frem for kommunestyret med tilråding om investeringsbeslutning eller en plan for videre oppfølging av prosjektet.

I hovedsak besluttes investeringer i den ordinære budsjettprosessen eller revidert budsjett, men kan unntaksvis fremmes som egen separat sak.

Styrings- og kostnadsrammer skal normalt oppgis inklusive mva. Det må tas hensyn til relevante mva. regler for prosjektet.

11. ORGANISERING

I henhold til kommunens økonomireglement er det kommunestyret som beslutter initiering og iverksettelse av store investeringsprosjekter som omfattes av reglementet. Gjennomføring av prosjektet i henhold til Investeringsreglement gjennomføres i regi av kommunedirektøren med en ansvarsdeling mellom en bestiller, en utfører og en koordinator.

11.1 Bestiller

Bestiller er kommunedirektøren representert ved den kommunalsjef for programområde som har ansvar for å dekke det behovet som er identifisert. Bestiller er eier av prosjektet. Bestiller har ansvar for å definere det overordnede behovet som skal dekkes gjennom investeringen.

11.2 Utfører

Utfører er den virksomheten som skal ha ansvaret for gjennomføring. Kommunen har i hovedsak 3 organisatoriske enheter som gjennomfører større investeringsprosjekter som omfattes av reglementet.

- Virksomhet Utbygging og infrastruktur — har ansvar for gjennomføring av prosjekter knyttet til infrastruktur og samferdsel
- Drammen Eiendom KF - har ansvar for utbygging av bygninger etter bestilling fra kommunens basisorganisasjon
- Stabsenhet Fellestjenester - har ansvar for IKT investeringer

11.3 Koordinator

Det skal sikres tilstrekkelig organisatorisk distanse mellom de som gjennomfører kvalitetssikringen og de som har utarbeidet beslutningsunderlaget. Koordinator er den virksomheten som skal ha ansvaret for den overordnede koordineringen av den eksterne kvalitetssikringen. Denne rollen er underlagt staben oppfølging og analyse.

Det er i intern rutinebeskrivelse beskrevet ansvarsoppgaver for hver enkelt rolle.

12. GJENNOMFØRING

Utførende virksomhet har ansvar for at det etableres og følges egne rutiner for prosjektstyring i gjennomføringsfasen. Denne skal inkludere samhandling med bestiller.

13. RAPPORTERING

13.1 Løpende rapportering

Investeringene rapporteres som hovedregel til kommunestyret som en del av tertialrapportene. Formannskap, Hovedutvalg og styre i kommunale foretak får i tillegg til dette orienteringer om enkeltprosjekter innenfor eget ansvarsområde etter behov og forespørsler.

13.2 Sluttrapport

Det skal utarbeides en sluttrapport for investeringsprosjekter som gjennomgår ekstern kvalitetssikring, når prosjektet er ferdigstilt.

Sluttrapporten skal beskrive prosjektet, oppfyllelse av krav og måloppnåelse, økonomi, evaluering av prosjektets styring og organisering, og andre relevante forhold som er viktig læring fra gjennomførte prosjekter.

Sluttrapporten skal oversendes bestiller, og skal presenteres for kommunestyret. For kommunale foretak presenteres sluttrapporten til selskapets styre.

Sluttrapporten skal brukes til erfaringsoverføring for nye prosjekter