

Reglement for investeringsprosjekter i Drammen kommune

for utredning, planlegging, kvalitetssikring og beslutning av investeringsprosjekter

Vedtatt av Drammen kommunestyre 10.12.19

1. BAKGRUNN

Investeringsreglementet er en oppfølging av økonomireglementets § 1.2.1 :

«Det skal utarbeides et felles investeringsreglement som tilpasses større investeringer både i kommunens basisorganisasjon og i kommunale foretak. Det skal også utarbeides spesielle rutiner for samhandlingen mellom kommunen som bestiller og Drammen Eiendom KF som utbygger.

Investeringsreglementet skal godkjennes av kommunestyret.

Investeringsreglementet er et viktig element i den samlede virksomhetsstyringen og styring innenfor fastsatte økonomiske rammer. Tydelige krav til utredninger, beslutningspunkter og krav til dokumentasjon i forhold til prosjektets fremdrift, risiko, økonomi, gevinstrealisering, organisering og konsekvenser for tjenestene, skal bidra til bedre beslutningsgrunnlag og styring av prosjekter.

Det skal legges stor vekt på beslutninger og vurderinger i tidligfase, og at helhetlige konsekvensvurderinger settes i system. Det gir økt sikkerhet for kvalitet i prosjektstyring samt vil forenkle og klargjøre rapportering og styring.

Formålet er å legge til rette for at prosjektene 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 Drammen kommune, for eksempel formålsbygg, infrastruktur, kulturbygg, idrettsanlegg og IKT/digitalisering.
- b) samtlige virksomheter som er del av Drammen kommune som juridisk enhet.
Reglementet gjelder investeringsprosjekter i kommunale foretak, samt i ikke-kommunale virksomheter (eksempelvis kirken) dersom Kommunen bidrar med hel eller delvis finansiering eller garanti for prosjektet.

Investeringsreglementet gjelder ikke for:

- a) løpende forvaltning, drift og vedlikehold
- b) mindre investeringer til oppgraderinger og innkjøp.

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.

Krav til konsekvensutredning (KVU) og kvalitetssikring (KS1 og KS2) gjelder dersom minst et av alternativene som utredes i konseptfasen har en samlet anslått kostnadsramme for investeringskostnadene over terskelverdien.

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 terskelverdien.

Terskelverdien er 10 mill. kroner for IKT /digitaliseringsprosjekter og 50 mill. kroner for øvrige prosjekter.

Krav til mindre investeringsprosjekter

Investeringsreglementets faseinndeling gjelder også for mindre prosjekter.

Mindre prosjekter preges normalt av begrenset risiko og kompleksitet. Omfanget av det arbeid som gjøres og dokumentasjonen som utarbeides skal reflektere prosjektets risiko og vesentlighet. Det innebærer krav om kvalitetssikring, men denne kan utføres av interne ressurser der det åpnes for det i bestillingen. Det er prosjekteiers ansvar å etterse at den grunnleggende prosjektmetodikken følges, og det skal kunne dokumenteres at dette er gjort.

3. KOMMUNENS PROSJEKTMETODIKK

Det legges til grunn at kommunale investeringsprosjekter gjennomføres med følgende faseinndeling:

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

Fig. 4.1. kommunens prosjektmetodikk



- Idéfasen omfatter det tidligste arbeidet med å avklare at det er, eller vil oppstå et problem som kan tilsa at kommunen skal iverksette tiltak og vurdere hvordan dette bør utredes videre. For store prosjekter vil resultatet av idéfasen være et mandat for konseptfasen. Beslutning om midler til utredning fattes.

- Konseptfasen skal munne ut i en konseptvalgutredning (KVU) som skal gjennom ekstern kvalitetssikring (KS1) før konseptvalg kan fattes i kommunestyret.
- Forprosjektet skal deretter utarbeide 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 prosjektets kostnadsramme kan fremmes for Kommunestyret.
- 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 rutiner for prosjektgjennomføring og oppfølging.

4. KRAV TIL KONSEPTVALGUTREDNINGEN (KVU)

Formålet med konseptvalgutredningen er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen. Konseptvalgutredningen skal være strukturert med følgende kapitler:

1. Problembeskrivelse
2. Behovsanalyse
3. Strategiske mål
4. Alternativanalyse
5. Føringer for forprosjektfasen

Problembeskrivelse

Utgangspunktet for ethvert prosjekt er at man står overfor et problem som skal løses. Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer man ser på og hva som tilsier at kommunen bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt.

Behovsanalyse

Behovsanalysen skal beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet perspektiv. Den kan inneholde en kartlegging av relevante interessenter/aktører i en interessentanalyse. Analysen skal få frem hvem som berøres av tiltaket og avdekke interessekonflikter. Analysen må inneholde en vurdering av styrken i de ulike identifiserte behovene og det må fremkomme hvilket behov som skal legges til grunn for den videre utredningen.

Strategiske mål

Det skal angis hvilke forankring prosjektet har i eksisterende strategisk planverk. Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for effekten av tiltaket.

Alternativanalyse

Med bakgrunn i punktene over skal det utarbeides en alternativanalyse der nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer vurderes som en kost/ nytte analyse.

Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene for det identifiserte behovet.

Resultatet av alternativanalysen skal gi en rangering av alternativene. Anbefalingen bør inneholde en vurdering av om man bør gå videre med ett eller flere alternativer, om det er grunnlag for trinnvis gjennomføring eller inndeling i delprosjekter, og om avhengighet mot andre prosjekter eller realopsjoner knyttet til teknologisk utvikling og mer informasjon tilsier utsettelse.

Det skal innarbeides finansieringsmuligheter, tilskudd, samlede kapitalkostnader samt driftskostnader som følger av investeringen.

Risiko og usikkerheten i anslaget skal synliggjøres.

Føringer for forprosjektfasen

I løpet av KVVU-arbeidet avdekkes det forhold som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet. Dette kan være forutsetninger for å oppnå nytteeffekter, informasjon om usikkerhet og risiko, eksterne aktørers interesser, krav til kompetanse eller andre ting. I KVVU-arbeidet skal det utarbeides en gjennomføringsstrategi for den etterfølgende forprosjektfasen slik at sentral informasjon overleveres fra konseptfasen til forprosjektfasen, og beslutningstaker kan legge nødvendige føringer for det videre arbeidet med prosjektet.

5. KVALITETSSIKRING AV KONSEPTVALG (KS1)

Det er ansvarlig bestiller som tar stilling til om KVVU er klar for kvalitetssikring. Avhengig av prosjetes art og fremdrift kan det i noen tilfeller vurderes om KS1 og KS2 samles i en prosess. For enkelte prosjekt kan behovet for KVVU vurderes innen IKT/digitaliseringsprosjekter dersom det er lovreguleringer eller nasjonale krav til obligatoriske løsninger. Etter gjennomført konseptfase skal KVVU normalt gjennom ekstern kvalitetssikring før videre planlegging. Med ekstern menes en uavhengig rådgiver som ikke har deltatt i utredningsarbeidet.

Kvalitetssikrer skal kontrollere KVVU 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 KVVU er klart at man ikke skal gå videre med prosjektet, er det ikke krav om at kvalitetssikring må gjennomføres.

6. BESLUTNING OM KONSEPTVALG

Etter at endelig KS1-rapport er ferdigstilt, skal anbefaling legges frem for kommunestyret med tilråding 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 kostnadsestimater 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.

7. 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.

Styringsdokument

Det skal foreligge 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:

- Overordnede rammer
 - Hensikt, krav og hovedkonsept
 - Prosjekt mål
 - Kritiske suksessfaktorer
 - Rammebetingelser, inkludert føringer for forprosjektfasen
 - Grensesnitt
- Prosjektstrategi
 - Strategi for styring av usikkerhet
 - Gjennomføringsstrategi
 - Kontraktsstrategi
 - Organisering og ansvarsdeling
- Prosjektstyringsbasis
 - Arbeidsomfang, herunder endringsstyring
 - Prosjekt nedbrytningsstruktur PNS
 - Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan
 - Gevinstrealiseringsplan
 - Tidsplan
 - Intern kvalitetssikring

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

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. 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 for prosjektet. I tillegg skal det redegjøres for usikkerhet om risikoavsetninger, prosjektets gjennomføringstid og for nyttevirkningene 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.

Kontraksstrategi

Ved ferdigstilling av forprosjektfasen skal det 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

8. 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. Med grunnlag i kvalitetssikringen besluttes det hvorvidt styringsdokumentet anses å ha tilstrekkelig kvalitet til at det kan anbefales kostnadsramme og bevilgning i budsjettet.

Når det er fastsatt kostnadsramme og gitt bevilgning, videreføres prosjektet i detaljprosjekteringsfasen.

9. INVESTERINGSBESLUTNING

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 de 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.

10. ORGANISERING

Jfr. Økonomireglementet er det kommunestyret som beslutter initiering og iverksettelse av store investeringsprosjekter som omfattes av reglementet. Gjennomføring av prosjektet i.h.t. herværende Investeringsreglement gjennomføres i regi av rådmannen med en ansvarsdeling mellom en bestiller og en utfører.

Bestiller

Bestiller er rådmannen 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.

Bestiller:

- Sørger for utarbeidelse av konseptvalgutredning og anbefaler konsept.
- Er ansvarlig for at det gjennomføres ekstern kvalitetssikring av KVUen (KSI) der ekstern kvalitetssikring kreves
- Avgjør hvilket alternativ som skal videreføres fra konseptvalgutredningen og gir føringer for forprosjektfasen, blant annet hvilken kostnadsramme prosjektet har
- Gir oppdrag om gjennomføring av forprosjekt og styringsdokument
- Anbefaler videreføring av prosjekt til gjennomføringsfasen før saken legges frem for kommunestyret om godkjenning og fastsetting av kostnadsramme
- Bestiller gjennomføring av forprosjekt av utfører.
- Er ansvarlig for at det gjennomføres kvalitetssikring av konseptvalgutredning der det anses at intern kvalitetssikring er tilstrekkelig.
- Styrer brukermedvirkning slik at funksjonskrav holdes innenfor definert kostnadsramme
- Utarbeider den delen av styringsdokumentet som gjelder behovsbeskrivelse, mål og funksjonelle krav.

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 samferdsel og infrastruktur
- Drammen Eiendom KF har ansvar for utbygging av bygninger etter bestilling fra kommunens basisorganisasjon.
- Stabsavdeling Utvikling og digitalisering – har ansvar for IT investeringer

Utfører:

- Bistår etter anmodning bestiller med konseptvalgutredning for det som gjelder alternativutredning, gjennomføringsmodell og kostnadsestimater
- Gjennomfører forprosjekt og utarbeider styringsdokument etter bestilling fra bestiller
- Er ansvarlig for at det gjennomføres kvalitetssikring av styringsdokument der det anses at intern kvalitetssikring er tilstrekkelig.
- Utarbeider kontraktstrategi og konkurransegrunnlag
- Etablerer rutiner for prosjektstyring
- Gjennomfører investeringsprosjektet
- Utarbeider sluttrapport for prosjektet.

11. GJENNOMFØRING

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

12. RAPPORTERING

Løpende rapportering

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

Sluttrapport

Alle investeringsprosjekter skal utarbeide en sluttrapport. Sluttrapporten skal beskrive prosjektet, måloppnåelse og kravoppfyllelse, økonomi og læringspunkter og andre relevante forhold.