

Morten Welde

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Jostein Aksdal

Høgskolen Stord/Haugesund

Inger Lise Tyholt Grindvoll

SINTEF

**Kommunale
investeringsprosjekter.
Prosjektmodeller og krav
til beslutningsunderlag**

Concept rapport Nr 45





Morten Welde

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Jostein Aksdal

Høgskolen Stord/Haugesund

Inger Lise Tyholt Grindvoll

SINTEF

**Kommunale
investeringsprosjekter.
Prosjektmodeller og krav
til beslutningsunderlag**

Concept rapport Nr 45

Concept-rapport nr. 45

Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag.

Morten Welde

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Jostein Aksdal

Høgskolen Stord/Haugesund

Inger Lise Tyholt Grindvoll

SINTEF

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)

ISSN: 0804-5585 (nettversjon)

ISBN: 978-82-93253-43-3 (papirversjon)

ISBN: 978-82-93253-44-0 (nettversjon)

RETTIGHETSHAVER

© Forskningsprogrammet Concept. Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse.

SAMMENDRAG: Rapporten ser på forekomsten av prosjektmodeller i landets ti største kommuner. Ni av de ti største kommunene i har modeller som skal regulere forberedelser av investeringsprosjekter, men innholdet varierer. Rapporten anbefaler økt fokus på prosjekters tidligfase også i kommunal sektor og at man ser på muligheten for felles retningslinjer for behandling av kommunale investeringsprosjekter.

DATO: Oktober 2015

UTGIVER

Ex ante akademisk forlag

Concept-programmet

Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet

7491 NTNU – Trondheim

www.ntnu.no/concept/

Ansvaret for informasjonen i rapportene som produseres på oppdrag fra Concept-programmet ligger hos oppdragstaker. Synspunkter og konklusjoner står for forfatterens regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med Concept-programmets syn. Concept-rapportserie er godkjent som vitenskapelig publiseringskanal på Nivå 1. Alle bidrag kvalitetssikres av uavhengige fagfeller.

Concept-rapportserien

Forskningsprogrammet Concept er forankret ved NTNU og arbeider med forskning knyttet til utviklingen og kvalitetssikringen av store investeringsprosjekter i Norge. Dette er tverrfaglig forskning innenfor fagområdene prosjektledelse, offentlig finansiering, statsvitenskap, samfunnsøkonomisk analyse og evaluering. Rapportserien presenterer forskningsresultater på programmets fagområder og er godkjent som vitenskapelig publiseringskanal på nivå 1. Målgruppen omfatter primært forskere på respektive fagområder og fagpersoner i offentlig forvaltning og utredningsmiljøer.

Redaksjon

Knut Samset, professor, NTNU, redaktør
Gro Holst Volden, forskningssjef Concept
Morten Welde, forsker, NTNU

Redaksjonsråd

Tom Christensen, professor Universitetet i Oslo
Petter Næss, professor, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Nils Olsson, professor, NTNU
Ingeborg Rasmussen, daglig leder, Vista Analyse
Jørn Rattsø, professor, NTNU
Tore Sager, professor, NTNU
Arvid Strand, forsker 1, Transportøkonomisk institutt
Heidi Ulstein, partner, Menon Business Economics
Vibeke Binz Vallevik, gruppeleder, DnV
Bjørn Otto Elvenes, førsteamanuensis, NTNU

Forord

Forskningsprogrammet Concept ble igangsatt i 2002 for å drive forskning på store statlige prosjekter som kvalitetssikres under Finansdepartementets ordning som startet år 2000, også kalt Statens prosjektmodell. I flere studier har vi dokumentert praksis og erfaringer med ordningen som viser at denne har vært til dels meget nyttig både for å gi politiske myndigheter et godt beslutningsunderlag, å sikre god kostnadskontroll og fremdrift i prosjektene, og nytte for samfunnet av investeringene. I inneværende år har vi også gjennomført en komparativ studie som sammenlikner den norske ordningen med liknende ordninger i fem andre land, som viser at en i Norge har valgt en minimalistisk ordning som ikke krever store ressurser og komplekse prosedyrer i forvaltningen, noe som kanskje er en del av forklaringen på en har lykkes i praksis. Samtidig ser vi at ordningen har fått en spredningseffekt både til helsesektoren og Statnett, men også til kommunesektoren, først og fremst Oslo Kommune som har innført en ordning som er svært lik.

Det ble dermed nærliggende å se nærmere på hvilke ordninger kommunene har valgt og hvilken erfaring de har med disse. Dette er viktig ikke minst fordi vi har svært mange kommuner og at det har vært et nasjonalt prosjekt i mange år å omstrukturere til færre og større kommuner. En viss harmonisering av prosjektmodeller og praksis når det gjelder overordnet styring av kommunale investeringsprosjekter kan dermed bli aktuelt.

Denne studien er gjennomført av to av Concepts forskere i samarbeid med en ekstern ressurs med særlig kjennskap til kommunesektoren. Referansegruppen har bestått av:

- Bjørn Andersen, professor, NTNU
- Bodil Laastad, seniorrådgiver, Norges kommunerevisorforbund

En naturlig avgrensning i denne studien har vært å studere praksis i noen få av landets største kommuner, selv om det kunne vært interessant å se nærmere på praksis i de mindre kommunene også.

Trondheim, oktober 2015

Knut Samset

Programansvarlig, Concept-programmet, NTNU Trondheim

Innhold

SAMMENDRAG	4
SUMMARY	7
1 INNLEDNING	11
2 BETYDNINGEN AV PROSJEKTERS TIDLIGFASE	15
3 PROSJEKTMODELLER	19
3.1 STATENS PROSJEKTMODELL	19
3.2 ANDRE PROSJEKTMODELLER	25
4 KOMMUNAL ORGANISERING, PLANLEGGING OG INVESTERINGSVIRKSOMHET	28
4.1 INVESTERINGSVIRKSOMHET I KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER	30
4.2 KOMMUNALE INVESTERINGER OG LÅNEFINANSIERING	33
4.3 DET KOMMUNALE PLANSYSTEMET	34
4.4 KOMMUNALE INVESTERINGER OG REGELVERK	37
5 NOEN EKSEMPLER PÅ KOMMUNALE INVESTERINGSPROSJEKT	40
5.1 FEM CASEPROSJEKTER	40
5.2 UTFORDRINGER I KOMMUNALE INVESTERINGSPROSJEKT	47
5.3 OPPSUMMERING	52
6 PROSJEKTMODELLER I DE TI STØRSTE NORSKE KOMMUNENE	54
6.1 OSLO	55
6.2 BERGEN	58
6.3 TRONDHEIM	60
6.4 STAVANGER	61
6.5 BÆRUM	63
6.6 KRISTIANSAND	66
6.7 FREDRIKSTAD	68
6.8 SANDNES	70
6.9 TROMSØ	72
6.10 DRAMMEN	74
6.11 OPPSUMMERING	76

7	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	80
	REFERANSER.....	84
	LISTE OVER KONTAKTPERSONER	89
	VEDLEGG 1: STUPETÅRNET PÅ HAMAR.....	91
	VEDLEGG 2: BARDUFOSS UNGDOMSSKOLE	96
	VEDLEGG 3: ADO ARENA.....	101
	VEDLEGG 4: LEANGEN PLASTHALL	105
	VEDLEGG 5: RAUMA HELSEHUS	112
	VEDLEGG 6: OPPSUMMERING AV KOMMUNENES PROSJEKTMODELLER	119

Sammendrag

Dette er en studie av kommunal investeringspraksis. Vi ser på fem kommunale investeringsprosjekter med varierende grad av suksess, og på omfanget av prosjektmodeller i landets ti største kommuner. Vi fokuserer på eierperspektivet eller hvordan prosjekter kan brukes som virkemiddel for å nå langsiktige, strategiske målsetninger. I dette ligger behovet for å velge riktig konsept, gjennomføre effektivt og oppnå samfunnsnytte av investeringen.

En prosjektmodell er en samling minstekrav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen, via planlegging, selve prosjektgjennomføringen og til driftsfasen. Den definerer roller, krav til beslutningsunderlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser. En prosjektmodell kan bidra til at begrensede ressurser benyttes til investeringer som møter konkrete behov, som støtter opp under viktige mål lokalt og nasjonalt og at prosjekter gjennomføres på en kostnadseffektiv måte.

Etter en rekke uheldige erfaringer med kostnadsoverskridelser, forsinkelser og feil konseptvalg i store statlige investeringsprosjekter ble ordningen med ekstern kvalitetssikring av kostnadsramme og styringsunderlag (KS2) innført i 2000. Senere ble ordningen utvidet til også å omfatte kvalitetssikring av konseptvalget (KS1). Det som etter hvert har blitt hetende «statens prosjektmodell» eller «KS-ordningen» innebærer at det stilles overordnede krav til hvilken dokumentasjon som må fremskaffes i ulike deler av prosjektets tidlige fase. Hensikten er å sikre at riktige prosjekter blir valgt og at prosjektene blir gjennomført på en effektiv måte.

Gjennom statens prosjektmodell har statlige prosjekter blitt underlagt krav til beslutningsunderlag som har bidratt til å styrke prosjektutvelgelse og kostnadsestimering.

Det er flere grunner til at dette er et viktig tema også i kommunesektoren. Den første og kanskje viktigste grunnen er at kommunene representerer vår viktigste leverandør av velferdstjenester og det er viktig at kommunene har den nødvendige kompetanse og tilstrekkelige ressurser til å levere lovpålagte tjenester av tilstrekkelig kvalitet. Prosjekter som ikke møter innbyggernes behov eller som belaster kommunens økonomi på en slik måte at det totale tjenestetilbudet blir skadelidende, kan ha større negative effekter for oss i det daglige enn en del statlige prosjekter. En feilinvestering kan få direkte følger for den enkelte innbygger gjennom dårligere tjenestetilbud eller høyere lokale skatter og avgifter. Omfanget av de årlige investeringene i kommunal sektor er betydelig – over 50 milliarder kroner. Det er viktig at fellesskapets ressurser

forvaltes på en mest mulig hensiktsmessig måte. I denne forbindelse kan erfaringer med statlige prosjekter være relevant.

Prosjektvurdering og -gjennomføring i kommunale investeringsprosjekter kan være utfordrende. Kommunene er i utgangspunktet organisert som tjenesteleverandører. Omfanget av investeringer kan være lite og varierende og den prosjektfaglige kompetansen kan være begrenset. Enkelte investeringer er så store at det kan gå tiår mellom hver gang de gjennomføres i den enkelte kommune. Den samlede prosjektfaglige kompetansen i kommunal sektor er betydelig, men den er spredt og grunnlaget for erfaringsoverføring kan være begrenset.

Med 428 kommuner og 19 fylkeskommuner sier det seg selv at å kartlegge omfanget av prosjektmodeller i kommunal sektor vil være en formidabel oppgave. Vi har derfor valgt å fokusere på landets ti største kommuner. Disse representerer over 1,7 millioner innbyggere og står for om lag en tredel av de samlede årlige investeringene i kommunal sektor.

I utgangspunktet har kommunesektoren et plansystem som gir et godt grunnlag for å foreta de investeringene kommunen har behov for. Mange kommuner har for eksempel skolebruksplaner som rulleres med jevne mellomrom. Disse planene trekker opp de langsiktige linjene for skolestrukturen i kommunen basert på demografiske endringer og kartlegger behov for nybygg/rehabiliteringer/nedleggelse og er styrende for de investeringene kommunene foretar. I tillegg til samfunnsplan og arealplan innenfor rammene av denne, skal det gi en strategisk ramme som investeringer kan foretas innenfor. Det burde derfor ligge godt til rette for strategisk planlegging i kommunal sektor.

Det viktigste funnet fra denne studien er at det er en økende erkjennelse av behovet for tilstrekkelige utredninger og politisk forankring i prosjekters tidlige fase. Ni av landets ti største kommuner har såkalte investeringsreglement, som er den definisjonen som oftest brukes om prosjektmodeller i kommunal sektor. Den siste kommunen, Bergen, er i ferd med å innføre et. Bakgrunnen for dette er dels den økende erkjennelsen av viktigheten av prosjekters tidlige fase i prosjektfaglig sammenheng generelt, utviklingen og effekten av statens prosjektmodell siden årtusenskiftet, men også en del uheldige erfaringer med kostnadsoverskridelser og feil konseptvalg.

Det er ulikt hva prosjektmodellene omfatter. I de fleste kommunene gjelder kravene kun for de største investeringsprosjektene, men også små prosjekter kan omfattes av modellen og store prosjekt kan unntas hvis de karakteriseres som såkalt repeterende hvor man kan gjenbruke tidligere grunnlag. Bygg utgjør mellom 40 - 50 prosent av de kommunale investeringene. Dette gjenspeiles i de ulike prosjektmodellene, hvor bygg og eiendomsforvaltning er inkludert i

alle de ti kommunene vi har sett på. Andre sektorer som for eksempel vann/avløp er mer sporadisk omfattet.

Vi har i tillegg studert fem kommunale investeringsprosjekter med varierende grad av suksess og gjennomført i kommuner uten egne investeringsreglement. Fire av dem har til felles at behovsutredningen var mangelfull, antall alternativer var for snevert definert og målsetningene få eller fraværende. Kommunene hvor disse prosjektene ble gjennomført hadde enten ikke prosjektmodeller eller så ble de ikke fulgt. En generell observasjon er også at verken samfunnsøkonomiske analyser eller usikkerhetsbasert kostnadsestimering synes å ha hatt særlig gjennomslag. Prosjektene viser at konsekvensene av utilstrekkelig utredning i tidligfasen kan gi store negative konsekvenser. Investeringsreglement eller prosjektmodeller vil kunne luke bort prosjekter som ikke bør realiseres i en tidlig fase av prosjektutviklingen. Alternativt kan man komme frem til konsepter som bedre løser kommunens behov. Det er interessant å observere at de kommunene som har opplevd store utfordringer med prosjektutvelgelse og -gjennomføring i ettertid har innført systemer for å forbedre beslutningsunderlag i fremtidige prosjekter.

Vår vurdering er at det er gjort mye for å bedre styringen av kommunale investeringsprosjekter de senere årene. Vi anbefaler allikevel at investeringspraksis i kommunene blir gjenstand for enda større oppmerksomhet og at man ser på muligheten for felles retningslinjer. Det er ikke hensiktsmessig at alle kommuner etablerer ulike prosjektmodeller med ulikt språk og begrepsbruk. Fordelen med en kommunal prosjektmodell er flere. Det er dokumentert en klar sammenheng mellom enhetlig prosjektmetodikk etter beste praksis, og gevinstrealisering av tiltakene som settes i gang. Gjennom bedre tidligfaseutredninger kan kommunene bli i stand til å avvise prosjekter som ikke er en del av langsiktige strategier, som ikke møter et reelt behov eller som representerer en unødig økonomisk risiko.

Summary

This is a study of municipal investment practices. We study five municipal investment projects in Norway that have had varying degrees of success. We also examine the extent to which project models are in use in the 10 largest municipalities in the country. Our focus is on the project owners' perspective and on how projects are used as instruments for achieving long-term, strategic objectives. This implies the need to choose the right concept, to implement it efficiently, and to achieve viable long-term effects.

A project model is a standard classification of project phases from the idea phase, through planning and implementation, to operation – often defined as the front-end phase of projects. The model defines roles, requirements for decision-making, and the decision points between the different phases. In addition, a project model can help to ensure that scarce resources are used for investments that meet specific needs and support important goals locally and nationally, and that projects are implemented in a cost-effective manner.

After a series of cost overruns, delays and inappropriate choice of concept in major Norwegian public investment projects, a scheme with mandatory external quality assurance of cost (QA2) was introduced in the year 2000. Later, the scheme was expanded to include quality assurance of the choice of conceptual solution (QA1). What eventually has become known as the Norwegian State Project Model or the 'QA scheme' implies that there are general requirements for the documentation that must be provided in the front-end development of projects. Through the Norwegian State Project Model, public projects have been scrutinized to the extent that project selection and cost estimation have ultimately been improved.

There are several reasons why project governance within the framework of a project model is an important issue in the municipal sector, at least in Norway. The first and perhaps most important reason is that municipalities are Norway's main providers of welfare services and it is thus important that they have the necessary competence and adequate resources to provide high quality services. Municipal projects that do not meet the public's needs or that put a strain on municipal finances to the extent that services in general suffer may have greater negative effects than some state projects, which may not have direct consequences for the citizens. An unsuccessful municipal project can have direct consequences for individual citizens through poorer services or higher local taxes and fees. The scope of annual investments in the municipal sector is significant – currently more than NOK 50 billion. It is therefore highly important that community resources are managed in the most

appropriate manner. In this regard, experiences relating to state projects may be relevant.

The appraisal and implementation of municipal investment projects can be a challenging task. Municipalities in Norway are basically organized as service providers. The scope of investments in each municipality may be low and varied, and project skills may be limited. By contrast, some investments may be so large that it can take decades between each time that they are implemented in a municipality. Furthermore, although the combined project skills in the municipal sector are considerable, they are spread among many municipalities and the basis for the transfer of experience may be limited.

With 19 counties incorporating 428 municipalities, a study of project models in Norway's municipal sector would be a formidable task. We have therefore chosen to focus on the 10 largest municipalities. These represent one-third (currently 1.7 million inhabitants) of the country's population and account for about one-third of the total annual investments in the municipal sector.

The municipal sector's planning system provides a good basis for selecting and implementing investments. As an example, many municipalities have school plans that are updated regularly. These plans draw up the long-term school structure in each municipality based on demographic changes; identify the need for new construction, rehabilitation or closure. In addition to the social plan and land use plan within its framework, the planning system should provide a strategic framework within which investments can be made.

The most significant finding from this study is that there is a growing recognition of the need for adequate studies of the projects' front-end phase and political support for these phases. Of Norway's 10 largest municipalities, 9 have established 'investment regulations' – the term most often used for project models in the municipal sector; the remaining municipality, Bergen, is set to introduce one shortly. The reasons behind these regulations are the growing recognition of the importance of projects' front-end among the project profession in general, the development and impact of the state's project model since the millennium, and that there have been some unfortunate municipal investment projects with large cost overruns.

The content of the municipal project models varies. Most municipalities apply the models to the biggest investment projects, but the models may also cover small projects, and large projects may be exempt from applying models if they are characterized as 'repetitive' and therefore the former basis for planning and implementation can be reused. Buildings account for 40–50% of municipal investments. This percentage is reflected in the various project models, in which construction and property management are included in all 10 of the

studied municipalities. Other sectors, such as water and sewage, are included more sporadically.

We have also studied five municipal investment projects that had varying degrees of success and that were implemented in municipalities without investment regulations. Four of them have in common that the needs assessment was flawed, the opportunity space was too narrowly defined, and the goals were few or absent. A general observation is that neither economic analyses nor uncertainty-based cost estimation seem to have had much impact. The studied projects show that the consequences of inadequate appraisal in the front-end can have negative consequences for project results. Investment regulations or project models will be able to weed out projects that should not be realized. Alternatively, it may be possible to identify concepts that would be more appropriate for solving a municipality's needs. It is interesting to observe that the municipalities that experienced major challenges in project selection and execution subsequently introduced systems to improve their grounds for decision-making in future projects.

We conclude that Norwegian municipalities have recently made efforts to improve project governance. Nonetheless, our recommendation is that investment practices in municipalities should be subject to greater attention, and that the possibility of common guidelines should be examined. It is probably not appropriate for all municipalities to establish project models with different terminology and concepts. A common project model that applies to the whole municipal sector would have several advantages. There is a clear connection between a common project methodology, better practice, and benefit realization. Through better front-end appraisal, municipalities might be able to reject projects that are not part of long-term strategies, that do not meet real needs, or that represent undue financial risks.

We have also studied five municipal investment projects with varying degrees of success, which were implemented in municipalities without investment regulations. Four of them have in common that the needs assessment was flawed; the opportunity space was too narrowly defined; and the goals were few or absent. A general observation is that neither economic analyses nor uncertainty based cost estimation seem to have had much impact. These projects show that the consequences of inadequate appraisal in the front-end can have negative consequences for project results. Investment regulations or project models will be able to weed out projects that should not be realized. Alternatively, one may identify concepts that better solves the municipality's needs. It is interesting to observe that the municipalities that have experienced major challenges in project selection and execution subsequently introduced systems to improve their grounds for decision making in future projects.

We conclude that Norwegian municipalities have made efforts recently to improve project governance. Nonetheless, our recommendation is that investment practices in municipalities are subject to greater attention and that one examines the possibility of common guidelines. It is probably not appropriate that all municipalities establish project models with different terminology and concepts. A common project model applying to the whole municipal sector would have several advantages. It is a clear connection between a common project methodology, better practice and benefit realization. Through better front-end appraisal, municipalities may be able to reject projects that are not part of long-term strategies, which do not meet real needs or that represent an undue financial risk.

1 Innledning

Det er vanlig å definere en beslutning som et valg mellom ulike alternativer, basert direkte eller indirekte på noen vurderingskriterier for hva en vil oppnå, og som det endelige utfallet av en prosess. I noen tilfeller tas beslutningene på for svakt grunnlag og konsekvensene kan bli fatale. En rekke studier har vist at mennesker ofte feiler i å anslå hvor lang tid eller hvor mye ressurser man kommer til å bruke på en oppgave selv om man har erfaring fra tilsvarende arbeid. Å overvurdere egne evner er vanlig og dette gjør seg også gjeldende i prosjektplanlegging. Mange antar at risiko kan overkommes gjennom kunnskap og planlegging, mens realiteten er mer kompleks, spesielt i store prosjekter. Komplekse prosjekter er utsatt for utfordringer, som for eksempel teknologiske forutsetninger, endrete rentebetingelser, naturgitte fenomener og andre forhold utenfor vår kontroll. Noe av årsaken til overoptimisme er at vi overvurderer vår evne til å kontrollere omgivelsene.

Etter flere statlige prosjekter med forsinkelser og kostnadsoverskridelser, nedsatte regjeringen høsten 1997 et interdepartementalt utvalg som skulle vurdere systemene for planlegging, gjennomføring og oppfølging av store statlige investeringsprosjekter. Sluttrapporten fra styringsgruppen, Berg m.fl. (1999), pekte på en rekke svakheter ved beslutningsunderlag og prosjektgjennomføring som årsak til kostnadsoverskridelser og feilslåtte konseptvalg. I etterkant av disse studiene innførte Finansdepartementet en ordning med ekstern kvalitetssikring av beslutningsunderlaget i store statlige investeringsprosjekter – etter hvert kalt statens prosjektmodell.

En prosjektmodell stiller krav til hvordan et prosjekt skal gjennomføres fra idefasen til slutføring. Den definerer roller, krav til beslutningsgrunnlaget og beslutningspunkter mellom ulike faser.

De viktigste aspektene ved en prosjektmodell kan beskrives som følgende (Haanæs m.fl., 2004):

- Klar faseinndeling
- Klare beslutningspunkter
- Kvalitetssikret grunnlag for beslutninger
- Enkelhet

Alt for ofte starter man på et prosjekt uten at verken det valgte konseptet eller alternativer til konseptet er tilstrekkelig utredet. Det er derfor viktig at det foreligger klare beslutningspunkter slik at deltakerne i beslutningsprosessen er klar over: 1) når det tas en beslutning, 2) hva beslutningen går ut på og 3) hva

konsekvensene er. Hver fase skal avsluttes med en beslutning. Ved et beslutningspunkt kan prosjektet avsluttes, endres eller fortsette som før.

Å ha en standardisert prosjektmodell er en fordel av ulike grunner:

- Det gir en struktur for prosjektarbeidet for å støtte planlegging og styring i prosjekter samt gi veiledning for gjennomføring.
- Det øker forståelsen for innholdet i prosjektet.
- Det sikrer at prosjektdeltakerne har en felles forståelse av hvor de er i beslutningsprosessen.
- Det sikrer at beslutninger blir tatt på riktig grunnlag til riktig tid.
- Det legger grunnlaget for gjennomføring av den neste fasen.

I et folkevalgt system har en modell også en annen stor fordel:

- Det sikrer at prosjekter undergis reell politisk styring og ansvarliggjør deltakerne.

En studie i 2013 presenterte statens prosjektmodell og virkningene av denne basert på erfaringer fra de første 40 prosjektene underlagt ekstern kvalitetssikring (Samset og Volden, 2013). Konklusjonen var at kostnadskontrollen i statlige investeringsprosjekter var god, idet hele 80 prosent av prosjektene ble gjennomført innenfor kostnadsrammen. En oppdatert studie i 2015 viste liknende resultater idet 53 av 67 avsluttede prosjekter, eller 79 prosent, hadde en sluttkostnad på eller innenfor kostnadsrammen (Welde, 2015). Prosjekter som har gjennomgått statens prosjektmodell vil evalueres av følgeforskere etterhvert som de er ferdigstilt og tatt i bruk¹, men foreløpige resultater tyder på at ordningen har gitt Stortinget et bedre beslutningsgrunnlag og ført til mer vellykkede prosjekter.

Den kanskje viktigste begrunnelsen for bruken av prosjektmodeller er å forhindre at man tar en beslutning om gjennomføring av et gitt prosjektkonsept uten at man har foretatt en grundig vurdering av behov, krav og målsetninger.

¹ Evalueringsrapportene er tilgjengelige via www.ntnu.no/concept

I andre tilfeller kan vi støte på «problem» som ikke lar seg løse til tross for grundige utredninger. Som Eliasson (2015) diskuterer så er det i mange tilfeller ikke noen åpenbar løsning på et problem. Køer på vegene i byområder er på mange måter uunngåelig og det er godt dokumentert at en økning av vegkapasiteten heller kan forverre enn redusere problemet. Ved å definere en eksisterende tilstand som et «problem» så risikerer man derfor å innføre ineffektive eller til og med skadelige tiltak. Er det for eksempel et problem at man ikke kan reise med tog mellom Trondheim og Oslo på under to timer? Tilhengerne av hurtigtog mener det, men for det brede lag av befolkningen må det antas å ikke være det. Hva som på samfunnsnivå defineres som et problem, som det offentlige skal løse, er langt på vei et verdispørsmål, som også åpenbart innebærer interessekonflikter. Nettopp derfor er det viktig å sikre at en prosjektidé er i samsvar med overordnede mål og strategier, og at en vurderer hva pengene alternativt kunne vært brukt på.

I realiteten vil det i mange tilfeller ikke være mulig å løse et problem bare ved et stort investeringsprosjekt. I beste fall kan man redusere problemet og da kan mindre tiltak ofte være mer kostnadseffektivt. I noen tilfeller kan det til og med være best å ikke investere men fortsette uten det påtenkte prosjektet. Det understreker behovet for grundige tidligfaseutredninger hvor et bredt spekter av løsninger vurderes, også det såkalte nullalternativet. Hvis man beslutter å gjennomføre et bestemt prosjekt uten at det er tilstrekkelig utredet kan man risikere både forsinkelser og kostnadsoverskridelser i gjennomføringsfasen, men også at man velger en løsning som ikke er egnet til å gi de ønskede effekter for brukerne og for samfunnet.

Behovet for gode utredninger av ulike alternativer og realistiske kostnadsanslag er ikke mindre i kommunal sektor. Det meste av kommunenes ressurser går til kommunal tjenesteproduksjon, men de årlige investeringene er likevel betydelige – over 50 milliarder kroner for landet under ett (2014). Det er viktig både å sikre at de riktige prosjektene blir valgt, ut fra hvilke problemer og behov de skal tilfredsstille, og et realistisk bilde av nytte og kostnader ved ulike alternativer. Det er selvsagt også viktig at prosjektene gjennomføres effektivt og med god kostnadskontroll.

En sentral del av en prosjektmodell er kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse. Tradisjonelt har prosjektets budsjett vært basert på såkalt deterministiske kalkyler som bygger på at prosjektet blir beskrevet i detalj, og hver liten del kostnadsberegnet ut fra mengde og enhetspris som deretter summeres. Alternativet er såkalt stokastiske kalkyler. Disse deler opp prosjektet i færre og større komponenter der kostnaden av hver enkelt estimeres. I tillegg til å angi antatt kostnad for de enkelte postene, spesifiseres også antatt usikkerhet i hvert estimat. De postene der estimatene anses mest usikre detaljeres deretter videre steg for steg – til antatt usikkerhet for det samlede estimatet antas å være på et akseptabelt nivå. Erfaring med slike

kalkyler er at en raskt og kostnadseffektivt kan komme frem til kostnadsanslag som i ettertid ofte har vist seg å gi et rimelig godt bilde av faktiske kostnader. En annen fordel er at slike analyser også hjelper til å få oversikt over usikkerhetene i prosjektets kostnadsusikkerhet samt trusler og muligheter som kan inntreffe under gjennomføringen (se eksempelvis Drevland, 2014).

Det er flere grunner til at prosjektvurdering og -gjennomføring i kommunale investeringsprosjekter kan være utfordrende. Kommunene er i utgangspunktet organisert som tjenesteleverandører. Det vil si at omfanget av investeringer kan være lite og varierende og at den prosjektfaglige kompetansen derfor begrenset. I enkelte tilfeller kan det gå tiår mellom hver gang det gjennomføres store prosjekter i kommunen.

I denne rapporten ser vi på bruken av prosjektmodeller i landets ti største kommuner. Fokus er på tidligfasen fordi det er her påvirkningsmulighetene hva gjelder prosjektvalg er størst. Tidligfasen defineres som perioden fra det første initiativet tas, til endelig investeringsbeslutning. Det er prosjekteiers perspektiv, i dette tilfellet kommunen, som er vårt anliggende. Vi vurderer i mindre grad prosjektgjennomføringen. Det betyr ikke at prosjektgjennomføring er uviktig, men at prosjektvalget antas å ha avgjørende betydning for overordnet suksess. Har man gjort et dårlig prosjektvalg, som kanskje verken oppfyller brukernes eller samfunnets behov, spiller det mindre rolle om selve prosjektgjennomføringen er eksemplarisk.

Organiseringen av rapporten er som følger. Kapittel 2 omhandler prosjekters tidligfase og hvorfor denne er viktig; Kapittel 3 gir noen eksempler på prosjektmodeller; Kapittel 4 beskriver det kommunale plansystemet; Kapittel 5 gir noen eksempler på kommunale investeringsprosjekt med varierende grad av suksess; Kapittel 6 viser omfanget av prosjektmodeller i landets ti største kommuner; og Kapittel 7 oppsummerer og byr på noen konklusjoner.

2 Betydningen av prosjekters tidligfase

Prosjekters tidligfase, eller *front-end* som det gjerne kalles på engelsk, er et på mange måter forsømt område innenfor prosjektfaget. Det er en omfattende litteratur om prosjektledelse og -gjennomføring (*project management*), men prosjektstyring og -eierskap (*project governance*) er viet relativt sett langt mindre oppmerksomhet til tross for at det er det helhetlige prosjektperspektivet fra initiativ til ferdigstillelse som er mest kritisk for prosjekters vellykkethet.

Etterevalueringer har vist at kvalitet i tidligfasen er avgjørende for suksess. I en spørreundersøkelse som omfattet rundt 600 prosjektledere pekte Pinto og Slevin (1988) på at den mest kritiske fasen i prosjekter ikke var implementeringsfasen, men planleggingen. Verdensbanken (1996, i Samsset, 2010) bekreftet dette. I en studie av 1000 prosjekter ble det vist at 80 prosent av prosjekter med grundige tidligfaseutredninger var vellykkede mens andelen kun var 35 prosent i prosjekter uten tilstrekkelig utredning.

Den foreløpig grundigste vurdering av tidligfasen i norske offentlige investeringsprosjekter som vi kjenner til er sannsynligvis Whist og Christensen (2011). Her så man på 23 større offentlige investeringsprosjekt (hvorav to kommunale) og beslutningsprosessene fra første initiativ til endelig vedtak om finansiering og igangsetting. Studien fant både styrker og svakheter i de analyserte prosjektene. For under halvparten av prosjektene var det gjennomført en omfattende problemanalyse, mens denne i de resterende enten var begrenset eller utilstrekkelig. Bare i en tredjedel av prosjektene ble foretatt reelle vurderinger av alternative konsepter og løsninger.

I Concept rapport nr. 34 om mulighetsrommet (Samsset m.fl., 2013) så man på 17 store statlige prosjekter for å vurdere i hvilken grad ulike alternative løsninger var blitt vurdert i utredningene. Den viktigste konklusjonen fra den studien var at det var en tendens til å fokusere på det prosjektspesifikke heller enn det overordnet samfunnsrelaterte. Alternative konseptuelle løsninger var i liten grad vurdert. Faktisk så var mulighetsrommet i halvparten av prosjektene så avgrenset at reelt ulike konsepter ble utelukket. Man fant også tegn på stivhengighet. I de fleste prosjektene representerte alternativene en videreføring av det samme eller varianter av samme konseptuelle løsning. Rapporten pekte på en stor utfordring i offentlige investeringsprosjekter. På grunn av politiske føringer, forventninger fra publikum etc. så er valget av konsept ofte tatt allerede før arbeidet med konseptvalgutredning (KVV) starter. Det gjør at det blir vanskelig å identifisere andre og ulike konsepter.

Dette har også å gjøre med den politiske bestillingen som ligger til grunn for utredningen.

Sterke politiske føringer i tidligfasen kan være viktig, men kan også føre til at prosjekter senere mislykkes. Et godt eksempel er Rock City i Namsos. Stortingets mandat fra 2005 var at senteret skulle være et nasjonalt ressurscenter for pop og rock, med et museum for trønderrock. Båret frem av en kommune som manglet både kulturhus og hotell, lokal entusiasme og en statsråd i valgkampmodus startet byggingen av senteret i 2006 før det sto ferdig fire år senere. Senteret representerer en stor økonomisk utfordring for Namsos kommune som har garantert for husleien. Kommunen risikerer å måtte kutte i kommunal tjenesteproduksjon for å finansiere driften. I ettertid har det blitt klart at behovsvurderingen hadde vært utilstrekkelig – det var ikke noe marked for det senteret var forutsatt å levere; og ikke minst derfor har det også vist seg å ikke være økonomisk levedyktig uten store bidrag fra staten.

Vi er ikke kjent med studier som dokumenterer den generelle kostnadskontrollen i kommunale investeringsprosjekter, men enkeltprosjekter som har fått mye medieoppmerksomhet tilsier at dette er en problemstilling også i kommunal sektor. Det mest kjente eksemplet er kanskje utbyggingen av Holmenkollen nasjonalanlegg for VM på ski i 2011 som opprinnelig var planlagt å koste 40 millioner kroner, men som endte opp med en sluttsum på over 1.800 millioner kroner². Undervegs i prosjektet ble det klart at planleggingen ikke hadde vært god nok, at man hadde undervurdert kompleksiteten i et så stort utbyggingsprosjekt og at byggherreorganisasjonen ikke hadde tilstrekkelige ressurser og kompetanse. Dette var bakgrunnen for at Oslo kommune senere innførte ekstern kvalitetssikring etter prinsippene i statens prosjektmodell.

² I bystyremøte i Oslo 9. april 2003 var spørsmålet om Oslo kommune skulle innstille Holmenkollen som kandidat som nasjonalanlegg for ski nordiske grener og skiskyting og om man samtidig skulle søke om VM på ski i 2009 på agendaen. Byråd Hilde Barstad kunne opplyse at «I forberedelsene til nasjonalanleggsavtalen har vi gått gjennom behovet for å definere hva som er helt nødvendige investeringer. De ligger samlet på ca. 40 mill. kroner, hvorav stat og kommune deler om lag fifty-fifty.»

Et annet kommunalt prosjekt som har fått mye oppmerksomhet de siste årene er innføringen av et nytt økonomisystem i Bærum kommune som hadde et opprinnelig budsjett på 42 millioner kroner. Etter fem års prosjektid og store forsinkelser nærmer dette seg nå slutføring. Sluttregningen vil trolig ende opp 70-80 millioner kroner over opprinnelig budsjett. Kommunen inngikk høsten 2011 avtale med leverandør om anskaffelse av en standard løsning for regnskap, budsjett og rapportering. Dette viste seg å være en krevende bestilling. Prosjektet ble svært komplekst og krevde flere tilpasninger til standardløsningene. Risikobildet ble undervurdert både fra kommunens og leverandørens side da avtalen ble inngått. Kommunaldirektør for organisasjon og utvikling i Bærum kommune, Kristin W. Wieland, har siden uttalt at «Dessverre er dette nok et eksempel på et offentlig IT-prosjekt som ikke går som planlagt. Det understreker hvor viktig det er at IT må være tett forankret i toppledelsen. Det er gjennom det siste året tatt en rekke grep for å løfte og styrke den samlede styringen og strategiske kompetansen på IT i Bærum kommune». Hun understreker imidlertid at kommunen får et godt og anvendelig system (Bærum kommune, 2015).

Et kommunalt ansvarsområde som har avstedkommet mye diskusjon er den såkalte kulturhus-boomen. Over hele landet brukes det milliarder på kommunale kulturhus. Kritikere har hevdet at det ikke er behov for alle kulturhusene og at det bygges for stort, for dyrt og for tett. BI-professor Anne-Britt Gran har hevdet at «Fortsetter utbyggingen av kulturhus i samme takt som nå, vil man på sikt risikere at mange av byggene blir stående som mausoleer over en feilslått ideologisk kulturpolitikk» (Hoftun Gjestad m.fl., 2014).

Det er ellers ingen mangel på evalueringer av kommunale investeringer og tiltak, og da hovedsakelig gjennom såkalte forvaltningsrevisjoner. Forvaltningsrevisjon er en særegen, lovpålagt revisjonsform i offentlig sektor. Hensikten er å vurdere om kommunene driver kostnadseffektivt og måleffektivt, om de etterlever regelverket, om styringssystemer er hensiktsmessige og om beslutningsgrunnlaget som legges frem for folkevalgte organer oppfyller offentlige utredningskrav (Laastad, 2013). Hver kommune skal ha et kontrollutvalg som skal utøve kontroll og tilsyn på vegne av kommunestyret. Forvaltningsrevisjon utføres etter bestiller-/leverandørmodellen der kontrollutvalget bestiller det de vil ha undersøkt, og bestillingen utføres deretter av revisor.

Det som kan undersøkes rundt kommunens investeringer i en forvaltningsrevisjon, vil vanligvis være om investeringen er gjennomført i henhold til kommunestyrets vedtak og forutsetninger, om gjennomføringen har skjedd på en forsvarlig måte, det vil si i samsvar med lov og forskrifter (anskaffelsesregelverket), innenfor de vedtatte budsjetttrammer og med forsvarlig styring i gjennomføringsfasen. I tillegg kan kontrollutvalget

gjennomføre prosjekter om beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav. Et vanlig tema i forvaltningsrevisjon å undersøke om kommunen har rutiner og systemer på de ulike områdene, og om disse er dokumenterte og etterleves.

3 Prosjektmodeller

Et prosjekt er en innsats for å oppnå et definert mål innenfor en begrenset tidsperiode. Et prosjekt kan være alt fra å organisere et bryllup til bygging av isbrytere til bruk i Arktis. Både privat og offentlig sektor har etter hvert utviklet ulike prosjektmodeller som skal lette arbeidet med å identifisere og utrede ulike alternativ samt sikre tilstrekkelig styring og kontroll i gjennomføringen.

Normalt vil en prosjektmodell deles opp i ulike faser. Fasene er gjerne knyttet til oppgaver, eierskap eller ansvarsforhold, og de skilles typisk ved klart definerte beslutningspunkter mellom fasene. Forenklet kan et prosjekt deles i to hovedfaser, (1) Tidligfasen, og (2) Gjennomføringsfasen. Dette kan illustreres som i Figur 3-1 (Haanæs m.fl., 2005) hvor ulike prosjektfaser skilles med beslutningspunkter. I tidligfasen behøves det en aktiv beslutning for å gå videre mens i gjennomføringsfasen kreves en aktiv beslutning for å stanse.



Figur 3-1: Faseinndeling i prosjekter med beslutningspunkter

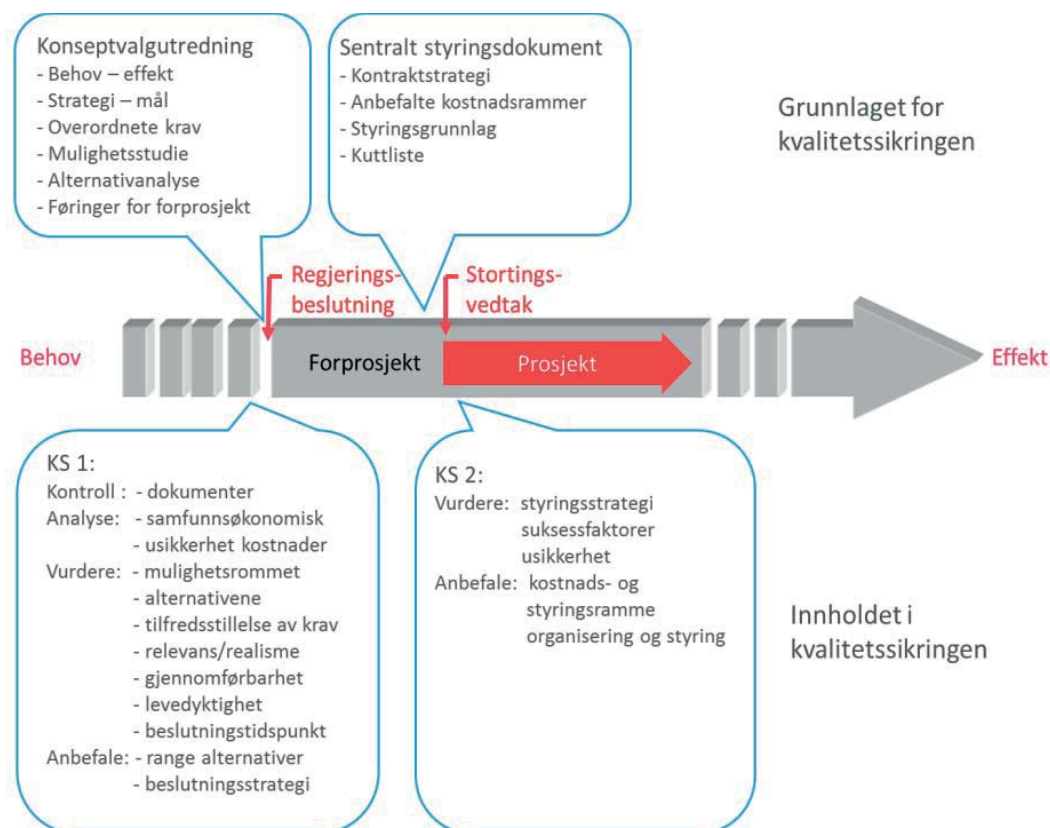
I tidligfasen defineres premisene for prosjektet. På dette stadiet er mulighet for påvirkning størst, samtidig som kunnskapen om det som ligger foran er minst. Det skulle tilsi at en vil kunne få mye igjen for å bruke ressurser i denne fasen.

Gjennomføringsfasen omfatter alt det som skjer etter at beslutning om finansiering og gjennomføring er tatt, og inkluderer den mer detaljerte planleggingen og leveringen av prosjektet.

3.1 Statens prosjektmodell

Statens prosjektmodell ble innført fra årtusenskiftet. Ordningen er nærmere beskrevet i Concept rapport nr. 35 (Samset og Volden, 2013) og omtales nedenfor. Den er enkel og omfatter bare to beslutningspunkter med tilhørende krav til dokumentasjon. Samlet kan statens prosjektmodell oppsummeres som i Figur 3-2.

Concept rapport nr. 45



Figur 3-2: Statens prosjektmodell med ekstern kvalitetssikring. Dokumentenes innhold og kvalitetssikringens oppgaver.

Konseptvalgutredning og ekstern kvalitetssikring (KS1)

I vurdering av ulike løsninger skal det i staten³ gjennomføres en såkalt konseptvalgutredning (KVU). Denne skal gi en grundig redegjørelse for hvilke alternativer som skal vurderes for en eventuell beslutning om finansiering. Utredningen skal gjøres på et så tidlig tidspunkt at det finnes en reell mulighet til å velge mellom ulike alternativer.

³ Dette gjelder statlige investeringsprosjekter med en forventet kostnad over 750 millioner kroner. For mindre prosjekter kan kravene være andre. Investeringer i olje og gassvirksomheten offshore i regi av SDØE er fortsatt unntatt. Det samme gjelder statlige foretak eller statlig eide aksjeselskaper som er ansvarlige for sine egne investeringer. Helseforetakene har sin egen kvalitetssikringsordning

Konseptvalgutredningen skal inneholde følgende kapitler (Finansdepartementet, 2015):

Behovsanalyse

Dette innebærer en kartlegging av interessenter / aktører og vurdering av tiltakets relevans i forhold til brukernes og samfunnets behov. Dette kan være en ressurskrevende analyse. Det er forskjell på behov, begjær, lyst og ønske og det som i mange tilfeller kan oppfattes som et samfunnsbehov kan i realiteten være et ønske fra én interessent om en løsning som for eksempel kan bidra til økt lønnsomhet. Det ansvarlige departement må foreta en kritisk vurdering av behovet, kanskje er det mest hensiktsmessig å ikke gjennomføre prosjektet, eller lar problemet seg i det hele tatt løse? Behovsanalysen skal også vurdere hvor stort behovet er i forhold til andre sammenliknbare udekkede behov i samfunnet.

Det er også viktig å vurdere hvilken status behovet har i forhold til de overordnede politiske målene innenfor den aktuelle samfunnssektoren og dels også på tvers av sektorer. Dette kan også være krevende. Ofte kan det være målkonflikter både innad i en sektor og ikke minst i forhold til andre sektorer. Behovsanalysen må utføres på strategisk nivå – ikke prosjektnivå. Det innebærer at analysen må fokusere på samfunnets behov, ikke bare de mer snevert definerte behovene som knytter seg til en bestemt type løsning.

Behovsanalyser er grunnleggende for å lykkes. Svikt i denne fasen kan være årsak til at mislykkede prosjekt oppstår. Hvis det ikke er behov for det prosjektet som planlegges skal det ikke gjennomføres, og om så skjer spiller det ingen rolle om gjennomføres innenfor både tidsplan og budsjett, resultatet vil være mislykket.

Strategisk analyse

Ethvert tiltak eller prosjekt skal ha et sett klart definerte mål. Målene angir tiltakets påtenkte virkning og spesifiseres i den strategiske analysen. Målene gir uttrykk for et ambisjonsnivå og skal utformes som et målhierarki som støtter opp under hverandre.

- Samfunns mål beskriver hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under og er knyttet til virkninger for samfunnet.
- Effektmål beskriver hvilke virkninger som søkes oppnådd gjennom tiltaket.
- Resultatmålene spesifiserer leveransen.

En grundigere drøfting av målformulering og målstruktur er gitt i Samset (2014).

Overordnede krav

Krav skiller seg fra mål ved at de angir hvilke alternativer som er gyldige. Krav kan gjelde lovverk og standarder eller relateres til effektmålene. Det bør stilles krav til virkningen av tiltaket og ikke til spesielle tekniske løsninger. Generelt er det slik at oversiktighet i beslutningssituasjonen avtar når antall krav øker. Utrederen bør derfor være kritisk i forhold til om kravene er relevante og vesentlige for valg av konsept.

Alternativanalyse

Med bakgrunn i behovsanalysen, den strategiske analysen og de overordnede kravene skal det utarbeides en alternativanalyse. Denne skal omfatte nullalternativet og minst to alternative konsepter. Alternativene skal vises i en samfunnsøkonomisk analyse.

Det er viktig at alternativene er reelle alternativ, det vil si at de innebærer prinsipielt ulike måter å løse det samme samfunnsbehovet på. Ulike traseer eller tomtevalg er ikke ulike konseptuelle løsninger.

I mange tilfeller blir ikke nullalternativet vurdert som et realistisk alternativ. Det kan være uheldig. Ofte kan det mest fornuftige for samfunnet være å ikke gjøre noe, eller mer realistisk – å *videreføre dagens situasjon innenfor forsvarlige rammer*. Det vil i de fleste tilfeller innebære økt vedlikehold eller oppgradering av en eksisterende løsning⁴.

Resultatet av den samfunnsøkonomiske analysen skal benyttes til en rangering mellom alternativene. Basert på dette kan man anbefale ett konsept for videre utredning. Et viktig poeng her er at utredningen kan resultere i at man anbefaler å ikke gå videre med noen av konseptene fordi behovet ikke kan løses gjennom noen av alternativene eller fordi kostnaden ved å gjennomføre det er større enn nytten.

Kvalitetssikring av konseptvalg (KS1)

⁴ På engelsk brukes begrepet «do minimum» om nullalternativet.

Det en kommer frem til i konseptvalgutredningen skal kvalitetssikres av en ekstern kvalitetssikrer (KS1) som innebærer en faglig gjennomgang av KVVU'en samt en selvstendig samfunnsøkonomisk analyse. Kvalitetssikringen gjennomføres av eksterne private konsulenter basert på en rammeavtale med Finansdepartementet og skal gjennomføres ved avslutning av forstudiefasen før regjeringen eventuelt beslutter å igangsette forprosjekt for valgt konsept. Hensikten med KS1 er å sikre kvaliteten på beslutningsunderlaget og at beslutningen om videreføring av et prosjekt undergis reell politisk styring. KVVU og KS1 skal bidra til mer vellykkede prosjekter idet man har som mål å sikre taktisk og strategisk vellykkethet som handler om å vurdere effekt- og samfunns mål og formåls- og allokerings effektivitet.

Kostnadsestimering og ekstern kvalitetssikring (KS2)

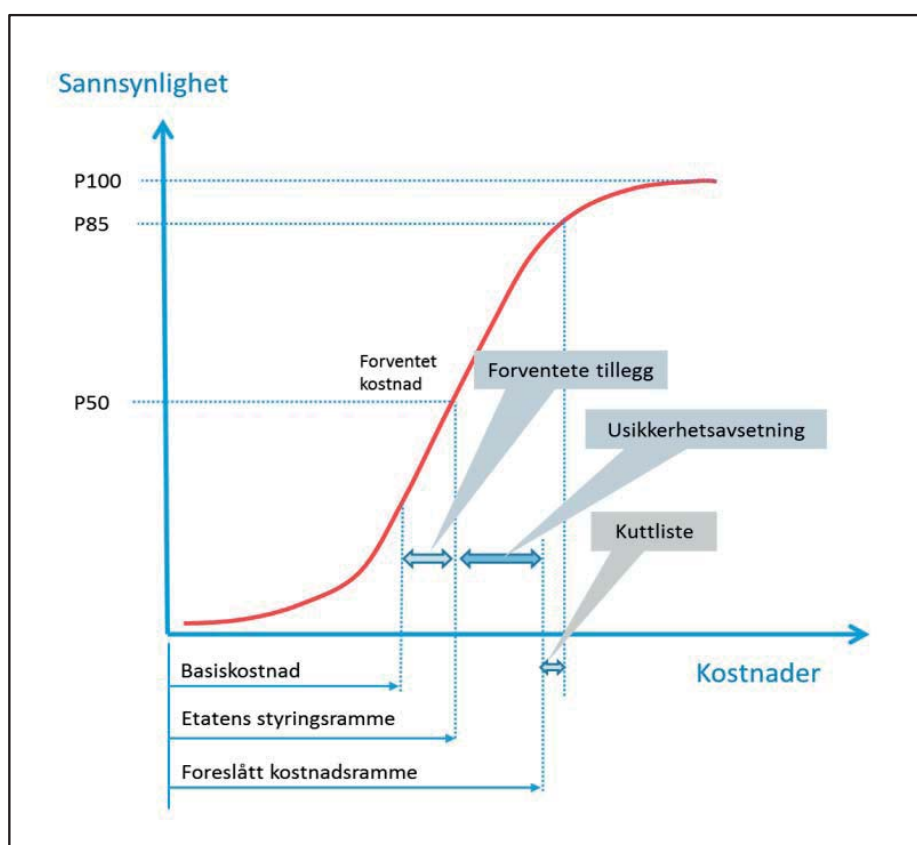
Før prosjektet kan legges frem for Stortinget for eventuell beslutning om gjennomføring og kostnadsramme, må det foreligge et kostnadsestimat. De ulike statsetatene har litt ulik metodikk for estimering av utbyggingskostnad. Statens vegvesen, som er ansvarlig for nesten halvparten av prosjektene underlagt ekstern kvalitetssikring, utarbeider sine kostnadsestimat ved bruk av den såkalte Anslag-metoden som benytter stokastisk estimering (se Statens vegvesen, 2014). Ved hjelp av matematisk-analytiske metoder eller simuleringsverktøy kommer en frem til en kumulativ sannsynlighetsfordeling for samlet investeringskostnad. Et kostnadsestimat på P50 nivå betyr at sannsynligheten for at den sluttkostnaden blir på dette nivået eller lavere er 50 prosent. Den ansvarlige etaten gis normalt et budsjett tilsvarende P50 – kalt styringsramme. Det totale budsjettet for prosjektet, eller kostnadsrammen, tilsvarer normalt P85⁵. Dette er vist i Figur 3-3 (Samset og Volden, 2013).

Det sentrale her er at usikkerheten tas hensyn til og presenteres som en del av kostnadsestimatet. I prosjektsammenheng sier vi ofte at usikkerhet er gapet mellom den kunnskap og kontroll man har i prosjektet og den kunnskap og kontroll man skulle ha hatt for å oppnå et optimalt resultat. I praksis er det umulig å vite med full sikkerhet hva et tiltak vil koste før det står ferdig. Kostnadsestimatet må derfor ta hensyn til denne usikkerheten. Det å ikke ta hensyn til usikkerhet gjennom bruk av deterministiske kalkyler, vil i beste fall

⁵ Ulike sannsynlighetsnivåer betegnes gjerne som P-verdier.

innebære å underkommunisere usikkerheten – i verste fall å forlede beslutningstakere og omverden.

De ulike etatene har som nevnt ulik praksis og kompetanse på kostnadsestimering. Ordningen med ekstern kvalitetssikring setter derfor kun krav om at den ansvarlige etaten skal ha utarbeidet et basisestimat, som er summen av den deterministiske grunnkalkylen og et uspesifisert tillegg. Dette blir gjenstand for kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2) før vedtak om bevilgning i Stortinget kan fattes og prosjektet igangsettes. KS2 skal sikre operasjonell vellykkethet og handler om realistiske budsjetter og om å sikre at leveransen frembringes på tids- og kostnadseffektivt vis. Resultater viser at prosjekter underlagt KS2 har god kostnadskontroll og at omfanget av kostnadsoverskridelser er mindre enn i en del andre land (Samset og Volden, 2013; Welde, 2015).



Figur 3-3: Stokastisk kostnadsestimering. Definisjon av sentrale begreper.

Kostnadsoverskridelser, det vil si sluttkostnad høyere enn vedtatt budsjett, er en utfordring i mange sektorer i de fleste land. Det er en omfattende forskningslitteratur om dette temaet og etter hvert også en rekke forklaringer på hvorfor overskridelser skjer. En ofte brukt kategorisering av årsaker er den foreslått av Flyvbjerg (2009) som hevder at i) politiske, ii) tekniske og iii) psykologisk/kognitive forhold er de viktigste årsakene til at prosjekter blir

dyrere enn planlagt. Ekstern kvalitetssikring kan bidra til å redusere utfordringer ved både politiske, tekniske og kognitive årsaker. Det at etatene vet at en uavhengig tredjepart vil gjennomgå kostnadsestimatet, vil naturlig nok redusere en eventuell tilbøyelighet til å bevisst velge lave estimat. Videre er kvalitetssikrerne representanter for kompetente fagmiljø med lang erfaring og en kritisk-konstruktiv gjennomgang av det arbeidet etatene har gjort vil kunne øke kvaliteten på arbeidet over tid. Uavhengig av egen estimeringskompetanse i etatene vil ekstern kvalitetssikring også kunne bidra med en tredjepartsvurdering som er spesielt godt egnet til å redusere effekten av kognitive effekter på underestimering av kostnader.

3.2 Andre prosjektmodeller

Statens prosjektmodell er kun ett eksempel på en prosjektmodell. Det eksisterer en rekke modeller som er i bruk i både privat sektor, andre deler av offentlig sektor og i andre land. Haanæs m.fl. (2004) og Solheim m.fl. (2005) omtaler flere av disse. Internasjonalt og i privat sektor eksisterer det en rekke ulike prosjektmodeller. Under beskriver vi kort noen modeller fra offentlig sektor.

Prosjektveiviseren (Difi)

Av nyere dato er Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin såkalte prosjektveiviser. Prosjektveiviseren er Difis anbefalte prosjektmodell for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i offentlige virksomheter. Formålet er å bidra til flere vellykkede prosjekter har sitt hovedfokus på den overordnede prosjektstyringen i grenseflaten mellom disse. Den beskriver et sett med faser som prosjekter skal gjennom, med angitte beslutningspunkter og dekker hele prosessen fra prosjektets konsept til overlevering og avslutning, samt realisering av gevinster. Metodikken er basert på PRINCE2 som er en anerkjent sertifisering for prosjektledelse, opprinnelig utviklet i Storbritannia, og i dag utbredt i store deler av verden. Hovedfasene i prosjektveiviseren illustreres i Figur 3-4 (Difi, 2015).



Figur 3-4: Prosjektveiviseren til Difi

Modellen har seks beslutningspunkter i forkant (etterkant) av hver fase. Disse er:

1. Beslutte om foreslått idé eller forbedringstiltak skal utredes nærmere i en konseptfase.
2. Beslutte om prosjektforslaget representerer en ønskelig investering som bør detaljeres videre i en planleggingsfase.
3. Beslutte oppstart av første gjennomføringsfase.
4. Beslutte om avslutningsaktivitetene kan starte og om produkter (leveranser) og dokumenter som skal overføres til linjen kan godkjennes.
5. Beslutte om prosjektet kan avsluttes.
6. Å evaluere gevinstrealiseringsplanen og beslutte ytterligere tiltak for videre gevinstrealisering.

Difi sin prosjektmodell er i utgangspunktet ment for IKT-prosjekter, men er såpass generisk at den også kan benyttes for andre prosjekter. Eksempelvis er Asker kommune i ferd med å innføre Prosjektveiviseren for bruk i sine bygge- og anleggsprosjekter. Fra før bruker kommunen Prosjektveiviseren som pensum i alle sine kurs i prosjektledelse, både prosjektlederkurs og eierstyringskurs.

Bygg21

En annen og aktuell prosjektmodell er Bygg21 sin fasenorm som ble sendt på høring våren 2015 (Bygg21, 2015). Bygg21 er et langsiktig og bredt anlagt samarbeid mellom byggenæringen og statlige myndigheter som skal legge til rette for at byggenæringen bedre kan løse utfordringer innenfor bærekraft, produktivitet og kostnadsutvikling. Det nye forslaget til norsk fasenorm, inneholder åtte faser:

1. Strategisk definisjon.
2. Programutvikling og konseptutvikling.
3. Forprosjektutvikling.
4. Utvikle grunnlag for produksjon og leveranser.
5. Produksjon og leveranser.
6. Overlevering/ ibruktakelse.
7. Bruk.
8. Avhending.

Intensjonen er at dette skal fungere som en ramme for definisjon av nødvendige steg i gjennomføringen av et bygge- og eiendomsprosjekt og dermed skape bedre produktivitet og måloppnåelse.

Statsbyggs modell

Concept rapport nr. 45

En annen prosjektmodell fra bygg-sektoren er Statsbyggs prosjektmodell. Modellen deles inn i følgende faser (Statsbygg, 2015):

1. Konseptfase
2. Programfase
3. Forprosjektfase
4. Detaljprosjektfase
5. Byggefase
6. Reklamasjonsfase

Det er i konseptfasen og programfasen at de reelle tidligfaseutredningene finner sted. Konseptvalgfasen er normalt ikke en del av Statsbyggs prosjektmodell, men er vanlig i store og kompliserte prosjekter. I konseptfasen innhenter Statsbygg arkitekter og andre rådgivere. Forventninger avklares, mål og ambisjoner avstemmes og konseptuelle alternativer vurderes. Programfasen er den første og viktigste fasen for oppdragsgivere og brukere i prosjektet. Et viktig moment under programfasen er å avstemme forventninger og ambisjoner hos oppdragsgiver. Programfasen omfatter behovsutredninger – herunder mulighetsstudier og konsekvensutredning, kostnadsoverslag, rom- og funksjonsprogram, byggeprogram samt miljøambisjoner. Hovedmålet med programfasen er å utarbeide et byggeprogram med et kostnadsestimat og en fremdriftsplan for prosjektet, og danner grunnlag for forprosjektfasen.

De ulike prosjektmodellene beskrevet ovenfor har mange likheter og ulike virksomheter har mange muligheter for løsninger tilpasset sin sektor. Det er en økende bevissthet i staten omkring behovet for tidligfasevurderinger ut over behovet for presise kostnadsanslag. I resten av rapporten vil vi se nærmere på i hvilken grad norske kommuner baserer sin investeringsvirksomhet på definerte prosjektmodeller. Først ser vi litt nærmere på kommunal sektor og innenfor hvilke rammer norske kommuner gjennomfører investeringer.

4 Kommunal organisering, planlegging og investeringsvirksomhet

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Kommunalt konsum står for om lag 15 prosent av BNP for Fastlands-Norge og sysselsetter med sine vel 500.000 ansatte om lag 20 prosent av den yrkesaktive befolkningen.

Kommunene er vår viktigste tjenesteleverandør og kommunenes realkapital er nødvendig for kommunal tjenesteyting. Kommunal sektor investerer årlig for om lag 50 milliarder kroner og representerer en realkapital på nesten 1.000 milliarder kroner, tilsvarende 13 prosent av den faste realkapitalen i Norge⁶. De siste årene har kommunesektorens gjeld økt kraftig, og langt kraftigere enn inntektsveksten. Det avspeiler en sterk økning i investeringene, sammen med svak evne til egenfinansiering på grunn av utilstrekkelig netto driftsresultat (KS, 2012).

Det er kommuneloven som regulerer hvordan en kommune skal organiseres. Kommuner og fylkeskommuner kan enten organiseres etter formannskapsprinsippet eller det parlamentariske prinsipp.

Kommuner organisert etter formannskapsprinsippet har en politisk struktur bestående av tre nivåer:

1. Kommunestyret (eller bystyret)
2. Formannskapet
3. Et system av politiske utvalg, komiteer eller styrer

⁶ Fast realkapital er hentet fra nasjonalregnskapet og omfatter både realkapital som boliger og andre bygninger, anlegg, transportmidler, maskiner og annet produksjonsutstyr mv.

De fleste av landets kommuner er organisert etter formannskapsprinsippet.

Kommunestyret (bystyret) er kommunens øverste politiske organ og har beslutningsmyndighet i alle saker som angår kommunen dersom ikke annet fremgår av lovverket. Kommunestyret velges av kommunens innbyggere ved valg hvert fjerde år.

Formannskapet er et utvalg under kommunestyret som fungerer som et «arbeidsutvalg» for kommunestyret som har ansvar for å forberede saker som skal behandles i kommunestyret. Det er vanlig at kommunestyret delegerer beslutningsmyndighet til formannskapet i en rekke saker. Medlemmene velges blant medlemmene i kommunestyret.

I tillegg har kommunene en rekke faste politiske utvalg (ofte kalt utvalg, komite eller styre) for ulike fagområder (helse- og omsorg, oppvekst, kultur o.l.) eller funksjoner (saker eller oppgaver med samme type administrative prosesser). Utvalgene er dels et saksforberedende organ for formannskap og kommunestyret, men kan også få delegert beslutningsmyndighet fra kommunestyret. Kommunestyret velger selv hvor mange utvalg man skal ha, hvilket område de skal gjelde for og velger medlemmer til utvalgene.

Ordføreren leder møtene i kommunestyret og formannskapet, og er rettslig representant for kommunen.

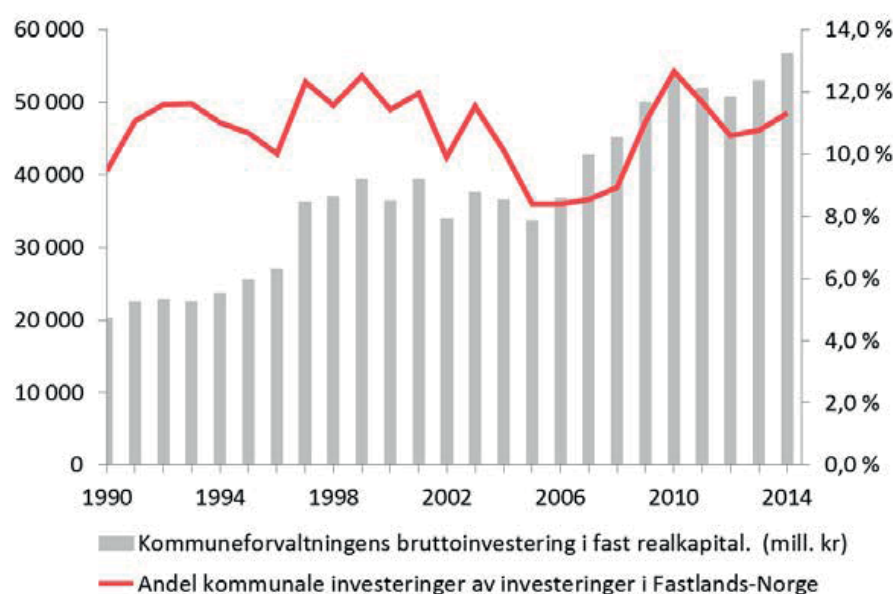
Den kommunale administrasjonen ledes av en administrasjonssjef (vanligvis kalt rådmann). Administrasjonssjefen/rådmannen har det overordnede ansvaret for å iverksette kommunestyrets vedtak og gjennomføre den daglige driften av kommunen.

I kommuner organisert etter det parlamentariske prinsippet er kommunestyret (bystyret) og kommunerådet (byrådet) de viktigste organene. Disse har mange likheter med det nasjonale styringssystemet med storting og regjering. Det eller de partiene som utgjør flertallet i kommunestyret danner kommuneråd, og kommunerådet må ha kommunestyrets tillit for å bli sittende (parlamentarisk ansvarlig ovenfor kommunestyret). Det politiske sammensatte kommunerådet er den øverste leder for den kommunale administrasjonen, og ofte har man byrådsavdelinger med byrådsleder for ulike fagområder (finans, helse- og omsorg, oppvekst, kultur o.l.). Som under formannskapsmodellen er ordføreren ansvarlig for å organisere arbeidet i kommunestyret, mens formannskapet og administrasjonssjefen (rådmann) er organer som faller bort i den parlamentariske modellen. Kommunene Oslo, Bergen og Tromsø benytter den parlamentariske modellen.

4.1 Investeringsvirksomhet i kommuner og fylkeskommuner

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenesteområder. De siste 25 årene har kommunesektorens årlige investeringer vokst fra rundt 20 milliarder kroner til over 55 milliarder kroner i 2014 (målt i 2012-priser). Særlig i perioden 2006 til 2010 var det en kraftig vekst i de årlige investeringene, fra 33 milliarder i 2006 til 53 milliarder i 2010 (i faste 2012-priser). Dette utgjør en realvekst på 60 prosent. Noe av denne veksten kom som en konsekvens av forvaltningsreformen der fylkeskommunene overtok ansvaret for en betydelig andel kilometer riksveg fra og med 2010.

Kommuneforvaltningens årlige investeringer har i perioden 1990 – 2014 stort sett ligget mellom 8 og 12 prosent av investeringene i Fastlands-Norge. Den kraftige investeringsveksten i kommunal sektor gjenspeiler i stor grad aktivitetsveksten i Norsk økonomi, men har vært noe større i perioden. Mens de årlige bruttoinvesteringene i fastlands-Norge har økt med 134 prosent (målt i faste 2012-priser) de siste 25 årene har, har kommuneforvaltningens årlige investeringer økt med 180 prosent i samme periode. Figur 4-1 viser utviklingen i investeringer siden 1990.

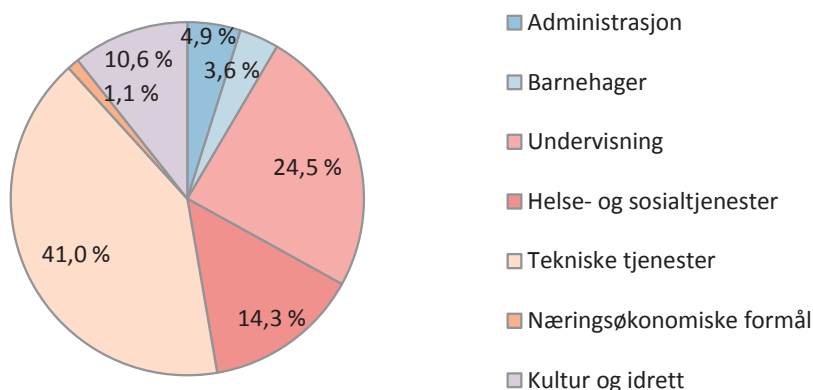


Figur 4-1: Kommuneforvaltningens bruttoinvesteringer i millioner kroner (venstre akse) og kommuneforvaltningens bruttoinvesteringer i prosent av investeringer i Fastlands-Norge (høyre akse), 1990-2014. I Faste 2012-priser. Kilde: SSB.

Kommunene står for om lag tre av fire investeringskroner (sammenliknet med fylkeskommunene). Mens de kommunale investeringene fordeler seg på en rekke tjenesteområder, er de fylkeskommunale investeringene derimot

hovedsakelig avgrenset til samferdsel og videregående skole. Figur 4-2 viser den prosentvise fordelingen av investeringer på ulike tjenesteområder i 2013. Denne fordelingen har vært rimelig stabil de siste fem årene. Investeringsnivået er størst innen de tekniske tjenestene (samferdsel, vann, avløp og renovasjon) med en andel på om lag 40 prosent. Investeringer til undervisningsformål (grunn- og videregående skole) utgjør nærmere 25 prosent.

En stor andel av prosjektene i kommunal sektor gjelder såkalte formålsbygg, det vil si skoler, barnehager, sykehjem, omsorgsboliger og idretts- og kulturbygg. Investeringer i kommunale formålsbygg har ligget rundt 20 milliarder kroner årlig de siste fem år og utgjør mellom 40 og 50 prosent av de kommunale investeringene. Mange av disse er hva man kan kalle repeterende prosjekter; man gjennomfører mange prosjekter som ligner hverandre relativt hyppig (om enn ikke årlig i den enkelte kommune). Det samme gjelder innenfor tekniske tjenester. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene. For en mindre kommune kan det gå mange år mellom hver gang man bygger en skole, mens Oslo kommune har hatt stor byggeaktivitet de senere år og bygger i snitt ett klasserom i uken (KS, 2014).



Figur 4-2: Investeringer på ulike tjenesteområder i prosent av totale investeringer. Kommuner og fylkeskommuner 2013.

Demografi og vedlikehold/rehabilitering er ofte de viktigste investeringsdriverne i kommunal sektor (ECON Analyse, 2005). I tillegg har statlige satsinger og lavt rentenivå vært en årsak til den sterke veksten i realinvesteringene de siste ti årene (KS, 2011).

Statlige satsinger

Statlige satsinger innenfor eldreomsorg, psykiatri, skole, kirkebygg og svømmehaller har stimulert til store nyinvesteringer og rehabiliteringer. Gjennom rentekompensasjonsordninger har staten dekket rentekostnadene på investeringsbeløpet for å stimulere kommunene til å foreta investeringer innenfor skole, svømmehaller og kirkebygg. Det har også i en årrekke vært en

politisk satsing på utbygging av institusjonsplasser innenfor pleie og omsorg, der kommunene mottar betydelige tilskudd som skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger.

Demografi

Sterk befolkningsvekst gjennom flere år har krevd store investeringer for å dekke økt etterspørsel etter en rekke kommunale tjenester. Befolkningsutviklingen er imidlertid ujevn der man ser en økt sentralisering med tilflytting til de større bykommunene eller kommuner lokalisert i nærrområdene til disse, mens distriktskommunene taper terreng. I noen år, særlig før 2007, fikk de mest sentrale kommunene mer enn 100 prosent av befolkningsveksten i Norge (SSB, 2015). Den sterke sentraliseringen har medført at behovet for nyinvesteringer har vært langt større enn hva som følger av befolkningstallene for landet i alt (KS, 2011). De fleste som flytter er relativt unge og mange av dem har barn. Kommuner med sterk befolkningsvekst kan derfor ha behov for høye infrastrukturinvesteringer i barnehager og skole, og i forbindelse med etablering av nye boligområder. For kommuner med befolkningsnedgang er utfordringene av en annen type. Eksempelvis kan færre barn gjøre det rasjonelt å konsentrere elevene om færre skoler. Det kan kreve nyinvesteringer (ECON Analyse, 2005).

Vedlikehold

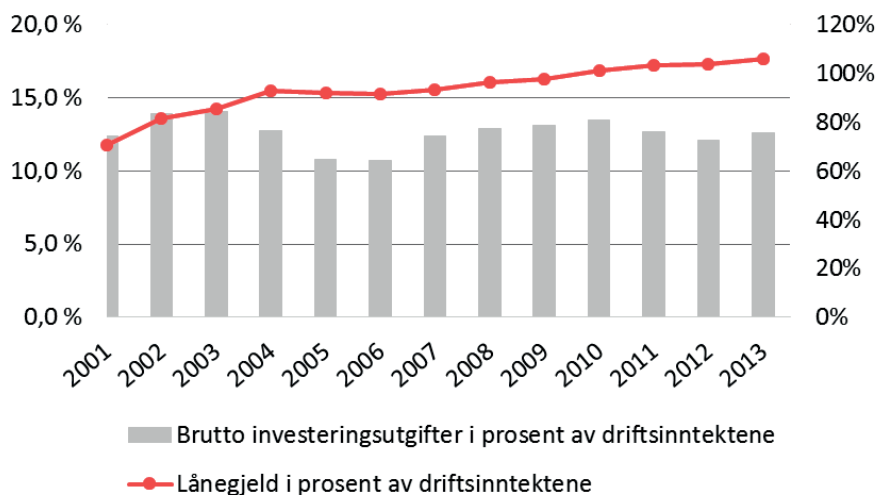
Mangelfullt vedlikehold på den kommunale bygningsmassen kan ha bidratt til behov for høye investeringer. Multiconsult og Kommunesektoren organisasjon (KS) har dokumentert mangelfullt vedlikehold og store oppgraderingsbehov knyttet til skole-, omsorgsbygninger og barnehager. Lavt nivå på vedlikeholdet over lang tid kan ha medført at mange kommuner har fornyet/oppgradert dårlige bygg gjennom investeringer fremfor løpende vedlikehold. Dermed kommer utgiftene til syne som en investering og ikke vedlikehold (KS, 2014). En annen årsak er at kommunene ikke har lov å lånefinansiere løpende vedlikehold og heller ikke rehabilitering på grunn av utsatt vedlikehold. Det kan føre til at forfall går så langt at man er nødt til å investere på nytt.

Endrede behov har også medført at deler av bygningsmassen har blitt utdatert eller lite hensiktsmessig. For eksempel innenfor skolesektoren der opplæringsloven og «Kunnskapsløftet» (2006) setter krav til å variere undervisningens organisering og arbeidsform, noe som har betydning for skolens fysiske utforming.

4.2 Kommunale investeringer og lånefinansiering

I denne studien er det investeringssiden og ikke finansieringssiden som belyses. Lån som finansieringskilde har imidlertid en viktig funksjon i kommunal sektor og omtales derfor kort i det følgende.

Det finansielle ansvarsprinsipp i kommunal sektor tilsier at den som har nytte av en vare og/eller tjeneste også bør ta kostnaden knyttet til å fremskaffe den. Anskaffelser som fullt ut forbrukes i året, bør fullt ut betales av årets inntekter (formuesbevaringsprinsippet). Ved anskaffelser av varig verdi som gir et positivt bidrag til tjenestetilbudet over en lengre periode, slik som bygninger, større maskiner etc., bør også betalingen gjenspeile denne fordelingen. Dette bunner i generasjonsprinsippet som sier at brukerne skal kun betale for tjenester de selv har nytte av, og dagens brukere skal ikke subsidiere bruken til andre generasjoner. Lånefinansiering er med dagens system det instrument kommunene har for å fordele betaling for en vare eller investering over tid.



Figur 4-3: Brutto investeringsutgifter i prosent av driftsinntektene og lånegjeld i prosent av driftsinntektene. Kommuner og fylkeskommuner, 2001-2013. Løpende priser.

De siste årene har kommunesektorens gjeld økt kraftig, og langt kraftigere enn inntektsveksten. Det avspeiler sterkt økte investeringer, sammen med svak evne til egenfinansiering på grunn av utilstrekkelig netto driftsresultat (KS, 2012). Mens investeringsutgiftene som andel av driftsinntektene har ligget på mellom 11 og 14 prosent i perioden 2001-2013, har lånegjelden vært jevnt stigende fra 70 prosent til 106 prosent av driftsinntektene i samme periode. Ved utgangen av 2013 utgjorde brutto lånegjeld til kommunal sektor 455 milliarder kroner, mens den i 2001 var på 277 milliarder kroner (oppjustert til prisnivå 2013). Figur 4-3 viser utviklingen i investeringsutgifter (venstra akse) og lånegjeld siden årtusenskiftet (høyre akse).

Kommunesektoren har imidlertid en rekke finansielle eiendeler som gjør at nettogjelden er langt lavere enn bruttogjelden. I 2013 var nettogjelden på 175 milliarder kroner og utgjorde nærmere 44 prosent av inntektene. Nettogjelden har imidlertid steget kraftig i perioden fra 2001 da den utgjorde kun 7 prosent av inntektene.

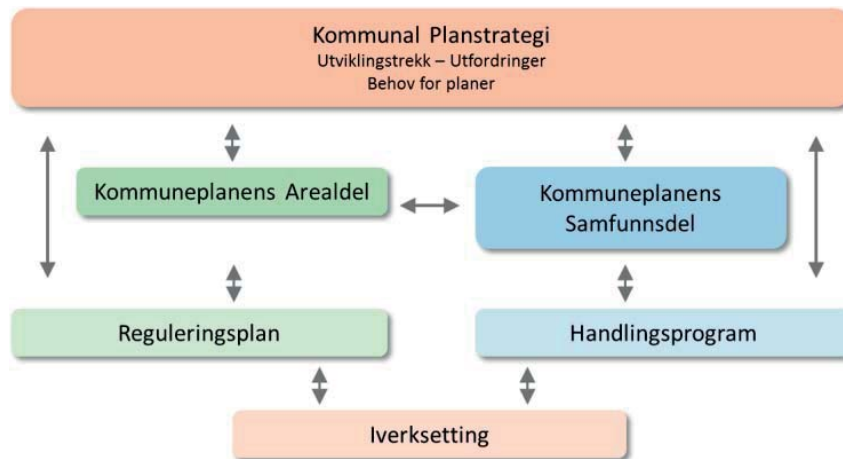
Den samlede rentebelastende nettogjelden er imidlertid lavere enn det nettogjeldsandel skulle tilsi. Deler av lånene er knyttet til tjenester der avdrag og renter finansieres gjennom kommunale gebyrer, slik som gebyrer knyttet til vann, avløp og renovasjon. Videre er det slik at staten som tidligere nevnt dekker rentekostnader og noen avdrag på kommunale skole-, kirke- og sykehjemsinvesteringer samt til transporttiltak i fylkene. En del kommuner har også betydelige videreutlån fra Husbanken til private husholdninger. Samlet rentebelastende netto gjeld for kommunesektoren ved utgangen av 2013 utgjorde derfor kun om lag 30 prosent av inntektene. Basert på dette anslaget vil en endring i det generelle rentenivået på 1 prosentpoeng endre kommunesektorens årlige netto renteutgifter med om lag 1¼ milliarder kroner.

Kommunenes gjeldsnivå avhenger ikke bare av investeringsnivået, men også av hvor stor andel av investeringene som lånefinansieres. Gjennomsnittlig andel lånefinansierte investeringer i kommunene har variert mellom 58 og 73 prosent i perioden fra 2004 til 2013. I 2013 utgjorde andelen 65 prosent (Riksrevisjonen, 2015).

4.3 Det kommunale plansystemet

Planlegging og arealforvaltning er en forutsetning for god samfunnsutvikling. Det er regjeringen og Stortinget som fastsetter de nasjonale målene, mens kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for planleggingen på kommune- og fylkesnivå. Den kommunale planleggingen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. Planleggingens primære funksjon er å skaffe til veie et grunnlag for å fatte beslutninger. Et grunnleggende krav til kommunal planlegging som system må derfor være at planleggingen er koblet til kommunale beslutningsprosesser (Amdam m.fl., 1998).

Kommunene er etter plan- og bygningsloven § 10-1 pålagt å ha en planstrategi og en kommuneplan som skal omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til utviklingen av kommunesamfunnet. Figur 4-4 viser hvordan det kommunale plansystemet er bygd opp.



Figur 4-4: Det kommunale plansystemet

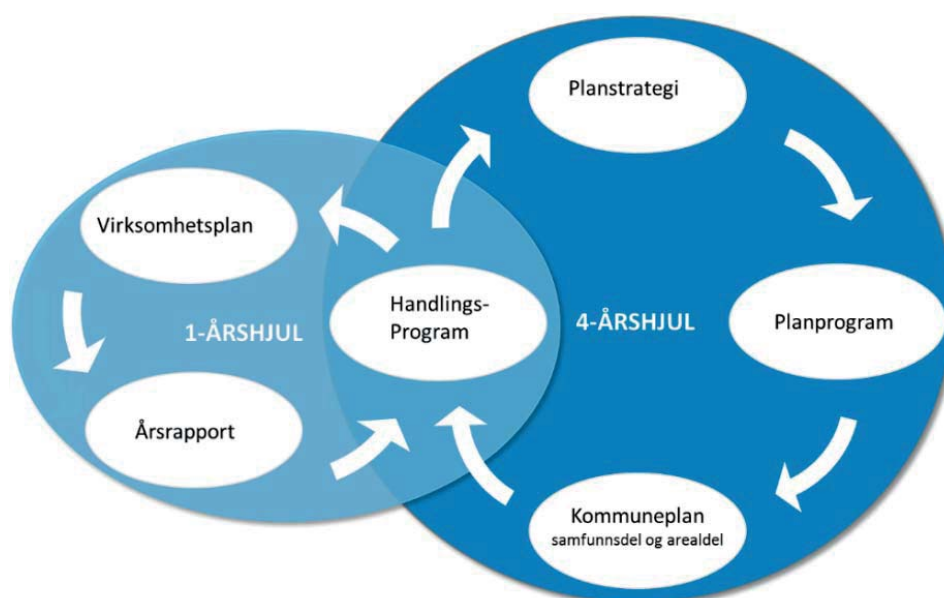
Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument og gir rammer for utvikling av kommunesamfunnet og forvaltningen av arealressursene. Denne er delt opp i en samfunnsdel og en arealdel. Samfunnsdelen skal omhandle langsiktige utfordringer når det gjelder miljø, mål og strategier for kommunesamfunnet og kommunen som organisasjon, sektorene og utvalgte målgrupper. Det er et mål at sektorplanleggingen (for eksempel innenfor skole eller helse og omsorg) skal være forankret i samfunnsdelen og gi retningslinjer og rammevilkår for sektorenes virksomhet og for befolkningen. Mange kommuner har for eksempel skolebruksplaner (sektorplan) som rulleres med jevne mellomrom. Disse planene trekker opp de langsiktige linjene for skolestrukturen i kommunen basert på demografiske endringer og kartlegger behov for nybygg, rehabiliteringer eller nedleggelse og er styrende for de investeringene kommunene foretar.

Samfunnsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel for de fire påfølgende budsjettår eller mer. Handlingsprogrammet skal konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer og skal revideres årlig. Dette er i samsvar med plikten etter kommuneloven til å utarbeide økonomiplan, som kan inngå i handlingsdelen. Økonomiplanen tar utgangspunkt i kommuneplanens langsiktige mål, strategier og utfordringer og angir hvordan kommunen skal anvende sine ressurser for å nå vedtatte politiske mål. Årsbudsjettet er som regel første året i økonomiplanen, og beskriver ressursfordelingen i detalj for det gjeldende året, mens årsregnskapet oppsummerer hvordan ressursbruken faktisk ble (KRD, 2013).

Samfunnsdelen skal også gi grunnlaget for overordnede prioriteringer i arealdelen. Arealdelen skal vise hvor i kommunen utbygging kan skje og hvilke arealer som skal brukes til landbruk, natur eller friluftsliv.

Reguleringsplaner fastsetter vilkårene for arealbruk og bebyggelse innenfor et nærmere avgrenset område. Reguleringsplan skal vedtas av kommunestyret, men kan utarbeides både av offentlige og i noen tilfeller også private aktører. Det skal alltid foreligge reguleringsplan før det gis tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider, men kommunen kan også stille krav om at det skal foreligge reguleringsplan i andre tilfeller.

Det er opp til den enkelte kommune å selv konkretisere hvordan styringsdokumentene skal henge sammen og hvilke rutiner de har for utarbeidelse av de ulike plandokumentene. Figur 4-5 viser hvordan en kan tenke seg sammenhengen mellom styringsdokumentene. Økonomiplanen inngår både i et ettårsperspektiv sammen med årsbudsjettet og årsregnskapet og et fireårsperspektiv i kommuneplansystemet med planer på mellomlang og lang sikt.



Figur 4-5: Sammenhenger mellom styringsdokumenter

Kommunesektoren har med dette et plansystem som gir et godt grunnlag for å foreta de investeringene kommunen har behov for. Langsiktig planlegging bidrar til å skaffe oversikt over fremtidig handlingsrom, og gir de folkevalgte bedre mulighet for å påvirke utviklingen av kommunens tjenester, i takt med endringer i behov, befolkning og bosettingsmønster. Dette danner grunnlaget for at aktiviteten i kommunen legges på et nivå som kan opprettholdes på lengre sikt. God planlegging gir gevinster i form av bedre ressursutnyttelse og et bedre tjenestetilbud.

4.4 Kommunale investeringer og regelverk

Kommuneloven inneholder en rekke krav til kommunenes budsjett og regnskap for å sikre en balansert økonomisk utvikling i kommunene. Bestemmelsene i kommuneloven er avledet fra det tidligere nevnte formuesbevaringsprinsippet, som innebærer at en kommunes samlede formue ikke skal reduseres over tid.

Det er et krav at økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Årsbudsjettet skal også være realistisk og det skal være inndelt i en driftsdel og investeringsdel. Økonomiplanen skal vise hvordan kommunens investeringer i bygg og anlegg vil påvirke kommunens økonomi de neste fire årene. En investering i bygg, for eksempel en skole eller et sykehjem, skal imidlertid dekke et behov i lang tid utover dette og bør sees i et mye lengre perspektiv enn fire år.

Når det kommer til styring og organisering av investeringsprosjekter, har kommuneloven ingen bestemmelser eller standarder som pålegger kommunen å styre eller organisere investeringsprosjekter på en bestemt måte. Loven har imidlertid et generelt krav til at administrasjonssjefen legger frem saker for folkevalgte organer som er forsvarlig utredet. Videre skal administrasjonssjefen sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll (kml. § 23 pkt. 2).

Forarbeidene til kommuneloven angir ikke nærmere krav til forsvarlig utredning, men Riksrevisjonen skriver i sin rapport «Undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning» at det ut fra allmenne krav vil bety at saker er godt opplyst, og at alternativer og konsekvenser, inkludert økonomiske konsekvenser, er belyst. Krav om at saker skal være tilfredsstillende utredet fremgår også av annet overordnet regelverk, som forvaltningsloven og offentlighetsloven. I tillegg gjelder ulovfestede prinsipper om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk (Riksrevisjonen, 2015).

I Kommunal- og regionaldepartementet sin rapport om «Internkontroll i norske kommuner» (Agenda, 2008) hevdes det at betryggende kontroll forutsetter «at en har en overordnet oversikt over hvilke risikoer som påvirker om kommunen når sine mål eller ikke. Dette må følges opp av tilpassede styrings- og rapporteringssystemer, som gir oversikt og grunnlag for gjennomføring av tiltak ved avvik. Overordnet forståelse av risiko og adekvate styringssystemer kan dermed ses som forutsetninger for betryggende kontroll» (s. 7). Ut i fra dette bør man forvente at kommunen har rutiner og system for utredning og gjennomføring av investeringer. Særlig når det gjelder store og ofte irreversible investeringer for kommunen.

Denne studien omhandler realinvesteringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler. Som nevnt tidligere har kommunesektoren betydelige finansielle eiendeler, herunder 55 milliarder kroner i aksjer og obligasjoner. I kommuneloven er det krav til at kommunene skal ha regler for kommunens finansforvaltning. Dette inkluderer også finansielle investeringer. Kommunene er pålagt å ha et finansreglement som inneholder regler om forvaltning, rapportering, rutiner og kontroll for å sikre at kommunen unngår vesentlig finansiell risiko. Videre er det et krav til at kommunens finansreglement skal revideres i hver kommunestyreperiode og kvalitetssikres av eksternt aktør med kompetanse på området. Bestemmelsen har som formål å ivareta at kommuner og fylkeskommuner skal være i stand til å yte et godt og stabilt tjenestetilbud. Det er kommunen selv som må ta stilling til hva som er vesentlig finansiell risiko for kommunen. Dersom kommunen påtar seg så stor finansiell risiko at det er risiko for at man vil få tap som kan gå utover tjenestetilbudet vil man fort ha brutt reglene om å unngå vesentlig finansiell risiko. Høsten 2007 ble det kjent at åtte norske kommuner stod overfor store tap etter å ha investert fremtidige kraftrelaterte inntekter i amerikanske finansprodukter (den såkalte Terra-skandalen). For flere av disse kommunene ble det konkludert med at kommunene hadde tatt vesentlig finansiell risiko.

Til sammenligning er det altså ikke noe tilsvarende krav til reglement, rapportering og kontroll av investeringsprosesser når det gjelder realinvesteringer, selv om det som tidligere nevnt er godt med eksempler i media på at enkeltprosjekter har hatt store kostnadsoverskridelser. I tillegg overser man ofte nødvendig avsetning til fremtidig verdibevarende vedlikehold av investerte prosjekter som vist ovenfor. Dette fører ofte til betydelig reduksjon i investeringens levetid og/eller lavere kvalitet på byggene, i form av nedslitte lokaler med dårlig inneklima. Det kan bli dyrt på sikt.

Når det gjelder realinvesteringer, setter ikke kommuneloven noen begrensninger for hva en kommune kan investere i. Loven regulerer imidlertid hvilke formål som kan lånefinansieres. Som nevnt tidligere lånefinansieres en stor del av investeringene, og kommunelovens begrensninger for hva en kommune kan låne til vil dermed kunne sette indirekte beskrankninger for hvilke investeringer en kommune kan gjennomføre. Lovens § 50 bestemmer at kommunene kan ta opp lån for å finansiere investeringer i bygninger, anlegg og varige driftsmidler til eget bruk. Låneadgangen er begrenset til anskaffelser av varig verdi noe som innebærer at vedlikehold ikke kan lånefinansieres. Påkostninger som forbedrer funksjonaliteten og/eller levetiden vil imidlertid kunne defineres som en investering som kommunen kan ta opp lån til. Videre kan en kommune ta opp lån til bl.a. likviditetsformål (eller avtale om likviditetstrekkrettigheter), videre utlån (ikke næringsvirksomhet) og lån til forskuttering (av for eksempel statlige investeringer som tilbakebetales kommunen på et senere tidspunkt).

Staten har også en godkjenningsordning for kommuner og fylkeskommuner som er oppført i ROBEK-registeret. ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. I juni 2015 var det registrert 48 kommuner i registeret. Disse kommunene må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Formålet med ordningen er at staten har et virkemiddel til å kunne begrense låneopptak for å bedre den økonomiske balansen i kommunene. Årsaker til at låneopptak ikke blir godkjent kan være svak økonomisk balanse, manglende omstilling i kommunen, investeringer som ikke er lovpålagt oppgave, for høyt gjeldsnivå m.m. Godkjenningsordningen kan føre til at kommunene blir mer forsiktige med lånevedtak og nye investeringer.

5 Noen eksempler på kommunale investeringsprosjekt

Kommuneplanprosessen gir kommunene et redskap for strategisk planlegging som prosjekter kan utredes og gjennomføres innenfor. Men ting går ikke alltid som planlagt. For å illustrere noen av de utfordringene som kommunale investeringsprosjekt er omfattet av, har vi gjennomført studier av fem kommunale prosjekter av ulik størrelse, type og fra ulike kommuner. Case-studier kan brukes for å studere komplekse fenomener på nært hold samt for å få dypere innsikt og kunnskap. De benyttes ofte som en første tilnærming i en forskningsprosess for å identifisere viktige parametere og prosesser for videre studier (Samset m.fl., 2009).

De fem prosjektene som vi har sett nærmere på er Stupetårnet på Hamar, Bardufoss ungdomsskole, AdO arena i Bergen, Leangen plashall i Trondheim og Rauma Helsehus. Prosjektene beskrives i detalj i Vedlegg 1 til 5, men beskrives kort nedenfor. Vi har på ingen måte noe grunnlag for å si at prosjektene er representative for kommunale prosjekter – til det er utvalget for lite og for smalt. De er heller valgt fordi de har fått omfattende medieoppmerksomhet og fordi de utfordringene som har oppstått har sitt opphav i tidligfasen eller mangel på sådan. Prosjektene og deres historie er vel dokumentert i form av forvaltningsrevisjonsrapporter. I fire av prosjektene har mye gått galt, mens det siste, Rauma Helsehus, er valgt fordi det illustrerer hvordan komplekse kommunale problemstillinger kan løses.

5.1 Fem caseprosjekter

Stupetårnet på Hamar

Stupetårnet på Hamar er historien om et prosjekt som startet som et beskjedent stupebrett og som endte som en uregjerlig betongkonstruksjon hvor kostnadene løp løpsk. I kroner er det et relativt lite prosjekt, men få andre kommunale investeringer har fått så mye oppmerksomhet de siste årene.

Det startet med en idé om et stupetårn som skulle forskjønne friluftsområdet Koigen ved Mjøsa. Prosjektet ble møtt med entusiasme og et privat bidrag på 500.000 kroner sikret et positivt vedtak om bygging. Samlet skulle stupetårnet koste 1,5 millioner kroner.

Ved investeringsbeslutning var imidlertid verken omfang eller kostnader kjent og det ble snart klart at man hadde undervurdert begge deler. Det skulle ta hele

seks år før stupetårnet sto ferdig til en kostnad mange ganger høyere enn det man først hadde lagt til grunn.



Bilde 1: Stupetårnet på Hamar slik arkitekten tegnet det

Med en samlet kostnad på om lag 24 millioner kroner representerer stupetårnet et lite kommunalt investeringsprosjekt, men samtidig illustrerer det noen problemstillinger som kan gjøre seg gjeldende i prosjekter. Prosjektet ble igangsatt uten noen reell vurdering av behov og det ble heller ikke vurdert noen alternativer; det ble ikke formulert noen konkrete mål ut over det å bygge tårnet; og kanskje viktigst – kostnadsestimatet var mangelfullt og alt for lavt. Man vedtok med andre ord prosjektet på et sviktende grunnlag. Det kan godt være at stupetårnet ville ha blitt vedtatt selv om man hadde visst den reelle kostnaden, men da med en mer opplyst debatt i forkant.

Bardufoss ungdomsskole

Bardufoss ungdomsskole oppsto som et resultat av en målsetning om å spare penger ved å endre skolestrukturen. Initiativet ble tatt i en budsjettprosess og etter hvert som kostnadene økte ble det klart at prosjektet ikke var tilstrekkelig utredet på beslutningstidspunktet. Skolen er nylig ferdigstilt, men den store kostnadsøkningen betyr at det er tvilsomt om man vil oppnå de planlagte besparelsene på kommunens budsjetter.

Etter relativt kort tid ble det klart for politikerne i Målselv kommune at vedtaket om å bygge ut Bardufoss ungdomsskole i 2009 var både forhastet og gjort på et sviktende grunnlag. Kostnadsestimatet på 15 millioner kroner var for lavt og fremdriftsplanen alt for optimistisk. Grunnlaget for å fatte beslutning om endring av skolestruktur og bygging av ny ungdomsskole hadde ikke vært tilstrekkelig. Å utrede endringer av skolestruktur er et omfattende

arbeid og Utdanningsdirektoratet har i rundskriv Udir-2-2012 anbefalt at kommunene tar seg god tid til å gjøre et grundig utredningsarbeid. I rundskrivet anbefaler direktoratet en høringsfrist i slike saker på flere måneder (Utdanningsdirektoratet, 2012). Det står i kontrast til Målselv kommunes høringsfrist på i underkant av en uke.



Bilde 2: Bardufoss ungdomsskole

Det påfølgende vedtaket om å legge ned to skoler og utvide to andre var basert på et sviktende grunnlag. Målet med endringen var å spare penger, men de økonomiske sidene av saken var nærmest fraværende. Den videre prosessen fremstår som kaotisk. Det var ingen klar prosjektbeskrivelse og prosjektorganiseringen fremstår som uklar.

Sett i ettertid burde man ha utredet ulike kostnadsbesparende tiltak fremfor å gå rett på skolestrukturen. Man burde ha tatt seg bedre tid og slik at lokalpolitikere kunne ha blitt forelagt et bedre beslutningsgrunnlag med bedre økonomiske analyser. Det ville også ha styrket den demokratiske legitimiteten til en endring av skolestrukturen.

AdO arena

AdO arena⁷ i Bergen er gigantprosjektet med en lang forhistorie. Kostnadsøkningen er igjen påfallende, men det kan også stilles spørsmål ved behov og økonomisk levedyktighet.

Prosjektet har sitt opphav i en idrettsmelding fra 1992 hvor det ble vedtatt å bygge et 50 meter svømmeanlegg. De påfølgende årene var preget av diskusjoner om finansiering (det var lenge en forutsetning at anlegget skulle bygges i samarbeid med en privat aktør) og ikke minst lokalisering. Undervegs økte kostnaden stadig. Ikke før i 2006 forelå det endelige vedtaket om å legge det nye svømme- og stupeanlegget til Nygårdstangen nær Bergen sentrum. Prosjektkostnaden var da anslått til 470 millioner kroner.



Bilde 3: AdO arena i Bergen

Den videre prosessen var preget av forsinkelser, problemer med tegningsgrunnlag, krevende grunnforhold og ikke minst kostnadsøkninger. Prosjektet ble gjenstand for friske karakteristikk i lokalpressen. Først i 2014 sto det ferdig til en samlet kostnad på om lag 1.100 millioner kroner.

⁷ AdO arena er oppkalt etter svømmeren Alexander Dale Oen.

Det er først og fremst den store kostnadsøkningen som er påfallende med dette prosjektet. Uten grundige kostnads- og usikkerhetsanalyser vedtok man bygging av et stupe- og svømmeanlegg. Rekken av rene deterministiske estimat uten usikkerhetspåslag viste seg alle å være vesentlig underestimert.

Ut i fra et beslutningsperspektiv er det også andre mangler ved dette prosjektet. Det er uklart om det forelå et reelt behov for et stort stupe- og svømmeanlegg eller om behovet kunne vært løst innenfor de eksisterende svømmehallene i bydelene og i sentrum. Det ble ikke formulert mål og det ble heller ikke utredet ulike konseptuelle løsninger. Alternativene besto av ulike lokaliseringsløsninger. Og i likhet med de fleste kommunale prosjekter ble det heller ikke utført noen samfunnsøkonomisk analyse.

AdO arena er et problematisk prosjekt av mange grunner, men det vil ta tid før man kan felle noen endelig dom. En umiddelbar positiv konsekvens er at prosjektet har synliggjort behovet for grundige tidligfaseutredninger. Bergen kommune er nå i ferd med å utarbeide et investeringsreglement etter modell fra andre kommuner.

Leangen plasthall

Leangen plasthall er et prosjekt som oppsto i forbindelse med budsjettbehandlingen. Den påfølgende prosessen viste at både behov, alternativ og økonomiske rammer ikke var tilstrekkelig utredet. Hallen ble dyr og dyrere kan det bli når Trondheim kommune nå vurderer å rive hallen og bygge en annen.



Bilde 4: Leangen plasthall

Det startet med et vedtak i bystyret i 2011 der en ny hall ble forutsatt å koste om lag 19 millioner kroner. På det tidspunktet var verken lokalisering eller utforming vedtatt. Etter utredning av ulike alternativer ble det klart at budsjettrammen som ble vedtatt av bystyret var alt for lav til bygging av en ny idrettshall – til tross for at det var snakk om en såkalt letthall i plast og ikke en tradisjonell idrettshall. Da hallen etter hvert sto ferdig hadde den kostet drøye 33 millioner kroner.

Etter oppføring har hallen hatt betydelige driftsutfordringer med flere skader, feil og mangler i tillegg til høye strømutfgifter. Undersøkelsen har vist at plasthallen har hatt et høyt samlet energiforbruk sammenlignet med andre haller, til tross for at det var estimert et langt lavere energiforbruk enn de andre alternativene.

Rådmannen ønsker nå å fjerne plasthallen og å bygge en ny, isolert hall med stålkonstruksjon på grunnmuren i stedet og det har blitt innhentet et tilbud på en slik hall på brutto 17 millioner kroner. I så fall vil den nye hallen, når den eventuelt står ferdig, ha kostet over tre ganger så mye som det første anslaget.

I dette prosjektet gikk mye galt fra begynnelsen av. Ut i fra et beslutningsmessig ståsted, er det mest kritikkverdig at det alternativet som ble valgt aldri ble lagt frem for politisk behandling. Prosjektet mangler et formelt vedtak i bystyret om oppstart, kostnadskalkyle, finansiering og gjennomføring av prosjektet, slik investeringsreglementet til Trondheim kommune krever. Resultatet ble ikke bare en stor kostnadsoverskridelse, men også at man kan ha bygget en hall som må skiftes ut med en annen. I så fall er kommunens reelle tap langt større.

Rauma Helsehus

Rauma Helsehus er eksemplet på hvordan man bør utrede og gjennomføre komplekse prosjekter som skal løse store samfunnsbehov. Gjennom en grundig konseptuell analyse har man avdekket behov og måter å løse disse på. Utredningen har hatt fokus på hvordan kommunen kan nå sine langsiktige mål innenfor helse- og omsorgsområdet.



Bilde 5: Rauma Helsehus

Prosjektets utgangspunkt var et behov for omstilling i helse- og omsorgssektoren i Rauma kommune for å møte et økende antall eldre og øke kommunens økonomiske handlefrihet.

I desember 2013 vedtok kommunestyret et betydelig omstillingsprogram innenfor helse og omsorg hvor det viktigste grepet var omstilling innad i helse og omsorg til mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester. Et av de viktigste punktene var å legge ned og omstille de to sykehjemmene i kommunen og overføre midlene som ble frigjort til hjemmebaserte helse- og omsorgstjenestene som ble foreslått organisert i en kommunedekkende enhet. I 2014 ble det vedtatt en konseptutredning hvor det ble formulert ulike målsetninger bygd opp som et målhierarki. Kommunen har hatt fokus på virkningene av prosjektet (effekt mål) fremfor de tekniske løsningene. I stedet for å velge den tradisjonelle løsningen med først å få tegnet bygget og så sendt det ut på anbud, ville kommunen heller stille krav til hva bygget skulle inneholde. Basert på behovsutredningen i konseptfasen gikk prosjektet fra å være et rent sykehjemsprosjekt til å bli et helsehusprosjekt der man så helse- og omsorgstjenestene under ett.

I prosjektet Rauma helsehus har man tatt seg god tid til å uredde ulike alternativer hvor behovene er avledet fra en samfunnsutvikling. Resultatet er at man ikke har låst seg til én spesifikk løsning fra starten. Nå skal entreprenøren med sine samarbeidspartnere sette seg ned med Rauma kommune i en samspillsfase som varer fra midten av august og fram til desember, der alle detaljer og løsninger skal spikres - før byggingen settes i gang til våren 2016. Bygget er planlagt ferdigstilt høsten 2017.

5.2 utfordringer i kommunale investeringsprosjekt

Prosjekter som mislykkes har ofte noen felles kjennetegn⁸. Det mest åpenbare og grunnleggende er en manglende eller ensidig behovsanalyse (Flyvbjerg m.fl., 2003; Næss, 2005). Er det i det hele tatt behov for det prosjektet vil levere?

Behovsanalyser kan være noe skjønnsmessige. I statlige konseptvalgutredninger benyttes normative metoder, etterspørselsbaserte metoder og interessegruppebaserte metoder for kartlegging av behov. Det minste man burde kunne forvente er at man har foretatt en eller annen form for vurdering av om hvorvidt det aktuelle prosjektet er noe kommunen har behov for.

Et tiltaks mål skal være konsistente med behovsanalysen. Mange prosjekter kan preges av urealistiske eller manglende målformuleringer (Samset og Volden, 2015). I den grad det er formulert mål er ofte disse begrenset til mål for tid og kostnad. Prosjekter gjennomføres imidlertid for å oppnå effekter for brukerne eller for samfunnet for øvrig. Å ha fokus på effekt- og samfunns mål letter arbeidet med å finne frem til gode prosjektalternativ.

Hvis man ikke har vurdert behov, har man gjerne heller ikke vurdert ulike konseptuelle alternativer. Ulike varianter av samme konsept, for eksempel ulike tomtevalg, er ikke ulike konsepter. I utredning av ulike alternativer skal nullalternativet være med som et reelt alternativ.

Mislykkede prosjekter preges også av mangelfulle økonomiske analyser. For en privat investor vil en ren bedriftsøkonomisk analyse av inntekter og kostnader være tilstrekkelig og en kommune vil ofte tenke likt da kommunene er selvstendige økonomiske enheter. Man kan si at for en kommune vil økonomiske analyser være ekstra viktige ettersom kostnadsøkninger på ett område kan medføre kutt i tjenestetilbudet på et annet område. Stat og kommune blir ofte beskyldt for å være dårlige eiere idet man unnlater å gjennomføre tilstrekkelig vedlikehold av bygninger og infrastruktur. Fokus på livsløpskostnader vil kunne synliggjøre den reelle kostnaden ved ulike

⁸ De ulike problematiske dimensjonene som beskrives i dette avsnittet er hentet fra litteraturen og vår tolkning av denne. De er generelle og er ikke knyttet kun til kommunale prosjekter. De er ikke nødvendigvis utfyllende og må tolkes som forfatterens vektlegging av kritiske faktorer.

alternativer. I statlige investeringer er det krav om samfunnsøkonomiske analyser. Det er mindre vanlig i kommunal sektor, men ettersom nytten av et tiltak ofte vil bestå av goder som ikke omsettes direkte i et marked eller tilfaller andre enn den som betaler for en investering, vil slike analyser være et nyttig hjelpemiddel også i kommunal investeringsvirksomhet.

Kostnader er blant de parameterne som omfattes av størst interesse i planleggings- og gjennomføringsfasen. Kostnadsoverskridelser gir negativ omtale og kan true både måloppnåelse og økonomisk levedyktighet. Prosjekter med kostnadsoverskridelser har gjerne til felles at de har kostnadsestimat uten påslag for usikkerhet. Det finnes ulike metoder for både kostnadsestimering og usikkerhetsanalyser, men rene deterministiske estimat hvor priser og mengder behandles som sikre størrelser regnes normalt som utilstrekkelig. Statlige prosjekter har hatt stor nytte av stokastisk kostnadsestimering med kvantitativ usikkerhetsanalyse der estimat og budsjett angis med sannsynlighetsnivå.

En stor utfordring i prosjekter er imidlertid underestimering av kostnader. Kostnadene er ikke bare feil anslått – de er gjennomgående for lavt anslått. Som vist i Concept rapport nr. 39 (Welde m.fl., 2014) så har ofte den største kostnadsøkningen funnet sted før prosjekt får sitt formelle budsjett. Et urealistisk lavt førsteestimat er uheldig idet de aller første kostnadsestimatene, som ofte kommer fra prosjektets initiativtaker eller andre ildsjeler, vil kunne være avgjørende for at idéen føres videre. Hvis det første estimatet hadde vært mer realistisk, er det grunn til å tro at mange mindre vellykkede prosjekter kunne vært avvist på et tidligere tidspunkt.

Kostnadsoverskridelser var hovedårsaken til at staten innførte ordningen med ekstern kvalitetssikring av kostnadsoverslag og styringsgrunnlag. Manglende kvalitetssikring, enten den gjennomføres av en uavhengig intern enhet eller av eksterne aktører, er ofte en årsak til at kostnadsestimat som er preget av overoptimisme, taktisk estimering eller er av lav kvalitet av andre årsaker får lov til å benyttes i beslutningsprosessen. Det finnes ulike typer kvalitetssikring – fra en enkel sidemannskontroll til et omfattende regime som benyttet i statens prosjektmodell. Et minstekrav for å kalle det reell kvalitetssikring burde være at planer og forutsetninger gjennomgås av en part uten eget budsjettansvar for det aktuelle prosjektet.

En av de viktigste årsakene til kostnadsøkninger i prosjekters tidligfase er omfangsendringer. Prosjekt blir større enn planlagt og med det øker kostnadene. Det er derfor viktig at prosjekt er så definert at det vil være mulig å estimere kostnadene med rimelig grad av sikkerhet. Hvis det er omfattende omfangsusikkerhet, må dette tas høyde for gjennom usikkerhetsanalysen. Å kun estimere den delen av prosjektet som er kjent, vil innebære en alvorlig unnlattelsessynd og øke risikoen for store kostnadsøkninger undervegs.

Privat medfinansiering er et tveegget sverd. På den ene siden kan det bidra til en bedre vurdering av usikkerhet – en part som bruker sine egne penger i et prosjekt vil være mer kritisk til urealistiske planer enn en hvis prosjektet er en del av en større investeringsportefølje som uansett vil benyttes på ulike (kommunale) tiltak. På den annen side kan privat medfinansiering gi et insentiv til å igangsette et prosjekt på et urealistisk grunnlag – spesielt hvis det private bidraget er begrenset til et kronebeløp og ikke en prosentandel. Det kan være «et tilbud man ikke kan si nei til».

I mange tilfeller vil det være sterke private interesser som ikke bidrar med medfinansiering. En ekstern pådriver vil ofte utøve press på beslutningstakerne for å få gjennomslag for en spesifikk løsning. Den eksterne parten kan også bidra med kostnads- og nytteanslag presentert i den offentlige debatten. Det øker risikoen for feil konseptvalg og at prosjekter blir besluttet på feil grunnlag.

I Tabell 5-1 presenterer vi hvordan våre case-prosjekter skårer på kriteriene beskrevet over.

Tabell 5-1: Sentrale kjennetegn i fem kommunale case-prosjekter

	Stupetårnet på Hamar	Bardufoss ungdomsskole	AdO arena	Leangen plathall	Rauma Helsehus
Manglende behovsanalyse	X	X	X	X	
Manglende målformuleringer	X	X	X	X	
Ikke vurdert ulike alternativer	X	X	X	X	
Mangelfulle økonomiske analyser	X	X	X	X	
Urealistisk førsteestimat	X	X	X	X	
Manglende usikkerhetsanalyse	X	X	(X)	X	
Kostnadsoverskridelse	X	X	X	X	
Ikke kvalitetssikring	(X)	(X)	(X)	(X)	
Økning av omfang undervegs	X		X		
Privat medfinansiering	X				X
Ekstern pådriver				X	
Mangler investeringsinstruks	X	X	X		X

Fire av prosjektene har mye til felles. Ingen av dem gjennomførte noen vurdering av behov. Stupetårnet ble igangsatt uten noen reell vurdering av om dette var noe man hadde behov for eller om behovet for stuping kunne dekkes i kommunens eksisterende svømme- og stupeanlegg. Målselv kommune hadde behov for å spare penger, men skolen ble mye dyrere enn planlagt og det vil ta lang tid før endringen i skolestrukturen vil medføre noen besparelse for kommunen. Begrunnelsen for AdO arena er uklar. Kommunen hadde allerede et svømmeanlegg i sentrum og svømmehaller i bydelene. Den høye investerings- og driftskostnaden ved det nye anlegget truer derimot driften ved svømmehallene der folk bor. Trondheim kommune brøt sine egne investeringsrutiner da de vedtok bygging av Leangen plashall. Rutinene bestemmer at idrettsanlegg skal prioriteres av idrettsrådet som skal veie ulike behov opp mot hverandre. Isteden ble plashallen vedtatt gjennom budsjettbehandlingen i kommunen. Rauma Helsehus skiller seg ut ved at de har gjennomført en grundig behovsanalyse av kommunens langsiktige behov innenfor helse- og omsorgstjenester frem mot 2040.

Uten mål er det vanskelig å styre. De fire problematiske prosjektene har svakheter i målformuleringene. Det var fokus på tid og kostnad (som man heller ikke lyktes med), mens effekt- og samfunns mål har det i liten grad vært fokus på. Man kan finne igjen målformuleringer i den politiske diskusjonen, men ingen av prosjektene har eksplisitt formulerte effektmål. Rauma Helsehus har derimot både formulert resultat-, effekt- og samfunns mål. Men man skal selvsagt ikke overbyråkratisere. Det ville innebære en overdrivelse å kreve at små prosjekter som finansieres over driftsbudsjettet skal underlegges samme krav til utredninger som større prosjekt, men noen tanker om effektmål samt mål for tid, kostnad og kvalitet burde ikke være urimelig.

Et gjennomgående trekk i problematiske prosjekter er at man ikke har utredet alternative konsepter. På Hamar var det ikke behovet for stuping i Mjøsa som var i fokus, men å øke attraktiviteten til friluftsområdet Koigen. Det er naturlig å tenke seg at det finnes andre måter å gjøre det på enn et stupetårn som av naturlige grunner vil forbli ubrukt store deler av året. I Målselv burde man definitivt ha utredet andre virkemidler for å forbedre kommuneøkonomien, men gjorde det ikke. AdO arena var gjenstand for omfattende diskusjoner om tomtevalg og utforming, men det er heller ulike alternativer av samme konsept enn reelt ulike alternativer. Leangen plashall har åpenbart andre alternativer. Man kunne bygd i et annet materiale eller man kunne benyttet pengene på andre idrettsanlegg som kommunen har behov for. Den eneste alternativvurderingen som ble gjort var kun knyttet til lokalisering og ikke til prinsipielt ulike måter å løse et behov på. I Rauma kommune har man derimot systematisk vurdert ulike alternativer før man til slutt vedtok å bygge et helsehus som skal utformes i samarbeid med entreprenøren.

I lys av de store kostnadsoverskridelsene som fire av prosjektene har opplevd er det nærliggende å konkludere med at de økonomiske analysene har vært mangelfulle, men like viktig er grundige analyser av inntekter og kostnader i driftsfasen, hvis man gjennomfører en bedriftsøkonomisk analyse – eller nytte og kostnader hvis man gjennomfører en samfunnsøkonomisk analyse. I de fire problematiske prosjektene har de bedriftsøkonomiske analysene vært mangelfulle eller fraværende. Vi har ikke kunnet registrere noen form for samfunnsøkonomisk analyse. Det er uheldig ettersom det er et nyttig hjelpemiddel i vurdering av offentlige investeringstiltak. Det er uklart om planleggingen av Rauma Helsehus har inkludert noen samfunnsøkonomiske analyser, men i vurdering av ulike alternativ har økonomiske konsekvenser stått sentralt.

Et lavt førsteestimat øker sjansen for at et prosjekt blir vedtatt. Ofte ser vi at den største kostnadsøkningen finner sted fra det første initiativet og frem til det endelige budsjettvedtaket. Det skjedde også i våre eksempler. Stupetårnet skulle koste beskjedne 1,5 millioner kroner trodde man først – sluttkostnaden ligger an til å bli rundt 24 millioner, hvorav Hamar kommune skal dekke halvparten. Da rektor ved den daværende Bardufoss ungdomsskolen ble spurt om hva det ville koste å bygge en ny skole, var svaret 15 millioner og dermed var vedtaket gjort. Undervegs økte kostnaden flere ganger og sluttkostnaden ligger an til å bli drøye tre ganger det første estimatet. AdO arena har en lang forhistorie og prislappen har økt med ambisjonene. Rundt årtusenskiftet skulle anlegget koste rundt 200 millioner kroner. Sluttsummen ble fem ganger så høy. Det første estimatet for en plashall på Leangen ble presentert i et politisk budsjettforslag. Sluttsummen ble over dobbelt så høy. Vi kan ikke finne dokumentasjon på et urealistisk lavt førsteestimat for Rauma Helsehus. Det var behov og alternativer som sto i fokus i den første fasen og det ble ikke operert med kostnadsestimat før konseptvalget var gjort. Et betimelig spørsmål er om de fire problematiske prosjektene ville ha blitt gjennomført hvis det første estimatet hadde vært nærmere sluttkostnaden. Det blir selvsagt ren spekulasjon, men det er nærliggende å anta at man i det minste ville ha vurdert flere alternativer.

Kvantitativ usikkerhetsanalyse har som mål å synliggjøre sannsynligheten for at sluttkostnaden vil komme inn på eller under budsjett. Prosjekter som gjennomgår KS2 i staten gjennomgår usikkerhetsanalyse og kostnadsrammen settes normalt om lag lik P85. Det er en økende bruk av mer raffinerte metoder for kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse, men verken stupetårnet, ungdomsskolen, badelandet eller plashallen gjennomgikk noen form for usikkerhetsanalyse på beslutningstidspunktet. Tvert imot ble budsjettet presentert som om det var sikkert. Et mulig unntak er AdO arena som gjennomgikk ekstern kvalitetssikring mot slutten og hvor budsjettet ble angitt som sannsynlighetspersentiler.

Alle de fire prosjektene ble dyrere enn planlagt og det er vanskelig å avgjøre eksakt hvorfor uten inngående studier. At kalkyler gjennomgående var for optimistiske er likevel hevet over enhver tvil. I tilfellet stupetårnet, var hele prosjektet omgitt med entusiasme og det var få kritiske innvendinger. Taktisk underestimering er mer krevende å avdekke, men vi merker oss at både daværende ordfører og rådmann i Hamar kommune i ettertid har innrømmet at man aldri trodde at stupetårnet ville koste så lite som 1,5 millioner kroner (Hagen m.fl., 2013).

Uavhengig kvalitetssikring er et anerkjent virkemiddel for å sikre at beslutningsgrunnlaget er av tilstrekkelig kvalitet. Ingen av de fire problematiske prosjektene gjennomgikk noen form for kvalitetssikring før beslutning om gjennomføring ble tatt, men underveis ble det gjennomført en ekstern granskning som ga nyttig kunnskap og som nok bidro til at prosjektene etter hvert lot seg gjennomføre. AdO arena gjennomgikk også en ekstern kvalitetssikring av kostnadsestimater mot slutten. Rauma Helsehus har gjort aktiv bruk av ekstern kompetanse i konseptvalgutredningen.

Omfangsendringer er ofte en vanlig forklaringsfaktor for hvorfor kostnaden i prosjekter øker underveis. Av våre prosjekter ble både stupetårnet og AdO arena vesentlig større underveis, noe som utvilsomt bidro til den sterke kostnadsøkningen.

Privat medfinansiering kan slå ulikt ut. Det kan bidra til at prosjekter lettere lar seg realisere og det kan føre til en bedre vurdering av risiko. Den private medfinansieringen bidro nok til at prosjektet i det hele tatt ble vedtatt, men det var kommunen som måtte ta hele ekstrakostnaden når kostnaden begynte å eskalere. Rauma Helsehus er ikke ferdig ennå, men det generøse bidraget fra Wenaas-gruppen var nok utslagsgivende for at prosjektet lar seg realisere.

Eksterne pådrivere er ofte hovedårsaken til at prosjekter blir utredet og senere gjennomført – ofte uavhengig av kostnader og samfunnsnytte. Prosjekter hvor lokale interessegrupper og andre eksterne pådrivere er premissgivere er gjerne mer sårbare for overoptimisme. I prosjektet Leangen plashall var det lokale idrettslaget Strindheim en sterk pådriver og trolig med på å gi en avgjørelse om valg av tomt.

5.3 Oppsummering

Prosjektene beskrevet over har medført store utfordringer for de ansvarlige kommunene. Medieoppmerksomheten har vært stor og negativ. Det er neppe tilfeldig at verken stupetårnet, ungdomsskolen eller badelandet ble gjennomført i kommuner uten investeringsreglement. I ettertid kan man stille spørsmål ved om de folkevalgte i kommunene visste hva de besluttet og hva konsekvensene av beslutningen var.

Ville Hamar kommune vedtatt å bygge et stupetårn hvis man visste at den reelle kostnaden var 24 millioner og ikke 1,5 millioner? Hvis man hadde kunnet forutse den store negative medieoppmerksomheten som kostnadsøkningen og de øvrige problemene medførte så ville man nok ha lagt betydelig mer arbeid i tidligfasen før man fattet endelig investeringsbeslutning. Kanskje ville man ha valgt en annen løsning eller ikke bygget tårnet i det hele tatt.

Det samme kan sies om AdO arena. Det var først etter at byggingen var i gang at man gjennomførte en usikkerhetsanalyse som avdekket et mer realistisk kostnadsnivå. Den høye utbyggingskostnaden og de høye driftskostnadene er en belastning for en kommune med store økonomiske utfordringer.

Bardufoss ungdomsskole kjennetegnes av det samme. Mangelfulle utredninger i tidligfasen førte til store kostnadsøkninger og at kommunen neppe vil oppnå de kostnadsbesparelsene man først hadde planlagt for.

Eksemplet Leangen plashall viser imidlertid at et investeringsreglement i seg selv ikke er nok hvis det ikke følges i praksis. Trondheim kommune har et investeringsreglement som beskriver hvordan prosjekter skal utredes fra behovsfasen via investeringsbeslutning og til endelig ferdigstillelse. Det ble ikke fulgt for Leangen plashall. Hvis hallen rives så vil mye av investeringen ha vært bortkastet.

Rauma Helsehus har gitt grunnlag for utvikling av en prosjektmodell som kan tjene som grunnlag for et fremtidig investeringsreglement. En positiv effekt av kostnadsoverskridelser og problematiske konseptvalg er at det kan føre til økt fokus på prosjekters tidlige fase og viktigheten av den. Både Målselv og Hamar kommuner har etter hvert innført systemer som skal sikre et bedre beslutningsgrunnlag og Bergen kommune er i ferd med å innføre et eget investeringsreglement.

En positiv konsekvens av problematiske prosjekt som beskrevet over er at de gjerne øker fokuset på et ofte forsømt område innenfor kommunal investeringsvirksomhet – nemlig betydningen av tidligfasen og verdien av et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag før man fattet en endelig investeringsbeslutning.

Som nevnt så kan vi ikke hevde at prosjektene over er representative for kommunale prosjekter, men vi vil mene at de illustrerer noen generelle utfordringer som er felles for mange prosjekter. De viser også at prosjekter bør gjennomføres innenfor rammen av en prosjektmodell. Vi har vist at mangelen på, eller manglende bruk av, en prosjektmodell kan gi utfordringer. I det neste kapitlet ser vi forekomsten av prosjektmodeller i de ti største kommunene i Norge.

6 Prosjektmodeller i de ti største norske kommunene

Kommunal sektor er fragmentert idet den består av 428 kommuner som er til dels svært forskjellige. Oslo kommune har om lag 650.000 innbyggere og er med det over dobbelt så stor som Bergen som er vår nest største kommune med om lag 275.000 innbyggere. Til sammenlikning har Utsira kommune kun drøye 200 innbyggere og 26 norske kommuner har under 1.000 innbyggere. I tillegg kommer forskjeller i alderssammensetning, næringsliv og geografisk struktur. Til tross for disse enorme forskjellene er kommunene i stor grad pålagt å ha et likt tjenestetilbud til sine innbyggere. For at dette skal være mulig opprettholder staten et komplisert inntektsoverføringssystem som skal kompensere for forskjeller mellom kommunene. Inntektsoverføringssystemet kan imidlertid ikke kompensere for forskjeller i kompetanse. Tilsynelatende identiske prosjekt kan gjennomføres på ulike måter og med ulik grad av suksess.

Det ligger utenfor denne studiens omfang å kartlegge forekomsten av prosjektmodeller i alle landets kommuner. Vi har derfor valgt å fokusere på de ti største kommunene.

Tabell 6-1 viser deres størrelse målt i folketall samt brutto drifts- og investeringsutgifter i siste regnskapsår tilgjengelig i KOSTRA⁹ (2014).

De ti største kommunene er naturlig nok ikke representative for kommune-Norge i sin helhet, men deres størrelse og omfanget av investeringer i hver av dem gjør studier av praksis der i seg selv interessant. Omfattende feilinvesteringer eller kostnadsoverskridelser i disse vil eksempelvis kunne ha store konsekvenser.

⁹ KOSTRA (KOmmune-STat-RApportering) er et rapporteringssystem for norske kommuner og brukes på nasjonalt nivå. Systemet benyttes for å rapportere informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder i hver enkelt kommune.

Omfanget av prosjektmodeller er kartlagt gjennom å kontakte kommunene direkte. Denne typen informasjon ligger sjelden åpent tilgjengelig på internett. De tilsendte opplysningene er gjennomgått og verifisert med telefonisk kontakt med minst én person fra hver kommune. Vi har også hatt epost-korrespondanse med representanter for kommunene.

Tabell 6-1: De ti største kommunene i Norge målt i folketall per januar 2015

Kommune	Folkemengde	Brutto driftsutgifter (1000 kroner)	Brutto investerings- utgifter (1000 kroner)
Oslo	647 646	49 753 456	8 942 353
Bergen	275 112	18 358 203	2 412 279
Trondheim	184 960	12 531 758	2 478 585
Stavanger	132 102	9 484 164	1 177 039
Bærum	120 685	8 510 241	968 825
Kristiansand	87 446	6 104 652	862 127
Fredrikstad	78 159	5 278 991	829 440
Sandnes	73 624	4 693 260	1 072 662
Tromsø	72 681	5 013 537	618 091
Drammen	67 016	4 661 201	697 716

Hensikten har vært å kartlegge om kommunen har en egen investerings-/prosjektmodell og hva den inneholder. Studien har ikke hatt som hensikt å foreta noen evaluering av modellene og bruken av dem. I det følgende beskriver vi kort 1) om kommunen har en prosjektmodell og hva den omfatter, 2) omfang og antall faser i prosjekters tidligfase, 3) antall politiske beslutningspunkt, 4) metodikk for kostnadsestimering og eventuell usikkerhetsanalyse, og 5) eventuell kvalitetssikring (intern/ekstern). Vedlegg 6 gir en oppsummering av kommunenes prosjektmodeller i tabellarisk form.

6.1 Oslo

Prosjektmodell

I løpet av første del av 2000-tallet opplevde Oslo kommune store utfordringer med noen av sine største investeringsprosjekt. Verken billettsystemet Flexus, rehabiliteringen av Tøyenbadet eller utbyggingen av Holmenkollen nasjonalanlegg vil neppe noen gang bli brukt som eksempler på vellykkede prosjekter. Erfaringene med disse prosjektene førte etter hvert til at Oslo kommune innførte et system for kvalitetssikring av planer og estimer før en

investeringsbeslutning tas. Ordningen er lik statens prosjektmodell og har nå vært i bruk i fire år.

Mens staten anvender samme type prosjektmetodikk for prosjekter med kostnadsramme på over 750 millioner kroner, bruker Oslo kommune metodikken på alle prosjekter, både store og små – selv om prosessen kan forenkles og nedskaleres for mindre prosjekter (Oslo kommune, 2012a; 2012b).

Tidligfaser i prosjektmodellen

Prosjektmetodikken fokuserer på de samme hovedtemaene som er avgjørende for all virksomhetsstyring, herunder blant annet å definere klare mål og krav til resultater, oppfølging av budsjett, internkontroll, risikovurderinger, kompetanseoppbygging, tydelighet i roller og ansvar og ikke minst at virksomhetsleder for etat/foretak og den ansvarlige byrådsavdelingen må være sikker på at det er tilstrekkelig kvalitet i det som leveres.

Prosessen for investeringer i Oslo kommune består av fasene:

- Initiering
- Konseptvalgutredning
- Valg av konsept
- Forprosjekt
- Politisk behandling/ beslutning
- Detaljering og gjennomføring
- Overlevering

Prosjektinitieringen innebærer en tidligfasevurdering av innmeldte ønsker og behov. Formålet med denne fasen er å prioritere og beslutte hvilke behov og tiltak som skal utredes videre i en konseptvalgutredning. Det kan for eksempel foreligge overordnede behovsplaner, handlingsplaner eller lignende. Byrådsavdelingen har hovedansvaret for prosjektinitieringen.

I Konseptvalgutredningen skal alternative konsepter vurderes i forhold til behov, mål og krav slik at riktig konsept blir valgt i en kost-/ nyttevurdering. Konseptvalgutredningen ender ut i et anbefalt konsept, som skal kvalitetssikres av eksterne konsulenter (KS1). På grunnlag av KVVU'en og KS1, gjør overordnet bestiller et valg om det skal gås videre i forprosjektfasen og i så fall med hvilket konsept.

Forprosjektfasen viderefører det valgte konseptet. Dette innebærer ikke at alle valg angående løsningen er fattet, men det finnes nå et konkret *prosjekt* å bearbeide og prosjektere videre. Et styringsdokument utarbeides og kvalitetssikres (KS2).

Planleggingen og videreutviklingen av investeringsprosjektet skal dokumenteres i et *styringsdokument*. Styringsdokumentet detaljerer prosjektets rammer i gjennomføringsfasen.

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

Politiske beslutningspunkt

Den ansvarlige byrådsavdelingen er involvert på flere tidspunkter i investeringsprosessen.

- a) ***Ved prosjektinitiering*** og ved påfølgende oppfølging gjennom avklaringer underveis i utarbeidelsen av prosjektdokumentasjonen, ved rapportering og i styringsdialogen som ledd i virksomhetsstyringen.
- b) ***Når konseptvalgutredningen er utarbeidet og KS1 er gjennomført*** skal valget av det alternativet man ønsker å gå videre med inn i forprosjektfasen og forankres i byrådsavdelingen (OB) som samtidig vurderer om byrådet skal involveres i beslutningen.
- c) ***Når forprosjekt er gjennomført, styringsdokumentet foreligger og KS2 er gjennomført*** skal byrådet foreslå bevilgning.

Kostnadsestimering/vurdering av usikkerhet

Kostnadsrammen fastsettes på bakgrunn av en kvantitativ usikkerhetsanalyse og det skilles mellom ramme for ansvarlig enhet og utførende enhet som settes til henholdsvis P50 og P85.

Kvalitetssikring

Oslo kommune gjør bruk av ekstern kvalitetssikring etter samme mal og på samme tidspunkt i prosjektenes faseinndeling som staten. Flere av konsultantselskapene som har oppdrag for staten har også kvalitetssikringsoppdrag for Oslo kommune. Med grunnlag i kvalitetssikringen besluttes det hvorvidt styringsdokumentet anses å ha tilstrekkelig kvalitet til at det kan anbefales kostnadsramme og bevilgning i budsjettet.

Det er ikke en klar terskelverdi for kvalitetssikring. Mindre prosjekt kan kvalitetssikres eksternt hvis de anses som spesielt komplekse.

Oppsummering

Oslo kommune har en velutviklet prosjektmodell som er meget lik statens prosjektmodell. Det er naturlig siden Oslo er Norges suverent største kommune og omfanget av investeringer per år derfor kan være betydelig. Til tross for likhetene med staten er det likevel et par forskjeller. Mens statens prosjektmodell er grunnlagt i rammeavtalen mellom Finansdepartementet og de ulike kvalitetssikringsgruppene – uten direkte krav til andre departement og underliggende etater, fremstår Oslo kommunes modell som mer formalisert med klare krav til byrådsavdelingene. Videre gjelder Oslo kommunes modell alle kommunens virksomhetsområder mens statens prosjektmodell ikke omfatter prosjekter utenfor selve statsforvaltningen, i praksis luftfart, helse og olje – og gassvirksomhet. Til sist er Oslo kommune mer fleksibel hva angår kravet til ekstern kvalitetssikring. I utgangspunktet skal prosjekter med en forventet kostnad over 200 millioner kroner kvalitetssikres eksternt, men den enkelte byrådsavdeling kan vurdere om det er hensiktsmessig med ekstern kvalitetssikring på mindre prosjekter gitt risikobildet. Det er også en mulighet til å la være å gjennomføre ekstern kvalitetssikring på prosjekter over 200 millioner der det er repeterende prosjekt med lav risiko.

6.2 Bergen

Prosjektmodell

Bergen kommune har for tiden ingen overordnet investeringsinstruks eller førende dokumenter for hvordan investeringsprosesser skal gjennomføres, men det arbeides med et helhetlig KS-system innenfor Etat for Utbygging (EFU). EFU har ansvaret for gjennomføringen av nybygg og større rehabiliteringsprosjekter av skoler, barnehager, sykehjem, idrettsarealer, kulturbygg, administrasjonslokaler og parkeringsanlegg. Etaten har siden 2013 jobbet kontinuerlig med nytt/oppgradert kvalitetssystem for gjennomføring av investeringsprosjekter. Våren 2015 ble det innhentet ekstern bistand for å utarbeide de nye rutineene. Dette skal være på plass innen 1. desember 2015 (Bergen kommune, 2015). Når det er ferdig, skal prosjektstyringen inngå i etatens kvalitetssystem. Beskrivelsen av prosjektmodellen under vil derfor være noe kortfattet.

Tidligfaser i prosjektmodellen

Selv om kommunen foreløpig ikke har noe overordnet prosjektmodell med faseinndeling, inndeles likevel investeringene i praksis i ulike faser (BDO, 2014).

Politiske beslutningspunkt

Det er ingen formelle politiske beslutningspunkt før prosjektene behandles som del av budsjettet.

Kostnadsestimering/vurdering av usikkerhet

Etat for Utbygging har rutiner for risikovurdering. Ved prosjekter over 50 millioner kroner skal det foretas en ekstern usikkerhetsanalyse (ekstern tredjepart). Risikoanalysen foretas forut for prosjektoppstart og skal synliggjøre kritiske forhold, samt kostnadsestimat med henholdsvis 50 og 85 prosent sannsynlighet. Det skal også gjøres forenklete usikkerhetsanalyser for prosjekter under 50 millioner kroner (Bergen kommune, 2015).

Kvalitetssikring

I prosjektstyringssystemet som er under utarbeidelse er det satt krav til kvalitetssikring i planleggings- og gjennomføringsfasen, men det er ikke utarbeidet rutiner for hvordan kvalitetssikringen skal gjennomføres (Deloitte, 2014). Kommunen har rutiner på at det skal foretas en ekstern usikkerhetsanalyse ved prosjekter med en forventet utbyggingskostnad på over 50 millioner kroner.

Oppsummering

Bergen kommune har per i dag ingen overordnet modell med rutiner for styring av byggeprosjekter, men planen er at dette skal komme på plass innen utgangen av 2015. I praksis organiserer kommunen likevel et investeringsprosjekt i flere faser med behovsutredning, byggeprogram og skisse/forprosjekt.

Byrådsavdelingen for de ulike sektorene (skole, helse og omsorg mv.) er involvert i tidligfasen av prosjektene med bl.a. deltakelse i byggeprosjektgruppe og godkjenning av byggeprogram. Den aktuelle byrådsavdelingen skal også formelt gi sin godkjenning i form av nytt oppdrag før detaljprosjektfasen iverksettes. Endelig politisk vedtak for prosjektgjennomføring skjer vanligvis med forprosjekt som beslutningsunderlag.

Det er innført rutiner for usikkerhetsanalyser av bygge- og eiendomsprosjekter med synliggjøring av P50 og P85. Ved prosjekter over 50 millioner kroner skal det foretas en ekstern kvalitetssikring av kostnadsestimat.

6.3 Trondheim

Prosjektmodell

Trondheim kommune utarbeidet sitt investeringsreglement fra tusenårsskiftet og det har siden blitt revidert flere ganger, senest 18.12.2014. Det er beskrevet i dokumentet «Investeringsreglement» (Trondheim kommune, 2014).

Bakgrunnen for innføring av et eget investeringsreglement var behovet for en mer enhetlig saksgang slik at enhetslederne i kommunen skulle vite hvilket beslutningsgrunnlag som skulle forelegges til politisk behandling.

Investeringsreglementet er et reglement for investeringer i varige driftsmidler, samt kjøp og salg av fast eiendom i Trondheim kommune. Reglementet er en del av Trondheim kommunes økonomireglement. De overordnede føringene i økonomireglementet gjelder dermed også for investeringsreglementet. Reglementet gjelder all kommunal virksomhet hvor ikke annet er bestemt ved lov eller annet reglement. Reglementet regulerer myndighet og ansvar i behandlingen av investeringer i Trondheim kommune.

Tidligfaser i prosjektmodellen

Hovedregelen i Trondheim kommune er at investeringsprosjekter og kjøp og salg av eiendom skal fremmes som enkeltsaker for bystyret hvis øvre kostnadsramme overstiger 30 millioner kroner. Prosjekter med en lavere kostnadsramme skal også legges frem for bystyret hvis de er av prinsipiell betydning.

Saksfremlegget skal inneholde:

- Behovsanalyse.
- Funksjonsbeskrivelse.
- Arealbehov.
- Lokalisering.
- Forventet investeringskostnad (kostnadsramme) inklusive tomtekostnad, rentekostnader, inventar og utstyr, samt prisstigning og merverdiavgift.
- Finansiering og kapitalkostnader.
 - Dersom enkeltsaken medfører endring i forhold til vedtatt budsjett skal endringen spesifiseres.
- Årlige driftskostnader knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold.
- Risiko / usikkerhet i prosjektet.
- Fremdriftsplan for videre prosjektering og gjennomføring.

Alternative løsninger skal utredes der dette er relevant.

Politiske beslutningspunkt

Politisk involvering rundt utformingen av investeringsprosjektene skjer når disse behandles som del av økonomiplanen, gjennom egen sak som fastsetter rammer for videre planlegging (eks. dimensjonering, tilleggsfunksjoner med mer) og som investerings sak. Større prosjekter har en styringsgruppe som skal gjøre vurderinger av om aktuelle konsept tilfredstiller aktuelle behov og om det er noe man skal gå videre med. Styringsgruppen kan ha både politiske og administrative ressurser.

Kostnadsestimering/vurdering av usikkerhet

Kostnadsoverslaget skal tilsvare forventet kostnad inklusive forventet prisstigning. I årsbudsjettet (første året i økonomiplanen) og enkeltsaker er budsjettet satt til den kostnad som med 85 prosent sannsynlighet ikke vil bli overskredet (hvis ikke annet er opplyst). I år to, tre og fire i økonomiplanen er budsjettet satt til den kostnad som med 50 prosent sannsynlighet ikke vil bli overskredet (hvis ikke annet er opplyst).

Kvalitetssikring

Trondheim kommune har ikke noe formalisert system for ekstern kvalitetssikring.

Oppsummering

Trondheim kommunes investeringsreglement bærer preg av å være overordnede retningslinjer og gir i liten grad spesifikke føringer for de ulike prosjektfasene på samme måte som for eksempel Oslos modell.

Prosjekter har en faseinndeling, men det er ingen formelle beslutningspunkter frem mot endelig investeringsbeslutning. Det øker risikoen for at man binder seg til ett alternativ i en tidlig fase. Investeringsreglementet gir overordnede retningslinjer for gjennomføring av prosjekter, men fremstår ikke som en konkret prosjektmodell. Det mangler krav til strategisk analyse og det fremgår heller ikke om det skal formuleres spesifikke resultat-, effekt- og samfunns mål for prosjektene.

6.4 Stavanger

Prosjektmodell

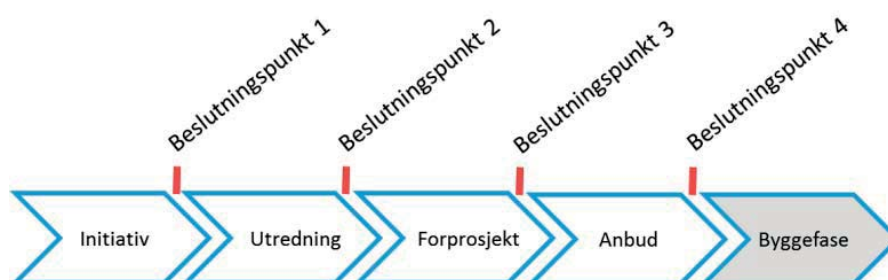
I Stavanger kommune har man en investeringsinstruks i form av en byggeinstruks som gjelder kommunale bygg. Instruksen viser saksgangen i et kommunalt byggeprosjekt der det skjer positive beslutninger i hvert ledd. Ved

negative beslutninger er det underforstått at saken går tilbake til forrige ledd eller avsluttes på normal saksbehandlingsmåte. Kommunens prosjekter kan variere betydelig i størrelse, og rutinene tilpasses derfor avhengig av omfang. Instruksen skal gjelde alle prosjekter over 500.000 kroner, men forenklete rutiner kan benyttes der hvor prosjektkostnadene er mindre enn 10 millioner kroner. Byggeinstruksen ble sist revidert i november 2013 (Stavanger kommune, 2013).

Det er Stavanger Eiendom, ved prosjektavdelingen, som planlegger og gjennomfører alle kommunale byggeprosjekter i kommunen.

Tidligfaser i prosjektmodellen

Investeringsprosessen i Stavanger eiendom er delt inn i seks faser med tilhørende beslutningspunkt. Prosessen illustreres i Figur 6-1.



Figur 6-1: Konseptfase med beslutningspunkter Stavanger kommune

Som hovedregel innarbeides forslag til byggeprosjekter i handlings- og økonomiplanene, men alternativt kan også rådmannen fremme sak for formannskapet på bakgrunn av vedtak i det aktuelle kommunalstyre. Mellom de ulike fasene er det beslutningspunkt.

Politiske beslutningspunkt

Stavanger kommune har politiske beslutningspunkter mellom hver av fasene i prosjektets tidligfase. Det er kommunalstyret for miljø og utvikling som har den politiske styringen av prosjektet, men dersom prinsipielle eller økonomiske hensyn tilsier det, skal prosjektet på de ulike stadiene fremmes til behandling i formannskapet. Beslutningspunktene er nærmere beskrevet i avsnittet om fasene i prosjektmodellen.

Kostnadsestimering/vurdering av usikkerhet

Concept rapport nr. 45

I Stavanger benyttes ikke P-verdier (usikkerhetsnivå), men det budsjetteres i stedet med erfaringspriser fra tilsvarende byggeprosjekter. Det legges i stedet til et usikkerhetspåslag som varierer fra 15 prosent i romprogramfasen til 5 prosent i den endelige kostnadsoppstillingen.

Kvalitetssikring

For prosjekter over 100 millioner kroner gjennomføres kvalitetssikring av eksternt tredjepart før politisk behandling av forprosjektet.

Oppsummering

Stavanger kommunes byggeinstruks er felles og obligatorisk for alle byggeprosjekter på tvers av sektorer og sikrer i utgangspunktet en helhetlig vurdering basert på like kriterier. Instruksen gir føringer for ulike prosjektfaser og beskriver i detalj hvilke utredninger og vurderinger som skal inngå i de ulike fasene.

Byggeinstruksen stiller krav til flere politiske beslutningspunkter frem mot endelig investeringsbeslutning. Blant annet blir både romprogram, skisseprosjekt (hvis dette er utarbeidet), forprosjekt, og endelig kostnadsoppstilling (etter anbud) politisk behandlet. Selv om målformuleringene har fokus på resultatmål, legges det også vekt på effekter for brukerne gjennom krav til deltakelse fra det aktuelle tjeneste-/fagområdet. I Stavanger kommune benyttes ikke P-verdier, men det budsjetteres i stedet med erfaringspriser fra tilsvarende byggeprosjekter.

6.5 Bærum

Prosjektmodell

Bærum kommune har en rutine for styring av byggeprosjekter, «Regler for styring av investeringsprosjekter innen bygg» med vedlegg (Bærum kommune, 2010). Våren 2015 er rutinen under revidering og vil gjelde for alle større investeringsprosjekter i kommunen, og ikke bare bygg. Ifølge kommunen går det i retning av at kommunen vil få et mer formalisert løp rundt investeringene enn i dag, blant annet med godkjenning av konseptutredning før man går inn i neste fase.

Rutinen for styring av byggeprosjekter omhandler styring av investeringsprosjekter og konsentrerer seg om ansvar og roller knyttet til prosjektorganisering. Rutinen omfatter ikke detaljerte regler for operativ prosjektledelse, men dette ivaretas av kommunens ISO-sertifiserte ledelsessystemer.

Rutinen skal blant annet bidra til å klargjøre roller og ansvar for investeringsprosjekter på overordnet nivå og gi en forutsigbar og enhetlig behandling av investeringsprosjekter. Videre skal rutinen sikre gode prosesser frem mot investeringsbeslutninger og tilfredsstillende forankring av ambisjoner, prosjektanslag og fremdriftsplanlegging.

For å sikre helhetlige vurderinger, styring, prioritering og rapportering innenfor de ulike programområdene, behandles investeringsprosjektene i styringsgrupper bestående av kommunalsjef, eiendomssjef og utbyggingssjef. Utbyggingssjef rapporterer status og avvik for de ulike prosjektene til styringsgruppen.

Tidligfaser i prosjektmodellen

Et typisk byggeprosjekt i Bærum kommune utvikles gjennom fem faser:

- Idé-/utredningsfase
- Programfase
- Skisse- og forprosjektfase
- Detaljprosjekteringsfase
- Gjennomføringsfase

I rutinen går det frem at forutsetningen for en beslutning om å utvikle og gjennomføre et investeringsprosjekt er at det fra kommunalsjef/direktør¹⁰ er meddelt et funksjonelt behov eller at det fra eiendomssjef er meddelt behov for rehabilitering/ombygging. I tillegg at det er foretatt en behovsverifisering, og konkluderes med at behovet ikke skal løses på andre måter (kjøp, leie mv.).

Politiske beslutningspunkt

Kommunestyret fastsetter den årlige brutto investeringsrammen i handlingsprogrammet. Som grunnlagsdokument for handlingsprogrammet legger rådmannen frem oversikt over enkeltprosjekter. Det er idé- og utredningsfasen som danner grunnlaget for om investeringen tas inn i

¹⁰ Kommunalsjefen har det overordnede lederansvaret for et virksomhetsområde i kommunen.

handlingsprogrammet. I tillegg skal prosjekter over 60 millioner kroner til politisk behandling i programfasen for godkjenning av mål og fremdrift. Utover dette er det ikke krav til politisk behandling, men rutinene åpner for at prosjekter av prinsipiell interesse kan legges frem for politisk behandling.

Kostnadsestimering/vurdering av usikkerhet

I gjeldende rutiner er det ikke spesifisert hvordan kostnadskalkylene skal utarbeides eller kriterier for synliggjøring av usikkerhet. I praksis benyttes erfaringstall ved kalkulasjon av prosjektkostnaden og P-verdier for synliggjøring av usikkerhet.

Kvalitetssikring

Prosjektet skal kvalitetssikres i detaljprosjektfasen, men det er ikke angitt i rutinen hvem som skal foreta denne kvalitetssikringen. Kommunen opplyser imidlertid at dette i hovedsak blir utført internt, men at man ved større prosjekter eller i prosjekter med høy risiko benytter eksterne kompetanse til å gjennomføre en kvalitetssikring.

Oppsummering

Bærum kommune har kun investeringsrutiner for byggeprosjekter i dag, men det arbeides for tiden med et investeringsreglement som skal gjelde for alle større investeringsprosjekter i kommunen. Reglementet bærer preg av å være overordnede retningslinjer og gir i liten grad spesifikke føringer for de ulike prosjektfasene på samme måte som flere av de andre kommunene i utvalget.

Kommunens prosjektmodell har fem faser hvor man i den første idé- og utredningsfasen blant annet skal kartlegge behov, gjennomføre en mulighetsstudie og spesifiser prosjektets mål. Det er klare beslutningspunkter mellom fasene hvor vurderingene blir foretatt av prosjektets styringsgruppe. Politisk nivå er imidlertid langt mindre involvert i investeringsprosessen sammenlignet med for eksempel Stavanger og Sandnes. Kommunen har et mål om å formalisere investeringsprosessen med flere politiske beslutningsprosesser i den pågående revideringen av reglene. Det er styringsgruppen som foretar endelig godkjenning for iverksetting av prosjektet. Reglene inneholder ikke rutiner for behandling av avvik i prosjektkostnaden.

Det foreligger ikke retningslinjer for gjennomføring av kostnadsoverslag og usikkerhetsanalyser, men det opplyses fra kommunen om at kalkylene baseres på erfaringspriser og prisbøker og at man synliggjør usikkerhet med P-verdier. Rutinen stiller krav til kvalitetssikring før prosjektet iverksettes, men angir ikke om dette skal skje internt eller eksternt.

6.6 Kristiansand

Prosjektmodell

Investeringer i Kristiansand kommune er underlagt en fastsatt investeringsinstruks som ble innført i 2005¹¹. Investeringsinstruksen gir retningslinjer for behandling og styring av investeringer og deler prosessen inn i fem faser: behovsutredning, skisse-/forprosjekt, detaljprosjektering, bygging og overlevering. Alle sektorer skal legge instruksen til grunn uavhengig av politisk og administrativ organisering for å håndtere investeringen.

Tidligfaser i prosjektmodellen

Forslag til investeringer i Kristiansand skal følge saksgangen som illustrert i Figur 6-2



Figur 6-2. Styringsmodell for investeringsprosjekt i Behovsutredningsfasen i Kristiansand kommune

Behovsutredning

Arbeidet i behovsfasen er basert på følgende rutiner:

- Ved oppstart utarbeider Bestillersektor en kortfattet presentasjon av Behov, et såkalt Startdokument med beskrivelse av relevant bakgrunnsdata, brukers krav, samt prosjektmål.
- Før arbeidet med selve behovsutredningen igangsettes, foretas en «shortlisting» av innmeldte prosjekter. Bestillersektor i samarbeid med Kristiansand Eiendom (KE) samordner alle behovs-presentasjonene

¹¹ Dette kapitlet henter mye av sitt innhold fra BDO (2014, s. 45-48) og Kristiansand kommune (2012).

(Startdokument) for sin sektor og fremlegger disse for Rådmannens ledergruppe, som foretar en prioritering av ressursinnsatsen.

- Det gjennomføres en granskning av utkast til behovsutredning i et møte med KE ledergruppe og Bestillersektor (direktør).

Alle investeringsbeslutninger skal bygge på en vurdering av behovet og en økonomisk vurdering av investeringen. Den økonomiske vurderingen skal ta for seg kapital- og driftselementet.

Politiske beslutningspunkt

Prosessen er delt opp i tre prosesser med tilhørende beslutningspunkt:

- | | |
|--------------------|--|
| Beslutningspunkt 1 | Sektoransvarlig (direktør) fremmer forslag til investeringsbehov |
| Beslutningspunkt 2 | Rådmann vurderer å fremme investeringsbehov og bevilgningsforslag i handlingsprogrammet. |
| Beslutningspunkt 3 | Bystyret vurderer å vedta ramme (eventuelt med avsetning) som inntas i årsbudsjettet. |

Når bystyret har vedtatt handlingsprogram (årsbudsjett) kan arbeidet settes i gang for de investeringer som har fått bevilgning til planlegging og prosjektering.

Behovsutredningen inngår som en viktig del av behovsunderlaget som legges ved beslutningspunkt 1, 2 og 3. Først etter beslutningspunkt 3 overtar den ansvarlige sektoren ansvaret for selve prosjektgjennomføringen, herunder også ansvaret for å ivareta samarbeidet med fremtidige brukere. Etter beslutningspunkt 3 går prosjekter videre til forprosjekt.

Kostnadsestimering/vurdering av usikkerhet

Det gjennomføres kvantitativ usikkerhetsanalyse. Prosjektleder har fullmakt innenfor usikkerhetsnivå P50. Differansen P85 – P50 disponeres av prosjektansvarlig i forståelse med prosjektgruppen. Overskridelser ut over P85 må til politisk behandling.

Kvalitetssikring

Kristiansand kommune gjennomfører ekstern kvalitetssikring av utbyggingskostnad for prosjekter over 500 millioner, men også for noen enkelte prosjekter under denne verdien.

Oppsummering

Kristiansand kommune har gjennom sin investeringsinstruks en velutviklet prosjektmodell for tidligfasevurderinger. At denne er felles og obligatorisk for alle prosjekter på tvers av sektorer sikrer en helhetlig vurdering basert på like kriterier.

Investeringsreglementet gir føringer for ulike prosjektfaser. Det skal gjennomføres en behovsvurdering hvor rehabilitering eller utsettelse er blant alternativene.

Kristiansand krever politisk forankring av valgt konsept og har flere beslutningspunkter frem mot endelig investeringsbeslutning. Selv om målformuleringene har fokus på resultatmål, legges det også vekt på effekter for brukerne – noe som understrekes ytterligere gjennom kravene til brukermedvirkning.

Kristiansand benytter også kvantitativ usikkerhetsanalyse med ulike budsjettfullmakter for ulike ansvarsnivå.

Ifølge Kristiansand Eiendom er erfaringene med Investeringsinstruksen gode. Mens man tidligere hadde en del utfordringer med underbudsjettering (dels bevisst for å få prosjektet gjennom) og kostnadsoverskridelser som konsekvens, er kostnadskontrollen i prosjektene mye bedre i dag.

6.7 Fredrikstad

Prosjektmodell

Fredrikstad kommune har regler for behandling av investeringer i sitt økonomireglement (Fredrikstad kommune, 2013). I tillegg har kommunen et eget reglement for gjennomføring av egne bygge- og rehabiliteringsprosjekter (Fredrikstad kommune, 2006) og et reglement for investeringer i vann- og avløp. Sistnevnte reglement er av eldre dato og et nytt er under utarbeidelse.

I økonomireglementet fremgår det at reglementet for gjennomføring av egne bygge- og rehabiliteringsprosjekter også gjelder for investeringsprosjekter i alle tjenesteområder i kommunen. Ved investeringsprosjekter utover bygge- og rehabiliteringsprosjekter er gjennomførings- og rapporteringsansvaret lagt til den aktuelle kommunalsjef i stedet for seksjon for Teknisk Drift. Eksempler på slike investeringer er IT, HMS-tiltak, eiendomskjøp og miljøprosjekter.

Prosjekter med en kostnadsramme under fem millioner kan følge en forenklet administrativ prosedyre, men de samme krav stilles til planfasen som ved behandling av prosjekter med en ramme over fem millioner kroner.

Tidligfaser i prosjektmodellen

I reglementene skiller man grovt sett mellom to faser: planfase (behovsutredning og byggeprogram) og videre prosjektering/kontrahering og byggearbeid.

For prosjekter over 5 millioner kroner er det krav til at prosjektet skal starte med en planfase som er delt opp i en behovsutredning (første fase) og byggeprogram (andre fase). Dette er den innledende fasen i et mulig byggeprosjekt.

Politiske beslutningspunkt

Planfasen danner grunnlaget for politisk beslutning i bystyret om gjennomføring. Det er imidlertid betydelig politisk medvirkning gjennom plan- og byggekomiteen der fire av seks medlemmer er politiske. Denne komiteen har et omfattende ansvar for prosjektering og gjennomføring av byggeprosjekter. Komiteen har også ansvar for den økonomiske styringen i byggesaken og at økonomiske avvik i prosjektet behandles på ny i formannskap og kommunestyre.

Kostnadsestimering/vurdering av usikkerhet

Det fremgår ikke av reglement hvordan kommunen skal estimere kostnader og synliggjøre usikkerhet i investeringsprosjekter. Fredrikstad kommune opplyser at kommunen benytter erfaringstall for å kalkulere prosjektkostnader. Kommunen mangler i dag en definert systematikk for å beregne usikkerhet, men kommunen arbeider med å definere dette og det vil sannsynligvis bli benyttet P-verdier.

Kvalitetssikring

Rutinene sier lite spesifikt om kvalitetssikring av investeringsprosjektene. Fredrikstad kommune opplyser at kvalitetssikringen utføres av prosjektledere og linjeleder i virksomhet utbygging. Kommunen jobber nå med et system hvor det trolig også blir ekstern kvalitetssikring av prosjektene.

Oppsummering

Fredrikstad kommune har regler som gjelder for alle investeringsprosjekter i kommunen. Disse fremgår i kommunens økonomireglement og reglementet

for gjennomføring av egne bygge- og rehabiliteringsprosjekter. Sistnevnte reglement gjelder for alle investeringsprosjekter over 5 millioner kroner i kommunen, uavhengig om det er byggeprosjekter eller ikke.

I reglementene skiller man grovt sett mellom to faser: planfase (behovsutredning og byggeprogram) og videre prosjektering, kontrahering og byggearbeid. I økonomireglementet er det kun planfasen som er nevnt, mens fasen med prosjektering, kontrahering og byggearbeid er kun kort beskrevet i reglementet for bygg- og rehabiliteringsprosjekter. Reglene er av overordnet karakter og beskriver i liten grad innholdet i de ulike fasene, med unntaket av innholdet i et byggeprogram som er tydelig spesifisert.

Når det gjelder beslutningspunkter så danner planfasen grunnlaget for politisk beslutning om gjennomføring. I tillegg anbefaler reglementet at det politiske utvalget for det aktuelle tjenesteområdet (bruker) behandler og vedtar behovsutredningen. Det fremgår ikke tydelig av reglement på hvilke faser prosjektet skal opp til politisk behandling.

6.8 Sandnes

Prosjektmodell

Sandnes kommune har et kapittel i økonomireglementet som omfatter investeringsbudsjettet (Sandnes kommune, 2014). Det vises her til egne rutiner for investeringer i henholdsvis byggeprosjekter og kommunaltekniske anlegg (veg, vann, avløp, og renovasjon). Kommunen har ikke rutiner for andre typer investeringer, men disse ivaretas av det generelle budsjettreglementet og anskaffelsesregelverket som blant annet krever at det legges en behovsvurdering til grunn ved anskaffelser.

Sandnes kommune har et eget eiendomsselskap, Sandnes Eiendomsselskap KF, som ivaretar kommunens behov for lokaler. Rutinene for byggeprosjekter ble vedtatt av bystyret i 2000 og erstattet da rutiner fra 1996. Siden den gang er ikke rutinene revidert. Det arbeides med en ny rutinebeskrivelse blant annet som følge av de organisasjonsmessige endringer med opprettelse av Sandnes Eiendom KF. De gjeldende rutinene skiller mellom prosjekter som har en investeringsramme under og over 4 millioner kroner. For byggeprosjekter med investeringsramme under 4 millioner kroner kan det brukes en forenklet prosedyre.

Innenfor området kommunalteknikk (parker, byrom, vann- og avløp), har man en prosjekthåndbok med rutiner som har som formål å fremme en god struktur og styring av investeringsprosjekter og å sikre at prosjektene gjennomføres kvalitetsmessig innenfor avtalte tids- og kostnadsrammer.

Rutinene gjelder for alle kommunaltekniske anlegg og prosjekter innen veg, parkering, gatelys og vann – avløp – renovasjon (VAR) samt utstyrsprosjekter.

Tidligfaser i prosjektmodellen

For byggeprosjekter over 4 millioner kroner består tidligfasen av følgende faser:

1. Idefase
2. Programfase
3. Prosjekteringsfase (skisse-/forprosjekt)

Politiske beslutningspunkt

I bygge- og eiendomsprosjekter har man politiske beslutningspunkter i hver fase. Rutinen stiller krav til politisk behandling etter idefase, programfase, forprosjekt (kostnadsoverslag K1) og detaljprosjektering (Kostnadsoverslag K2). Ved avvik i kostnadsoverslagene K1 og K2 på over 5 prosent skal saken løftes opp til behandling i bystyret.

Kostnadsestimering/vurdering av usikkerhet

Når det gjelder kostnadsoverslag i bygge- og eiendomsprosjekter, så skal den første prosjektkalkylen i økonomiplanen være basert på de siste erfaringene fra byggeprosjekter av samme type med eventuell justering for prisstigning. Markedsforholdenes innvirkning på konkurransesituasjonen skal også vurderes. Økonomiplanen oppdateres årlig i henhold til siste prosjektkalkyle. I prosjekteringsfasen avsettes det en prosjektreserve på +/- 20 prosent ved kostnadsoverslag K0 (basert på erfaringstall), 8-12 prosent ved kostnadsoverslag KI (basert på konsulentkalkyle) og 3-6 prosent ved kostnadsoverslag KII (basert på anbudspriser).

Kvalitetssikring

Sandnes Eiendom KF benytter ikke ekstern kvalitetssikring, men har nylig ansatt en controller for å følge opp økonomien i prosjektene. I tillegg ble det opprettet en avdeling for eiendomsutvikling for å styrke tidligfasen i prosjektene, blant annet ved å være mer involvert i behovsutredningen. Selskapet har også planer om å styrke kvalitetsarbeidet ved å ansette en kvalitets- og HMS-ansvarlig som skal ha ansvaret for kvaliteten i prosjektene fra start til slutt.

Oppsummering

Concept rapport nr. 45

Sandnes kommune har en omfattende og detaljert rutinebeskrivelse for kommunale byggeprosjekter som gir klare føringer for de ulike fasene. Gjennom rutinen gir kommunen inntrykk av å ha et bevisst forhold til tidligfasens viktighet ved at det flere steder gjentas at prosjekteringsfasen i stor grad bestemmer mulighetene for en vellykket gjennomføringsfase. Når det gjelder rutine for kommunaltekniske anlegg, har man også her en klar faseinndeling med politiske beslutningspunkter og definerte kalkylenivåer med angivelse av usikkerhet.

Rutinene stiller krav til omfattende politisk behandling frem mot endelig investeringsbeslutning med beslutningspunkter etter alle tidligfasene, både for eiendomsprosjekter og kommunaltekniske prosjekter.

En kartlegging i 2013 viste at ikke alle enhetene kjente de vedtatte rutinene for bygge- og eiendomsprosjekter like godt og at de opplevdes som lite tilgjengelig i systemet. I kommunen er det også eksempler på at enkeltinvesteringer har oppstått som en nødvendighet eller som følge av situasjoner som oppstår der man ikke har hatt mulighet for å følge vedtatte rutiner på grunn av tidsaspektet. Kommunerevisjonen påpekte i en revisjonsrapport i 2011 at flere av rutinene omtalt i byggeinstruksen ikke ble praktisert av kommunen. (Rogaland Revisjon IKS, 2011).

6.9 Tromsø

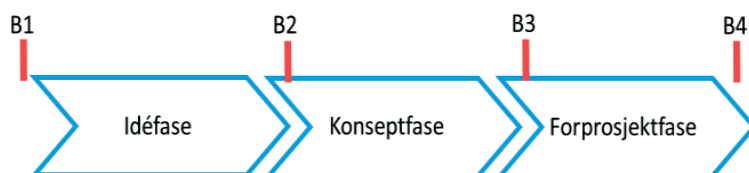
Prosjektmodell

På grunn av en relativt stor kostnadsoverskridelse (nesten 60 millioner kroner) under byggingen av Tromstun skole i 2012, har Tromsø kommune økt innsatsen for å forbedre beslutningsgrunnlaget i sine investeringsprosjekt. Kommunen har i dag et omfattende investeringsreglement for Utbyggingstjenesten, som har ansvaret for bygg og eiendom, og det arbeides nå videre med å utarbeide et investeringsreglement for hele kommunens virksomhet. Det kommende felles investeringsreglementet skal inkorporeres i kommunens økonomireglement. Formålet med investeringsreglementet er å bidra til en enhetlig behandling av investeringsprosjekter gjennom et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag; en mer effektiv planlegging og gjennomføring; og en mer effektiv kostnads- og kvalitetskontroll.

Investeringsreglementet for Utbyggingstjenesten omhandler prosjektets tidligfase og det har vært gjeldende i tre år. Tidligere var det kun en generell instruks som omfattet forprosjekt og produksjon.

Tidligfaser i prosjektmodellen

Tidligfasen i byggeprosjekter i Tromsø kommune er inndelt i tre faser. Prosessflyt i tidligfase med beslutningspunkter er illustrert Figur 6-3.



Figur 6-3: Tidligfase med beslutningspunkter i Tromsø kommune

Politiske beslutningspunkt

I Tromsø kommune er det fire beslutningspunkter, en mellom hver fase i tidligfasen. Det er Byrådet i kommunen som tar de endelige beslutningene mellom fasene.

Beslutningspunkt 1: Før en eventuell prosjektstart må det foreligge et mandat fra Byrådet for igangsetting av idéfasen.

Beslutningspunkt 2: På bakgrunn av idéfaserapporten tar Byrådet avgjørelsen om de skal godkjenne prosjektet og la det gå videre til konseptfasen, eller om de skal stoppe det.

Beslutningspunkt 3: Byrådet beslutter hvilket alternativt konsept som skal legges til grunn for videre utredning og planlegging. Byrådet beslutter om de skal igangsette forprosjekt eller stoppe prosjektet.

Beslutningspunkt 4: Byrådet beslutter om prosjektet skal gjennomføres eller om det må revurderes.

Kostnadsestimering/vurdering av usikkerhet

I Tromsø kommune beregnes kalkyler i hovedsak med bakgrunn i kalkulasjonsprogram (areal – kvalitet osv.) av tidligere byggekostnader. Det fastsettes både en styringsramme (i hovedsak P50) for prosjektleder (PL), som består av en grunnkalkyle pluss uspesifisert og forventet tillegg, og en kostnadsramme (P85).

Kvalitetssikring

Det blir gjennomført ekstern kvalitetssikring av byggeprosjekter, men det er ikke satt absolutte krav til når det vil bli gjennomført kvalitetssikring. Om et byggeprosjekt skal kvalitetssikres blir vurdert skjønnsmessig i forhold til prosjektets størrelse, usikkerhet i omliggende rammer og byggherrens kontroll på rammebetingelsene.

Oppsummering

Tromsø kommune har et omfattende system for planlegging og gjennomføring av byggprosjekter og er i ferd med å innføre et tilsvarende system for kommunens øvrige virksomhet.

Investeringsreglementet legger til grunn en faseinndeling med beslutningspunkter mellom. Det foretas en vurdering av behov, det skal vurderes ulike alternativer og formuleres mål på ulike nivåer. Før endelig gjennomføring kan tas skal det gjennomføres usikkerhetsanalyse av utbyggingskostnaden. Det gjennomføres også ekstern kvalitetssikring.

6.10 Drammen

Prosjektmodell

I Drammen kommune er eiendomsforvaltningen organisert i et eget kommunalt eiendomsselskap, Drammen Eiendom KF (DEKF). Selskapet er eiendomsforvalter for kommunens eiendommer og byggherre hvor foretaket gjennomfører investeringer etter bestilling fra bystyret. Dette gjelder alle typer bygningsmessige investeringer unntatt investeringer i infrastruktur som gjennomføres av virksomhet byprosjekter. DEKF har et kvalitetssystem for byggeprosjekter som inneholder rutiner og instruksjoner for styring av byggeprosjekter. I tillegg har kommunen rutiner for styring av investeringsprosjekter for vann og avløp.

Tidligfaser i prosjektmodellen

DEKF har et kvalitetssystem for byggeprosjekter som inneholder rutiner og instruksjoner for styring av byggeprosjekter som er delt opp i følgende faser:

- Prosjektutredning
- Skisseprosjekt
- Forprosjekt
- Anbudsfase
- Gjennomføringsfase
- Overtakelse/garanti

Kvalitetssystemet inneholder dokumentasjon med prosess- og rutinebeskrivelser, ansvarsforhold og maler for ulike skjema og kontrakter.

Initiativene kommer fra kommunaldirektør, basert på behovsundersøkelser eller annen dokumentasjon. DEKF er i dialog med kommunaldirektørnivå også i tidligfasen.

Når et byggeprosjekt har fått sin investeringsramme, styres prosjektet administrativt ved en styringsgruppe, bestående av kommunaldirektør for berørt programområde og daglig leder i Drammen Eiendom KF. Det opprettes en prosjektgruppe med prosjektansvarlig fra DEKF og virksomhetsleder fra det aktuelle programområdet bygget gjelder (f.eks. rektor i skoleprosjekter). Prosjektgruppen knytter til seg verneombud, brukergrupper og referansegrupper etter behov. Beslutningspunktene kan variere, men hovedsakelig skjer dette i styringsgruppen.

Politiske beslutningspunkt

Når det gjelder politisk behandling av bygg- og eiendomsprosjekter, er det i hovedsak knyttet til investeringsbudsjetter som vedtas (i økonomiplan eller revidert årsbudsjett/tertialbehandling). DEKF får i økonomiplanbehandling tildelt et eget investeringsbudsjett etter innspill fra DEKF.

Kostnadsestimering/vurdering av usikkerhet

Usikkerhet i kostnadsestimat tas hensyn til ved en prosentvis prosjektavsetning.

Kvalitetssikring

Det foretas ekstern kvalitetssikring i alle prosjekter av en viss størrelse og kompleksitet. Det foretas kvalitetssikring av prosjekterings- og anbudsgrunnlag samt av kostnadsestimat.

Vurdering

Drammen kommune har rutiner for styring av investeringsprosjekter for vann og avløp (VA) og bygg- og eiendomsprosjekter. Disse er nedfelt i kommunens kvalitetssikringssystem.

Før bygg- og eiendomsprosjekter har man en faseinndeling med seks faser, hvorav de tre første fasene er prosjektets tidligfase.

I hovedsak skjer de politiske beslutningene gjennom årsbudsjettet/økonomiplan mens beslutningene utover i prosjektet tas administrativt.

Usikkerhet i kostnadsestimater blir gjort med en prosjektavsetning og alle prosjekt av en viss størrelse og kompleksitet blir kvalitetssikret av ekstern tredjepart.

6.11 Oppsummering

Tabell 6-2 viser omfanget av prosjektmodeller i de ti største kommunene i Norge. Et av utgangspunktene for studien var en hypotese om at prosjektmodeller for investeringer ikke var så utbredt i kommunesektoren, men det viser seg at ni av de ti største kommunene har investeringsreglement og den siste, Bergen er i ferd med å innføre det. Det er ulikt hva kommune kaller det – «investeringsinstruks», «investeringsreglement», «prosjektmodell» er alle begreper som brukes om det samme.

De største kommunene i Norge har modeller som investeringer skal vurderes og gjennomføres innenfor. I tillegg til det overordnede plansystemet burde mye ligge til rette for god strategisk planlegging.

Det er ulikt hva prosjektmodellene omfatter. I de fleste kommunene gjelder det de største investeringsprosjektene, men det er fleksibilitet både opp og ned slik at små prosjekter kan omfattes av modellen og store prosjekt kan unntas hvis de karakteriseres som såkalt repeterende hvor man kan gjenbruke tidligere grunnlag. Bygg utgjør mellom 40 og 50 prosent av de kommunale investeringene. Dette gjenspeiles i de ulike prosjektmodellene. Andre sektorer som for eksempel vann/avløp er mer sporadisk omfattet, men bygg og eiendomsforvaltning er inkludert i alle kommunene.

Tidligfasen er gjerne regnet som den mest kritiske fasen i prosjekter ettersom den legger premisser for senere vellykkethet. Fremfor å komme i gang så fort som mulig for å unngå forsinkelser, kan det være hensiktsmessig å bruke tid på å utforske ulike løsninger og for å redusere usikkerheten i gjennomføringsfasen. I både statens prosjektmodell og ulike prosjektmodeller i bruk i privat sektor består tidligfasen gjerne av flere faser hvor det til dels krever en aktiv beslutning for å gå videre med prosjektet. Så godt som alle kommuner legger opp til en klar faseinndeling, men innholdet varierer. I de kommunale prosjektmodellene vi har studert består tidligfasen av et fåtall faser. Det er stort sett én til tre faser før endelig investeringsbeslutning.

Antall beslutningspunkter, hvilket nivå i beslutningshierarkiet de løftes opp til, og hvor strengt dette praktiseres mellom de ulike fasene varierer. Mangel på politiske beslutningspunkter i tidligfasen kan svekke den politiske kontrollen og øke risikoen for at prosjekter blir vedtatt uten en grundig vurdering av behov og alternativer. På den annen side kan en for sterk politisk forpliktelse i en tidligfase føre til at krav og forventninger øker med den følge at realisering av en bestemt løsning etter hvert blir «uunngåelig». Vårt inntrykk er at det er et potensial for forbedring når det gjelder politiske beslutningspunkter. Hva som besluttes kan være uklart og i enkelte kommuner er det først ved budsjettbehandling at man har en reell politisk behandling av prosjektet.

Det kan synes som om mulighetsrommet ikke utforskes i tilstrekkelig grad. I et flertall av kommunene går man rett fra en behovsutredning til prosjektering av en bestemt løsning. Det som omtales som en idéfase inneholder gjerne en vurdering av ulike varianter av samme konsept. Kun et fåtall av kommunene har egne faser for konseptvalgutredning. Da er det en risiko for at man låser seg til ett alternativ og ikke vurderer andre som kunne vært mer formålstjenlige.

De siste 10-15 årene er det gjort et betydelig arbeid med tanke på å forbedre estimeringsteknikker, prosedyrer for å kvalitetssikre estimatene og gjennomføre usikkerhetsanalyser i statlige prosjekter. Fremfor rene deterministiske estimat, eventuelt med et sjablonmessig påslag for usikkerhet, estimeres kostnaden i store statlige prosjekter gjennom stokastisk estimering hvor usikkerheten synliggjøres gjennom P-verdier. Denne metodikken virker å ha fått økende utbredelse også i kommunal sektor. Det er påfallende at P50 og P85 benyttes som henholdsvis styrings- og kostnadsramme akkurat slik det gjøres i staten. Om lag halvparten av de ti største kommunene gjennomfører kvantitativ usikkerhetsanalyse mens de øvrige synliggjør usikkerhet på annen måte. Det er utvilsomt en stor forbedring sammenliknet med rene deterministiske estimat.

Øvrige økonomiske analyser, bortsett fra stokastisk kostnadsestimering, virker å være mindre vanlig. Flere kommuner gjennomfører analyser av livsløpskostnader, men samfunnsøkonomiske analyser, som også inkluderer kostnader og nytte for aktører andre enn kommunen, virker å være uvanlig. Kommunene opplyser imidlertid at man tar hensyn til effekter for brukere i mange investeringsprosjekter, men uten at effektene verdsettes i kroner og øre.

Det er en viss grad av ekstern kvalitetssikring. Noen kommuner, som Oslo, har lagt opp til dette som i staten gjennom rammeavtaler med eksterne konsulenter mens andre gjør dette mer sporadisk. Kommunene anerkjenner imidlertid viktigheten av kvalitetssikring ved at dette også gjøres internt.

Tabell 6-2: Investeringsreglement i de ti største kommunene i landet

Kommune	Prosjektmodell omfatter	Antall faser i tidligfasen	Antall politiske beslutningspunkt	Kostnadsestimering/ vurdering av usikkerhet	Kvalitetssikring
Oslo	Alle investeringsprosjekt	Tre	To	Kvantitativ usikkerhetsanalyse.	Ja, eksternt – KS1 og KS2.
Bergen	Ingen prosjektmodell, men Prosjektmodell for kommunale bygg under utarbeiding.	Ingen spesifikk faseinndeling.	Ingen formelle før endeling investeringsbeslutning.	Kvantitativ usikkerhetsanalyse for større prosjekt.	Eksternt risikovurdering av prosjekter over 50 mill. kr.
Trondheim	Alle investeringsprosjekt.	Ingen spesifikk.	Ingen formelle før endeling investeringsbeslutning. Politisk forankring gjennom bruk av styringsgrupper for større prosjekt	Kvantitativ usikkerhetsanalyse for større prosjekt.	Ikke spesifikt.
Stavanger	Kommunale bygg over 0,5 mill. kroner.	Tre	Tre	Erfaringspriser med påslag for usikkerhet.	Eksternt kvalitetssikring for prosjekt over 100 mill. kroner.
Bærum	Alle større investeringsprosjekter.	Tre	Ved endeling investeringsbeslutning.	Erfaringspriser med påslag for usikkerhet. Kvantitativ usikkerhetsanalyse for større prosjekt.	Eksternt kvalitetssikring for større prosjekt.

Kommune	Prosjektmodell omfatter	Antall faser i tidligfasen	Antall politiske beslutningspunkt	Kostnadsestimering/ vurdering av usikkerhet	Kvalitetssikring
Kristiansand	Alle større investeringsprosjekter.	Tre	Tre	Kvantitativ usikkerhetsanalyse.	Ekstern kvalitetssikring for prosjekt over 500 mill. kroner, sporadisk for mindre prosjekt.
Fredrikstad	Alle større investeringsprosjekter.	To	Ved endeling investeringsbeslutning.	Ingen spesifikk.	Ikke spesifikt.
Sandnes	Byggeprosjekter og kommunaltekniske anlegg.	Tre	Tre	Erfaringspriser med påslag for usikkerhet.	Ikke spesifikt.
Tromsø	Kommunale byggeprosjekter. Reglement for hele kommunen er under utarbeidelse.	Tre	Tre	Kvantitativ usikkerhetsanalyse.	Ekstern kvalitetssikring avhengig av kompleksitet.
Drammen	Byggeprosjekter og kommunaltekniske anlegg.	Fire	Ved endeling investeringsbeslutning.	Erfaringspriser med påslag for usikkerhet.	Ekstern kvalitetssikring avhengig av kompleksitet.

7 Oppsummering og konklusjon

Overordnet tilrettelegging og styring av prosjekter innenfor rammen av en prosjektmodell, eller *Project governance*, oppfattes av enkelte som unødvendig tid- og kostnadsbruk. «Vi vet jo hva vi vil», kan den beslutningsivrige lokalpolitiker gjerne si. Men som vi har vært inne på i denne studien kan det være mange veier til samme mål og det er mange eksempler på at utilstrekkelig utredning av alternativer og ufullstendige kostnadsanslag kan true både måloppnåelse og lønnsomhet.

Overordnet prosjektstyring er noe en i økende grad ser behovet for i statlig sektor. Selv om mindre kommunale investeringsprosjekter ikke nødvendigvis er sammenliknbare med store statlige eller private investeringsprosjekter er mange av utfordringene de samme.

Siden årtusenskiftet har store statlige investeringer i økende grad blitt gjennomført innenfor rammene av det som nå heter statens prosjektmodell som stiller krav til analyse og at et prosjekt skal være tilstrekkelig utredet før endelig investeringsbeslutning kan fattes på politisk nivå. Utredning gjennom en tidligfase kan også gi muligheten til å forkaste alternativer, endre konsept eller utsette beslutning om investering. Også i andre deler av offentlig sektor som ikke er omfattet av statens prosjektmodell og ikke minst i privat sektor har ulike prosjektmodeller fått økende utbredelse.

Kommunene er vår viktigste tjenesteleverandør og forvalter av en stor del av samfunnets ressurser. Det er derfor viktig at de riktige prosjektene velges og at de gjennomføres på en så god og effektiv måte som mulig. Nettopp derfor er det av interesse å undersøke om strukturerte prosjektmodeller med en klar faseinndeling har fått gjennomslag også i kommunal sektor. Som denne studien indikerer er det antakelig mye å hente på erfaringsoverføring mellom staten og kommunene, og ikke minst mellom kommunene.

Kommunesektoren har åpenbart plansystemer som gir grunnlag for å foreta de investeringene kommunene har behov for. Mange kommuner har for eksempel skolebruksplaner som rulleres med jevne mellomrom. Disse planene trekker opp de langsiktige linjene for skolestrukturen i kommunen basert på demografiske endringer, kartlegger behov for nybygg, rehabiliteringer, eller nedleggelse, og er styrende for de investeringene kommunene foretar. I tillegg til samfunnsplan og arealplan innenfor rammene av denne, skal det gi en strategisk ramme som investeringer kan foretas innenfor.

I denne studien har vi studert forekomsten av prosjektmodeller i landets ti største kommuner. De fleste kommunene betegner dette som

«investeringsreglement» eller «investeringsinstruks», men det har mye til felles med prosjektmodeller brukt i andre deler av samfunnet. Studien har hatt som formål å: 1) kartlegge om kommunen har en prosjektmodell; 2) hvilke deler av kommunens investeringsvirksomhet den gjelder; og 3) hva den inneholder. Studien har i hovedsak vært gjennomført som en deskstudie av tilgjengelige beskrivelser og dokumentasjon, men har også vært supplert med samtaler med representanter for de ulike kommunene.

Det viktigste funnet er at ni av de ti største kommunene, som står for drøye 33 prosent av landets samlede kommunale investeringer, har en modell som skal regulere forberedelser og gjennomføring av investeringsprosjekter. Det er litt ulikt hva modellene inneholder og det er ulik vektlegging av tidligfasen. Det er også ulikt antall beslutningspunkter og grad av politisk involvering. Det er i hovedsak bygg- og eiendomsprosjektene som omfattes av prosjektmodellene. Andre sektorer er mer sporadisk omfattet.

Beskrivelsene av de ulike prosjektmodellene varierer fra noen få sider til omfattende veiledere. Oslo kommune har den mest utviklede modellen, som også er svært lik statens prosjektmodell. Ut over dette har vi ikke grunnlag for å si at statens prosjektmodell har vært inspirator for praksis i andre kommuner. Kommunene selv oppgir at de henter inspirasjon fra andre. Men det er en interessant observasjon at stokastisk (sannsynlighetsbasert) kostnadsestimering har fått en økende utbredelse i både statlig og kommunal sektor de siste 15 årene.

Omfang og kvalitet på økonomiske analyser som gjennomføres i kommunesektoren varierer. Kostnadsestimering og usikkerhetsanalyse er en viktig, men ikke tilstrekkelig del av en økonomisk analyse. En privat investor vil i tillegg til investeringskostnaden vurdere inntekter og kostnader i driftsperioden mens en offentlig aktør som en kommune vil måtte vurdere virkninger for brukerne og samfunnet. De fleste av disse virkningene er av en slik karakter at de ikke omsettes i et marked. Da kan samfunnsøkonomiske analyser som for eksempel nytte-kostnadsanalyse være virkemidler for å rangere ulike tiltak. Samfunnsøkonomisk analyse virker imidlertid å være nærmest fraværende i kommunesektoren. Det kan skyldes at kravene om denne typen analyser er færre i kommunesektoren, at det er mangel på kompetanse eller at ikke er en kultur for å beregne og verdsette effekter for brukerne.

Det er interessant poeng at forekomsten av kommunale investeringsreglement, synes å være økende blant norske kommuner. Prosjektmodellene i landets ti største kommuner har blitt innført fra slutten av 1990-tallet og fremover, noe som viser at dette er et område man i økende grad erkjenner viktigheten av. Mens kommunenes finansforvaltning er lovregulert (Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning av 09.06.2009) er det paradoksalt nok

ingen tilsvarende bestemmelse om investeringsvirksomheten som jo normalt er den som gir behov for et finansieringsreglement¹². Kommuneloven krever riktignok at saker administrasjonen legger frem for kommunestyret skal være «forsvarlig utredet» (§23), men det er ulikt hva kommunene legger i det.

Vi har også studert fem kommunale investeringsprosjekter. Fire av dem opplevde store utfordringer knyttet til forsinkelser og kostnadsoverskridelser. Medieoppmerksomheten var massiv og negativ. Den langsiktige nytten er usikker. Felles for de problematiske investeringsprosjektene vi har sett på er at beslutningsgrunnlaget ikke har vært godt nok. Man har vedtatt å gjennomføre prosjektene uten at verken behov eller alternative løsninger er utredet. Kostnaden er anslått for lavt og uten vurdering av usikkerhet. Store kostnadsøkninger er ikke uvanlig i kommunale prosjekter. En undersøkelse Aftenposten gjorde vinteren 2014, viste at 26 av 61 kulturhus i kommune-Norge overskred - eller kom til å overskride budsjettene.

Både i kommunal og statlig sektor, har vi sett at det første kostnadsestimatet – som ofte er utløsende for å utrede et prosjektalternativ videre, er det som er mest underestimert. Et urealistisk lavt førsteestimat øker sjansen for at et prosjekt blir vedtatt. Ofte ser man at det er svært stor kostnadsøkning fra det første initiativet og frem til det endelige budsjettvedtaket. Det skjedde også i fire av våre fem eksempler. Et betimelig spørsmål er om de fire problematiske prosjektene ville blitt gjennomført dersom det første estimatet hadde ligget nærmere det som ble sluttkostnaden. Det blir selvsagt hypotetisk, men det er nærliggende å anta at man i så fall kanskje ville ha vurdert flere alternativer (for en studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase, se Welde m.fl., 2014).

De få prosjektene i denne rapporten legger ikke krav på å være representative for kommunale investeringsprosjekter. De fire problematiske prosjektene kan ikke nødvendigvis betegnes som mislykkede, men de har det til felles at behovsutredningen var mangelfull, mulighetsrommet var for snevert og målsetningene urealistiske eller fraværende.

¹² Kravet om et finansieringsreglement følger av § 2: «Kommunestyret og fylkestinget skal selv gi regler for kommunens eller fylkeskommunens finansforvaltning».

En generell observasjon er at det ofte er vanskelig å spore når beslutningen om å gjennomføre et prosjekt ble tatt. Selv etter gjennomført forprosjekt har vi sett at Kommunestyret er blitt forelagt kostnadsanslag med ulike forbehold og der saksfremlegget ikke gir informasjon om på hvilket usikkerhetsnivå anslaget ligger.

De problematiske prosjektene viser at utilstrekkelig utredning i tidligfasen kan gi store negative konsekvenser. Bruk av prosjektmodeller vil trolig kunne luke bort prosjekter som ikke bør realiseres i en tidlig fase av prosjektutviklingen, eller at kan komme frem til konsepter som bedre løser kommunens behov.

Denne studien bygger på funnene fra bare noen få prosjekter og kommuner. Vi har heller ikke sett på om kommunenes prosjektmodeller blir fulgt i praksis. Vi har derfor ikke grunnlag for å trekke konklusjoner generelt. Inntrykket er likevel at det er mye ulik praksis, og mangel på formell erfaringsoverføring mellom kommuner og felles retningslinjer for behandling av kommunale investeringsprosjekter.

Vår anbefaling er at investeringspraksis i kommunesektoren bør få mer oppmerksomhet og at man ser på muligheten for harmonisering av retningslinjer og praksis. Som et minimum bør det i alle prosjekter foretas en behovsanalyse, en analyse av alternative konseptuelle løsninger og at endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerheten er synliggjort. Utviklingen av et prosjekt bør ha klare faser som avklarer fremdrift og ansvar, og de folkevalgte bør være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i. Det bør være minst ett beslutningspunkt før endelig investeringsbeslutning slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.

Det finnes en flere ulike prosjektmodeller både innenfor offentlig og privat sektor. Det ligger utenfor denne studiens mandat å anbefale én konkret modell for kommunale investeringsprosjekter, men statens prosjektmodell kan være et nyttig utgangspunkt idet den er et eksempel på en enkel modell som kan anvendes uavhengig av sektor. Målet bør være at kommunale investeringer ikke bare gjennomføres effektivt, men også at midlene anvendes formåleffektivt. Kommunal sektor er stor og har stor betydning for befolkningen, og et økt fokus på overordnet prosjektstyring vil kunne gi store gevinster.

Referanser

Agenda Utredning & Utvikling, 2008. *Internkontroll i norske kommuner. Status og utviklingsbehov*. Rapport til Kommunal og regionaldepartementet. Sandvika: Agenda Utredning & Utvikling.

Amdam, R., Jensen, L.I., Kleven, T., Olsen, K.H. og Lie, T., 1998. *Planlegging og handling. Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget.

BDO, 2014. *Kommunale investeringsprosjekter i skoleanlegg – en komparativ studie av kostnadsforskjeller mellom kommuner*. Rapport i «Program for storbyrettet forskning», Kommunesektorens organisasjon.

Berg, P., Andersen, K., Østby, L.E., Lilleby, S., Styrvold, S., Holand, K., Korsnes, U., Rønning, K. and Johansen, F., 1999. *Styring av statlige investeringer. Sluttrapport fra styringsgruppen*. Oslo: Finansdepartementet.

Bergen kommune, 2015. *Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport; Anskaffelser og prosjektstyring i byggeprosjekter*. Brev fra Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap ved finansbyråd Liv Røssland til Kontrollutvalget [online] Tilgjengelig fra: http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak%5C0%5CVEDLEG%5C2015210171-5142685.PDF Hentet: 11. mai 2015.

Bærum kommune, 2010. *Regler for styring av investeringsprosjekter innen bygg*.

Bærum kommune, 2015. *Overskridelser i It-prosjekt* [online]. Tilgjengelig fra: <https://www.baerum.kommune.no/Forsidenyheter/Overskridelser-i-It-prosjekt/> Hentet 15. april 2015.

Bygg21, 2015. *Bygg21 og Norsk Eiendom lanserer ny fasenorm* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.bygg21.no/no/lonnsom-byggeprosess1/bygg21-og-norsk-eiendom-lanserer-felles-fagsprak/> Hentet 12. august 2015.

Concept, 2014. Intervju om kvalitetssikring med Eirik Lae Solberg – finansbyråd i Oslo. *Concept nyhetsbrev*, 4, pp. 15-17.

Deloitte, 2013. *Prosjektstyring i kommunale investeringsbudsjett* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.nkrf.no> [Hentet 17. februar 2015].

Deloitte, 2014. *Anskaffelser og prosjektstyring i byggeprosjekter – Bergen kommune*.

Concept rapport nr. 45

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), 2015. *Prosjektveiviseren* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.prosjektveiviseren.no/> Hentet 6. mai 2015.

Drevland, F., 2014. *Kostnadsestimering under usikkerhet*. Concept temahefte nr. 4. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Econ Analyse, 2005. *Finansielle ubalanser i kommunene*. Econ-rapport nr. 2005-027. Utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet.

Eliasson, J., 2015. Problemstyrd planering: en forklaring till att effektivitet spelar så liten roll för valet av transportåtgärder. I: Odeck, J. (red.) og Welde, M. (red.), 2015. *Ressursbruk i transportsektoren*. Concept rapport nr. 44. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Finansdepartementet, 2015. *Rammeavtale om kvalitets sikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsanslag for valgt prosjekialternativ*.

Flyvbjerg, B., 2009. Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built - and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*, 25 (3), pp. 344-367.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. og Rothengatter, W., 2003. *Megaproject and Risk. An Anatomy of Ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fredrikstad kommune, 2006. *Reglement for gjennomføring av egne bygge- og rehabiliteringsprosjekter*.

Fredrikstad kommune, 2013. *Økonomireglement*.

Hoftun Gjestad, R., Christiansen, A. og Bach, D., 2014. Kulturhus-boom til nesten 14 milliarder. *Aftenposten*, 11. mars, s. 8.

Haanæs, S., Holte, E. og Larsen, S.V., 2004. *Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekter*. Concept rapport nr. 3. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014. *Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), 2013. *Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner (veileder)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunesektorens organisasjon (KS), 2011. *Gjeld opp og gjeld i mente*. Kommunene og norsk økonomi 1/2011.

Concept rapport nr. 45

Kommunesektorens organisasjon (KS), 2012. *Bølger som truer kommuneøkonomien*. Kommunene og norsk økonomi 2-2012.

Kommunesektorens organisasjon (KS), 2014. *Kommunale bygg: Høye investeringer og lite til vedlikehold*. Kommunene og norsk økonomi. Nøkkeltallsrapport 2014.

Kristiansand kommune, 2012. *Rådmannens investeringsinstruks av 11.12.2012*.

Laastad, B., 2013. Lurer du på hvor godt norske kommuner presterer? *Kommunerevisoren*, 5, pp. 13-16.

Miljøverndepartementet, 2009. *Planlegging etter Plan- og bygningsloven*. Veileder. Oslo: Miljøverndepartementet.

Næss, P., 2005. *Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter*. Concept rapport nr. 5. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Oslo byråd, 2014. Protokoll fra byrådets møte torsdag 24. april 2014 [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.oslo.kommune.no>. [Hentet 13. januar 2015.]

Oslo kommune, 2012a. *Prinsipper for investeringsprosesser i Oslo kommune*. Oslo: Byrådsavdeling for finans.

Oslo kommune, 2012b. *Konseptvalgutredning (KVU) i Oslo kommune. Krav og veiledning*. Oslo: Byrådsavdeling for finans.

Pinto, J. K., og Slevin, D. P., 1988. Project Success: Definitions and Measurement Techniques. *Project Management Journal*, 19(1), pp. 67–72.

Riksrevisjonen, 2015. *Riksrevisjonens undersøkelse av kommunenes låneopptak og gjeldsbelastning*. Dokument 3:5 (2014–2015). Oslo: Departementenes servicesenter.

Rogaland Revisjon IKS, 2011. *Forvaltningsrevisjon av styring av byggeprosjekter i Sandnes kommune*.

Samset, K., 2008. *Prosjekt i tidligfasen. Valg av konsept*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.

Samset, K., Strand, A. og Hendricks, V.F., 2009. *Sykehus, fregatter og skipstunnel: Logisk minimalisme, rasjonalitet – og de avgjørende valg*. Concept rapport nr. 21. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Samset, K., 2010. *Early Project Appraisal*. New York: Palgrave Macmillan.

Samsset, K., 2014. *I riktig retning. Prosjekters mål og målstruktur*. Concept temahefte nr. 5. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Samsset, K. og Volden, G.H., 2013. *Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringsiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring*. Concept rapport nr. 35. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Samsset, K. og Volden, G.H., 2015. Front-end definition of projects: Ten paradoxes and some reflections regarding project management and project governance. Akseptert for publisering i: *International Journal of Project Management*

Samsset, K., Andersen, B. og Austeng, K., 2013. *Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg*. Concept rapport nr. 34. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Sandnes kommune, 2014. *Økonomireglement for Sandnes kommune*.

Solheim, H.G., Dammen, E., Skaldebø, H., Myking, E., Krogh Svendsen, E. og Torgersen P., 2005. *Konseptutvikling og evaluering i store statlige investeringsprosjekter*. Concept rapport nr. 4. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Statens vegvesen, 2014. *Anslagsmetoden*. Håndbok R764. Oslo: Vegdirektoratet.

Statistisk Sentralbyrå, 2015. Økonomisk utsyn over året 2014. *Økonomiske analyser*, 1/2015. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.

Statsbygg, 2015. *Statsbyggs prosjektmodell* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.statsbygg.no/Oppgaver/Bygging/Prosjektmodell/> Hentet 20. august 2015.

Stavanger kommune, 2013. *Byggeinstruks for Stavanger kommune*.

Strand, A., Olsen, S., Dotterud Leiren, M. og Harkjerr Halse, A., 2015. *Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene?* Concept rapport nr. 43. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Trondheim kommune, 2014. *Investeringsreglement* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.trondheim.kommune.no/investeringsreglement/> Hentet: 18. februar 2015.

Tromsø kommune Eiendom, uferdig utkast. *Investeringsreglement*.

Tromsø kommune Utbyggingstjenesten, 2015. *Prosjekthåndbok*.

Concept rapport nr. 45

-
- Tørset, O. 2013. *Beslutningsgrunnlag for investeringer i Sandnes kommune*. Masteroppgave ved Universitetet i Stavanger, det teknisk-naturvitenskapelige fakultet.
- Welde, M., 2014a. *Avvik mellom etatenes kostnadsestimat og anbefalingene i KS2*. Concept arbeidsrapport. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Welde, 2014b. Målt mot hva som skjer i andre land: God kostnadskontroll i norske vegprosjekter. *Samferdsel*, 3, pp. 10-11.
- Welde, M., Samset, K., Andersen, B. og Austeng, K., 2014. *Lav prising – store valg. En studie av underestimert av kostnader i prosjekters tidlige fase*. Concept rapport nr. 39. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Welde, M., 2015. *Oppdaterte sluttkostnader - prosjekter som har vært underlagt KS2 per september 2015*. Concept arbeidsrapport. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Welde, M., Samset, K., Andersen, B. og Austeng, K., 2014. *Lav prising – store valg. En studie av underestimert av kostnader i prosjekters tidlige fase*. Concept rapport nr. 39. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Whist, E. og Christensen, T., 2011. *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*. Concept rapport nr. 26. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Liste over kontaktpersoner

Navn	Stilling	Kommune	Kontaktform og dato
Eirik Lae Solberg	Finansråd	Oslo	E-post, 10.10.2014
Irene Kahaletani Tanke	Fagsjef prosjektstyring Seksjon for virksomhetsutvikling Byrådsavdeling for finans	Oslo	E-post, 22.07.2014
Anne Louise Schilbred	Spesialrådgiver, Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap	Bergen	Telefon, 06.05.2015
Edna Godvik	Rådgiver, Rådmannens fagstab	Trondheim	Telefon, 24.02.2015
Solveig Yndesdal	Leder prosjektavdelingen, Stavanger Eiendom	Stavanger	Telefon og e-post, uke 17-18, 2015
Christian Falkenaas	Utbyggingsjef, enhetssjef Utbygging	Bærum	E-post 04.05.2015
Øivind Martinsen	Spesialrådgiver, Bærum kommune Eiendom	Bærum	Telefon og epost, 28.04.2015
Terje Karlsen	Avdelingsleder Eieravdeling Kristiansand Eiendom	Kristiansand	Telefon, 08.04.2015
Birgitte Farbrot	Controller	Fredrikstad	E-post, uke 19, 2015
Torunn Skumlien Nilsen	Økonomidirektør	Sandnes	Telefon og e-post, 27.04.2015
Oddgeir Tørset	Utviklingsjef, Sandnes Eiendomsselskap	Sandnes	Telefon og e-post, 24.04.2015
Petter Søiland	Ingeniør, avdeling for bymiljø	Sandnes	Telefon og e-post, 30.04.2015
Arve Norgård	Tromsø Kommune, Eiendom	Tromsø	Telefon og e-post, uke 21, 2015

Navn	Stilling	Kommune	Kontaktform og dato
Øystein Dale	Utbyggingssjef	Tromsø	Telefon og e-post, uke 18-20, 2015
Dag Lauvås	Overingeniør, Vann- og avløpsvirksomheten	Drammen	Telefon, 04.05.2015
Rino Pettersen	Prosjektansvarlig, Drammen Eiendom KF	Drammen	E-post, uke 19-26, 2015

Vedlegg 1: Stupetårnet på Hamar

Få kommunale investeringsprosjekt har fått slik oppmerksomhet som stupetårnet på Hamar. Selv om prosjektet ikke er blant de største viser det hvor galt det kan gå når entusiasmen er som størst og planene dårligst. Våren 2015 sto det stå ferdig – fem år forsinket og 15 ganger så dyrt som først planlagt.



Bilde 6: Stupetårnet på Hamar slik arkitekten tegnet det

Koigen rett ved Hamar er et friluftsområde med badestrand, skateanlegg, strandvolleyballbaner, basketbaner, lekeanlegg og turstier. Anlegget sto ferdig i 2005 og ble hyllet for sine flerbruksmuligheter og sin vakre utforming. Det manglet kun én ting – et stupetårn.

Det første konkrete initiativet kom i 2008 fra KrF politikeren Geir Byberg som i kommunestyremøte 22. oktober foreslo 40.000 kroner til et forprosjekt. Forslaget ble enstemmig vedtatt. Fart i sakene ble det først året etter da sparebankstiftelsen DnB Nor bevilget 500.000 kroner øremerket nytt stupetårn. I sak 108/09 vedtok formannskapet å takke ja til gaven og bevilge ytterligere 1 millioner kroner som skulle finansiere det resterende. Rådmannen understreket at kostnadsrammen var usikker: «Anslaget er veldig omtrentlig utfra hva en kan forestille seg et enkelt prosjekt kan koste siden en ikke har noe konkret enda».

Året etter ble en lokal arkitekt satt på jobben med å tegne et tårn som arkitektonisk kunne stå i dialog med det elegante, moderne klokketårnet ved

Skibladnerbryggen. Kommunestyret sa ja til et anlegg som maksimalt skulle få koste 1,5 millioner kroner og ha en levetid på 30 år uten vedlikehold.

Men ganske snart måtte man ta inn over seg at det ikke var noe alminnelig tårn de hadde å gjøre med, men en badeøy med tårn og trapp i en stor og lunefull innsjø. Vannstanden i Mjøsa varierer med seks meter. Det skulle, forsiktig uttrykt, få budsjettmessige konsekvenser (Hegtun, 2014).

I 2010 ble det klart at anlegget ville bli vesentlig dyrere enn planlagt. Arkitekten hadde ikke bare tegnet et stupetårn, men et flerbruksanlegg med en nyskapende og dristig design som kunne være «et landemerke og utsiktspunkt». Etter en anbudskonkurranse hvor det kun kom inn ett gyldig tilbud ble kostnadsrammen økt til 6,4 millioner kroner inkludert merverdiavgift og 10 prosent avsetning for usikkerhet. I sak 51/10 vedtok formannskapet å arbeide videre med saken basert på arkitektens nye tegninger, men at bygging og ferdigstillelse måtte utsettes ett år.

I begynnelsen av 2011 var den antatte sluttprisen oppjustert til 7,4 millioner. Kommunestyret fulgte opp med et vedtak om flytte tårnet drøye 50 meter sørover, av praktisk-estetiske grunner.

I januar 2012 var prisen anslått til 9,4 millioner, i november samme år 11,4 millioner. Til badesesongen 2013 skulle tårnet stå klart. Men så inntraff en serie av kjedelige, ingeniørfaglige hendelser og tilhørende kompliserende vurderinger: Utførende entreprenør gikk bort fra sine forslag om å feste stupeanlegget til bunnen av Mjøsa med vaiere. Det ble for spedt. I stedet kom en flytende løsning der badeinstallasjonen skulle få bevege seg opp og ned med tidevannet, fortøyd til tre kraftige stålpilarer.

Det ble ingen stuping i 2013. Ikke på noen måte. I stedet slet hele tårnet seg fra forankringene, først i august, og så på nytt i september. I oktober ble hele konstruksjonen tatt på slep sørover til en mer beskyttet opplagsplass i påvente av vinteren.

I november ble det konkludert med at det ville koste seks millioner kroner å sikre anlegget mot å slite seg løs nok en gang. Pressekonferansen 2. desember, der det ble meddelt at stupeanlegget i verste fall kunne komme på 29 millioner kroner, var en påkjenning for ordfører, rådmann og andre berørte. 4. desember vedtok formannskapet å stoppe alt videre arbeid med stupeanlegget til saken var nærmere utredet.

Samtidig ble konsultentselskapet Faveo gitt i oppdrag å granske hele prosjektet. Konklusjonene var drepende for de involverte (Hagen m.fl., 2013; Bergheim, 2013):

- Anlegget var i utgangspunktet tenkt som et badeanlegg, men ble utviklet som et stupeanlegg. Kostnadene ble underkommunisert.
- Anlegget ble dyrere fordi det måtte flyttes. Politikernes avgjørelse om opprinnelig plassering ble tatt på et for dårlig grunnlag. Det gjorde anlegget dyrere.
- Byggetekniske forhold/kompetanse: Prosjektet var preget av mangelfull kompetanse i alle ledd.
- Rådgiver og entreprenør viste for liten forståelse for prosjektets kompleksitet, byggetekniske utfordringer og kostnadmessige konsekvenser.
- Kompetanse/erfaring med bygging av slike anlegg var mangelfull i alle ledd, også blant politikerne.
- For dårlig kommunikasjon mellom politikere, prosjektledelse og aktører
- Politikerne klarte ikke å forstå de økonomiske konsekvensene av at det gikk fra å være et badeanlegg til å bli et komplekst stupetårn.
- Arkitekten visste eller burde vite at konseptets kostnad langt overskred økonomisk ramme. Arkitekten maktet å selge inn konseptet til politikerne uten at kostnadskonsekvensene ble forstått.

Ordfører Morten Aspeli (Ap) tok selvkritikk på vegne av politikerne: «Vi har hatt et for dårlig beslutningsgrunnlag og det har ført til ukloke vedtak» (Hagen m.fl., 2013).

Prosjektet hadde for lengst utviklet seg til en farse med omtale langt utenfor Hedmark og Opplands grenser. Det ble omtalt på lederplass i VG, raljert med i humorprogrammer og Arne Hjeltnes skrev en roman om prosjektet med tittelen «Stupetårnet». Handlingen var lagt til «den Vesle byen», men ingen var i tvil om at det var Hamar det var snakk om og de viktigste karakterene var lett gjenkjennelige. Turistsjefen på Hamar var imidlertid like blid.

Stupetårnskandalen var en fordel for Hamar: «Vi har fått et stupetårn vi skal bejuble og være glade for. Dette vil bli assosiert med Hamar lenge. Stupetårnet vil sette Hamar på kartet. Det vil kanskje få flere til å få opp øynene for at her skjer det mye - med alt fra kulturhus til Ankerskogen. Folk vil se at i Hamar er det vilje til utvikling. Hamar vil bli stupetårnbyen. Det gir økt reklame» (Brandsås, 2014).

Vinteren 2014 lå tårnet i opplag. Etterhvert godtok entreprenøren Sweco å tilbakebetale 6,5 millioner kroner samt å fullføre byggingen. Hamar kommunes andel av totalkostnaden på 23,5 millioner kroner ble beregnet til å være 12 millioner kroner (Haakenstad, 2014). I måneden som gikk vedtok

formannskap og kommunestyre med bredt flertall å reise tårnet og åpne det offisielt til våren 2015.

Vurdering

Stupetårnet på Hamar utviklet seg etterhvert til et skandaleprosjekt. Det finnes langt større prosjekter, men få kommunale prosjekt har fått så mye omtale utenfor en kommunes grenser som stupetårnet. Selv om det er et lite prosjekt så illustrerer det konsekvensene av en manglende utredning og dårlig beslutningsgrunnlag.

Selv om de første kostnadsanslagene var beskjedne, ble det først fart i planene når en privat giver ønsket å betale en tredel av kostnaden. Det var nærmest et tilbud man ikke kunne si nei til.

Vi merker oss imidlertid at året før det første budsjettvedtaket så hadde kommunen bevilget penger til et forprosjekt. Det ble med andre ord ikke gjennomført noen reell vurdering av om dette var noe kommunen hadde behov for. Riktignok skrev rådmannen i sitt saksfremlegg at «prosjektet er positivt og spennende og dekker en etterspørsel blant de unge, som er en stor bruker av Koigen». Det er vanskelig å være uenig i at det var et positivt prosjekt, men som behovsanalyse var dette tynt. Det må antas at sesongen for stuping i Mjøsa er kort og Hamar har fra før Ankerskogen svømmehall som er et av Norges største innendørs svømme- og badeanlegg og som har fostret både svømmere og stupere på internasjonalt nivå.

Det ble heller ikke gjennomført noen alternativanalyse og det ble ikke formulert konkrete mål for prosjektet. Det er ikke spesielt påfallende for såpass små prosjekt, men slik det utviklet seg er det kanskje noe man burde. Det som er mest påfallende ved stupetårnet er de økonomiske analysene. Disse må sies å ha vært mangelfulle.

Selv om man i 2008 bevilget penger til et forprosjekt, var verken utforming eller plassering klar når man i 2009 vedtok å bygge anlegget. Nytt vedtak fulgte året etter – nå under en forutsetning om at anlegget skulle være vedlikeholdsfritt i 30 år. At et utendørs flytende anlegg skulle være vedlikeholdsfritt i 30 år må sies å være like urealistisk som de første kostnadsestimatene. Ordfører og rådmann har i ettertid innrømmet at man var klar over at dette anslaget var for lavt: «Vi har aldri trodd at dette ville koste 1,5 millioner kroner, og hadde kontroll frem til det kostet 9,4 millioner kroner» (Hagen m.fl., 2013). Her finner vi med andre ord også tegn på taktisk estimering – man legger bevisst et for lavt estimat til grunn for å få vedtatt prosjektet. Hadde politikerne vedtatt prosjektet om man på beslutningstidspunktet hadde visst at den reelle kostnaden ville bli 15 ganger så høy? Svaret på det får vi aldri, men det hadde helt sikkert blitt en mer opplyst

diskusjon hvor investeringen kunne ha blitt vurdert opp mot andre alternativer eller helt andre prosjekt.

Kostnadsestimatet var ikke bare et rent deterministisk estimat basert på beregnede mengder og enhetspriser, men heller en ren gjetning. Selv når kostnadene begynte å eskalere ble det ikke foretatt noen usikkerhetsanalyse.

Stupetårnet deler skjebne med en del idrettsanlegg og idrettsarrangement som har det til felles at de ikke er en del av vanlig kommunal tjenesteproduksjon og at de ikke opptrer med den samme regularitet som investeringer i skoler, barnehager og andre formålsbygg. Slike investeringer omfattes gjerne av et engasjement som kan medføre at kritisk vurdering av behov og kostnader underslås eller ignoreres. Henjum (2014) har pekt på engasjementet omkring anlegget i prosjektets tidlige fase som hovedårsaken til at det gikk galt. I formannskapet fantes det ingen reell opposisjon til ideen, og debatten omkring stupeanlegget dreide seg i bunn og grunn bare om plassering, ikke om omfang, eller om det i det hele tatt var en god ide. Daværende ordfører uttrykte at «(...) man hadde på en måte litt vind i seilene. Det var ingen som ville sitte der å være gledesdreperer for å gjøre Koigen enda litt mer attraktiv».

Stupetårnet på Hamar er et lite prosjekt som har fått stor oppmerksomhet av alle de gale årsakene. Det viser til fulle hvor galt det kan gå når man kaster seg inn i et prosjekt uten et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Enkle løsninger blir oversett og ideer om fremtidig nytte blir overdrevet. At stupetårnet har satt Hamar på kartet er sikkert, de fremtidige effektene er mer usikre.

Referanser

Bergheim, C.E., 2013. «Preget av mangelfull kompetanse i alle ledd» [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.h-a.no> [Hentet 19. februar 2015].

Brandsås, F., 2014. *Stupetårnet i beste sendetid – igjen* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.h-a.no> [Hentet 19. februar 2015].

Hagen, T.I., Næsheim, A. og Sveen, K., 2013. *Politisk mageplask fra fem-meteren* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/ho/> [Hentet 19. februar 2015].

Hegtun, H., 2014. *Stupetårnet på Hamar: Ikke noe å le av* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.aftenposten.no> [Hentet 19. februar 2015].

Henjum, H., 2014. *Feilskjær og overslag. En kvalitativ studie av stupeanleggsprosessen på Hamar*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo,

Haakenstad, T., 2014. *Endelig stupetårn i Hamar* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.nrk.no/ho/> [Hentet 19. februar 2015].

Vedlegg 2: Bardufoss ungdomsskole

En stor andel av prosjektene i kommunal sektor er formålsbygg som skoler, barnehager, sykehjem og liknende. Beslutninger om nybygg og ombygging av slike bygg tas ofte, men Bardufoss ungdomsskole viser at utilstrekkelig utredning av både skolestruktur og prosjektutforming kan føre til store konflikter, kostnadssprekk og manglende måloppnåelse.



Bardufoss ungdomsskole, hvor nybygg og renovering ble ferdig i 2015.

Målselv kommune ligger i Troms fylke og har om lag 6.700 innbyggere fordelt på over 3.300 km². Målselv er med sitt store areal delt inn i flere små og store bygder. Kommunen har lenge hatt en presset økonomi og var en såkalt ROBEK-kommune¹³ fra 2004 til 2011.

¹³ Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Dette innebærer blant

Under behandling av kommunens økonomiplan 2009-2012 ba formannskapet rådmannen om å vurdere mulige innsparingspotensialer i skolesektoren ved en endring av skolestrukturen. Tre uker senere ble det lagt frem en skisse for kommunestyret som vedtok følgende den 11. desember 2008:

«Kommunestyret ber rådmannen utrede en strukturendring på skole som reduserer antall ungdomsskoler fra 4 til 2. Grunnlaget for konklusjoner og beslutninger skal legges for kommunestyret innen 1. mars, slik at eventuelle endringer kan iverksettes fra 01.08.09.»

Etter vedtaket opprettet rådmannen en prosjektgruppe som besto av avdelingssjef for kultur og oppvekst, rektorer fra ungdomsskolene i Målselv og lederen for byggforvaltningen i kommunen. Prosjektgruppen skulle gi konkrete anbefalinger til skolestruktur samt skissere skolenes arealbehov. Arbeidet pågikk i tre uker og ble så sendt ut på en seks dager lang høring.

Basert på prosjektgruppens anbefalinger vedtok så kommunestyret den 19. februar 2009 å legge ned to ungdomsskoler og flytte elevene til Bardufoss ungdomsskole som måtte bygges om. Bakgrunnen for vedtaket var kommunens anstrengte økonomi, men det ble ikke lagt frem noen kalkyle som viste besparelser ved strukturendringen. Det ble vedtatt å starte prosjektering av en ny ungdomsskole i Bardufoss innenfor en økonomisk ramme på 15 millioner kroner med sikte på å ha nybygg klart til høsten 2010.

Saken var kontroversiell. Kritikerne pekte på de lange avstandene i kommunen som ville føre til at elever ville måtte transporteres opp til fem mil hver veg og at grunnlaget for vedtaket ikke var tilstrekkelig.

Saken ble deretter overført til en prosjekteringsgruppe. Gruppen besto av to representanter fra kommunens byggforvaltning samt rektor ved Bardufoss ungdomsskole. Arbeidet med prosjektering startet ikke før i januar 2010 og det ble raskt klart at målet om ny skole til høsten 2010 måtte oppgis. Elevene fra de nå nedlagte ungdomsskolene i Bakkehaug og Olsborg måtte undervises i midlertidige lokaler.

annet at disse (fylkes)kommunene må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler, og at lovligheten av budsjettvedtakene skal kontrolleres.

Undervegs i arbeidet med å avklare størrelse og planløsning, kom skolens ledelse og ansatte frem til et arealbehov som var dobbelt så stort som det prosjektgruppen hadde lagt til grunn og som var grunnlaget for kommunens investeringsbeslutning året før. Det var også klart at den opprinnelige kostnadsrammen på 15 millioner kroner ikke var tilstrekkelig.

Prosjekteringsgruppen avsluttet nå sitt arbeid og overførte saken til en byggekomite. I kommunestyremøte 24. februar 2011 ble også denne oppløst og erstattet av en ny prosjektgruppe som skulle arbeide frem et beslutningsgrunnlag for nytt undervisningsbygg ved Bardufoss ungdomsskole.

Samtidig ble de kritiske røstene høyere. Kostnadsrammen hadde nå økt til 22 millioner kroner. Både politikere og rådmann følte seg forledet av de første kostnadsanslagene. Politikerne følte seg trengt opp i et hjørne. To ungdomsskoler var nedlagt, og elever var plassert i bygdas idrettshall og andre midlertidige lokaler. Det var ingen veg tilbake.

Etter hvert ble det klart at heller ikke 22 millioner kroner ville holde. I løpet av 2012 hadde prislappen økt til 52 millioner kroner og foreløpig var ingen byggearbeider satt i gang. Det førte til at politikere vedtok å utsette hele saken til året etter. Lokalpolitiker Stig Magne Hagen kalte saken et reality show: «*Det er fortvilende at vi skal ha en midlertidig skole som det vi får nå. Dette er et realityshow der man spiller kort med barna våre. Nå får vi Lenvik-tilstander også i Målselv kommune*» (Bergstad, 2012).

Politikerne innså nå at vedtaket om å bygge ut Bardufoss ungdomsskole i 2009 var både forhastet og gjort på et sviktende grunnlag. «*I etterpåkløkskapens navn er det vel ikke vanskelig å se at beslutningsgrunnlaget ikke var godt nok, og at vi burde ha brukt mer tid. En for dårlig utredning førte til et forhastet vedtak*», sa lokalpolitiker Stein Hugo Nilsen til lokalavisa (Bergstad, 2013). Og fortsatt visste ingen hva den endelige prislappen ville bli. Administrasjon, politikere og ansatte ved Bardufoss ungdomsskole diskuterte fortsatt hvor stor skolen skulle bli, hvor mange klasserom den skulle ha og hvordan den skulle se ut. Kommunestyret hadde nettopp vedtatt et låneopptak på 35 millioner kroner, 17 millioner lavere enn fjorårets estimat, men i løpet av våren viste nye beregninger at prisen nå var på veg opp igjen. Skolen skulle nå koste 46,3 millioner kroner.

Høsten 2013 ble oppdraget med ombygging og rehabilitering av Bardufoss ungdomsskole endelig lyst ut på offentlig anbud. De innkomne tilbudene viste at også de siste kostnadsoverslagene hadde vært for optimistiske. Det billigste anbudet var på 68 millioner kroner. Det førte til at kommunen måtte skrelle av en rekke ting som var planlagt gjort både av renovering og nybygg. Det gjorde at prisen gikk ned med 10 millioner kroner, men så dukket det igjen opp nye ting som førte til at politikere måtte opp med nye fire millioner. Innflyttingen i nye lokaler ble utsatt flere ganger. Først skulle det skje ved skolestart

2014/2015, deretter i desember før den nye fløyen endelig kunne tas i bruk i februar 2015. Men fortsatt er det 60 elever som undervises i midlertidige lokaler for nå starter arbeidene med rehabilitering av den gamle fløyen i skolen.

Vurdering

Utbyggingen og renoveringen av Bardufoss ungdomsskole er historien om et byggeprosjekt som kom skjevt ut fra starten og som etter hvert kom helt ut av kontroll. Det startet med et hastevedtak i formannskapet i 2009. Da ble daværende rektor ved Bardufoss ungdomsskole spurt om 15 millioner kroner var nok til å ta imot og huse elevene fra Olsborg og Rundhaug. Svaret var et klart ja, og dermed ble vedtaket gjort (Bergstad, 2014). Etter hvert ble prosjektet utsatt flere ganger og imens økte prislappen.

Underveis i prosessen ble prosjektet revidert av revisjonsselskapet KomRev Nord (KomRev Nord, 2013). De ga prosjektet helslakt. Deres viktigste innvendinger var at den opprinnelige prosjektgruppen og den påfølgende prosjekteringsgruppen ikke hadde noe klart mandat. De fikk heller ikke mer enn noen få uker på seg til å utrede skolestruktur og deretter anslå kostnad og arealbehov i den nye skolen. Det ble heller ikke gjort noen risikoanalyse og de beslutningene som ble gjort ble fattet på et svært usikkert grunnlag.

Det er vanskelig å si seg uenig i denne kritikken. En kommunes skolestruktur har betydning for bosettingsmønster, trivsel, pedagogiske resultater og økonomi. Endring av skolestrukturen bør drøftes og vedtas i den overordnede planstrategien og ikke i løpet av noen hektiske vinteruker. Å utrede endringer av skolestruktur er et omfattende arbeid og Utdanningsdirektoratet har i rundskriv Udir-2-2012 anbefalt at kommunene tar seg god tid til å gjøre et grundig utredningsarbeid. I rundskrivet anbefaler direktoratet en høringsfrist i slike saker på flere måneder (Utdanningsdirektoratet, 2012). Det står i kontrast til Målselv kommunes høringsfrist på i underkant av en uke.

Det påfølgende vedtaket om å legge ned to skoler og utvide to andre var basert på et sviktende grunnlag. Målet med endringen var å spare penger, men de økonomiske sidene av saken var nærmest fraværende. Den videre prosessen fremstår som kaotisk. Det var ingen klar prosjektbeskrivelse og prosjektorganiseringen fremstår som uklar.

Man kan også stille spørsmål ved kompetansen til de involverte. Prosjektgruppen, som utredet og anbefalte fremtidig skolestruktur, hadde et flertall av pedagoger. Det samme hadde prosjekteringsgruppen som skulle detaljplanlegge den nye skolen. Gruppene hadde verken økonomi- eller arkitektkonkurranse. Og, som NordKom er inne på, det kan også stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig for skolesektoren i en kommune å utrede sin egen skolestruktur alene.

Endring av skolestruktur og bygging av formålsbygg som skoler er beslutninger som en kommune må kunne forventes å ha kompetanse på. Det foreligger også overordnede retningslinjer for hvordan prosessen bør skje og ikke minst omfattende nøkkeltall for areal og kostnader i nye skoler over hele landet. Til tross for det må man fastslå at beslutningsgrunnlaget forut for vedtaket om nybygg og rehabilitering av Bardufoss ungdomsskole var utilstrekkelig.

Det ble ikke foretatt noen behovsanalyse ut over at kommunen hadde behov for å spare penger. Det ble heller ikke utredet flere alternativer. Endring av skolestruktur er kontroversielt og har potensielt store implikasjoner på en rekke områder. Hvis målet var å spare penger burde man ha utredet ulike virkemidler – og ikke bare innenfor skolesektoren.

Det er påfallende at selv om økonomi var den viktigste begrunnelsen for endringen så ble det ikke utarbeidet verken bedriftsøkonomiske eller samfunnsøkonomiske analyser som kunne begrunne det valget som ble tatt.

Gode målformuleringer er regnet som en forutsetning for å lykkes med prosjekter. For Bardufoss ungdomsskole ble det verken formulert klare resultatmål eller effektmål.

Det er ingen tvil om at de beslutningene som ble tatt ble tatt på et usikkert grunnlag. Kostnader og arealbehov var basert på antakelser og fremlagt med forbehold. Det ble verken gjennomført usikkerhetsanalyse eller gjort påslag for usikkerhet. Det ble heller ikke gjennomført intern eller ekstern kvalitetssikring.

Referanser

Bergstad, J.E., 2012. Utsatte skoleutbygging. *Troms Folkeblad*, 13.september, s. 8-9.

Bergstad, J.E., 2013. Beslutning på feil grunnlag. *Troms Folkeblad*, 26. januar, s. 5.

Bergstad, J.E., 2014. Skjevt ut fra dag én. *Troms Folkeblad*, 14. november, s. 10.

KomRev, Nord, 2013. *Investeringsprosjekt – Bardufoss Ungdomsskole*.

Utdanningsdirektoratet, 2012. Udir-2-2012 – *Behandlingen av saker og skolenedleggelse og kretsgrenser* [online]. Tilgjengelig fra: http://www.udir.no/Upload/Rundskriv/2012/Udir-2-2012-Behandlingen_av_saker_om_skolenedleggelse_og_kretsgrenser.pdf?epslanguage=no Hentet 24.03.2015.

Vedlegg 3: AdO arena

Norges nye hovedanlegg for svømming og stuping ligger i Bergen og heter Alexander Dale Oen arena (AdO). Bygget ble ferdigstilt sommeren 2014 etter flere år med konflikter, negative medieoppslag, forsinkelser og kostnadsøkninger.



AdO arena i Bergen

I 1992 utarbeidet Bergen kommune en idrettsmelding. Med bakgrunn i denne ble det vedtatt at det skulle bygges et 50 meter svømmeanlegg. I 1997 fikk man i stand en intensjonsavtale med Arealutvikling/Eeg-Hendriksen Anlegg, og prosjektet fikk navnet Bergensia Badeland. Prosjektet omfattet et 50 meter langt basseng som en integrert del av badelandet som skulle ligge på Nygårdstangen like ved Bergen sentrum. Etter hvert ble det klart at prosjektet ikke utviklet seg slik man hadde ønsket, men gikk i retning av to separate anlegg. Dette endte med at Bergensia Badeland trakk seg fra prosjektet i 2001. Bergen kommune vedtok i desember 2002 at et nytt 50 meter svømmeanlegg med stupebasseng, men uten badeland, skulle lokaliseres til Nygårdstangen, kostnadsberegnet til 180-200 millioner kroner.

På grunn av prosjektets størrelse var det nødvendig å finne finansielle samarbeidspartnere. Høgskolen i Bergen (HiB) skulle samle all sin virksomhet på Kronstad litt utenfor sentrum og hadde planer om å bygge et 25 meter svømmeanlegg. I 2004 vedtok derfor Bergen bystyre å gå bort fra sine opprinnelige planer om nytt svømme- og stupeanlegg lokalisert til Nygårdstangen. Det skulle nå lokaliseres til Kronstad, slik at man kunne få til et samarbeid med HiB. Våren 2005 ble det utlyst en plan og

designkonkurranse som ble avsluttet desember samme år. Alt lå godt til rette for å starte byggingen, men så endret politikerne mening.

I 2006 ble Nygårdstangen igjen fremmet som lokaliseringalternativ. Det ble begrunnet med den sentrale beliggenhet, som ville kunne øke tilgjengelighet, besøkstall og kollektivandel samt muligheten for at bygget kunne fremstå som et vakkert signalbygg ved inngangen til Bergen sentrum. I oktober 2006 ble det igjen vedtatt å legge det nye svømme- og stupeanlegget til Nygårdstangen. Nå skulle anlegget knyttes til en ny videregående skole. Prosjektkostnaden var da anslått til 470 millioner kroner. Det ble deretter utlyst en ny begrenset plan- og designkonkurranse. I desember 2007 gikk prosjektforslaget «Helleren» av med seieren. Byggestart for prosjektet ble planlagt ut fra at anlegget måtte være ferdigstilt slik at EM i svømming kunne arrangeres i desember 2010.

I oktober 2008 var forprosjektet ferdigstilt. Nå var prosjektkostnaden økt ytterligere – til 771 millioner kroner. Da valgte Byrådet å sette i gang en full gjennomgang av prosjektet. Målet var å få redusert kostnadene.

Planlagt byggestart var januar 2009, men denne ble utsatt. Ferdigstilling ville nå tidligst kunne skje i april 2012. Utsettelsen ble begrunnet med at behovet for sikrere kostnadsestimater. Etter en ny prosjektgjennomgang og etter å ha innhentet tilbud på de største entreprisene vedtok Bergen bystyre i oktober 2009 en kostnadsramme på 710 millioner kroner for svømme- og stupeanlegget.

Byggestart var november 2009. De videre byggearbeidene var preget av forsinkelser. Det viste seg at grunnforholdene var langt mer krevende enn det man hadde lagt til grunn. Nygårdstangen er en halvøy i Store lungegårdsvann som er et tidevannspåvirket brakkvannsområde. Det ga utfordringer med å få laget en tørr byggegrop. I tillegg var det utfordringer knyttet til tegningsgrunnlaget, som ga problemer opp mot entreprenør, og med pælingsarbeidene.

I februar 2011 ble bystyret orientert om statusen for prosjektet. Bystyret godkjente kostnadskutt og vedtok at det skulle gjennomføres ekstern kvalitetssikring. Våren 2011 ble kvalitetssikringsrapporten overlevert. Rapporten konkluderte med at det var behov for tiltak knyttet til organisering og styring av prosjektet. Den resterende usikkerheten i prosjektet ble også vurdert, og de anbefalte en styringsramme (P50) for prosjektet på 913 millioner kroner og en kostnadsramme (P85) på 967 millioner – over 100 millioner mer enn da prosjektet ble vedtatt tre år tidligere.

Svømmeanlegget skulle egentlig åpne i 2013, men syv måneder før åpning oppsto en taklekkasje. Åpningen skjedde derfor ikke før i oktober 2014. Samtidig ble det tradisjonsrike Sentralbadet nedlagt etter 54 års drift.

Ved ferdigstillingen av anlegget ble det bestemt at det skulle kalles opp etter den avdøde svømmeren Alexander Dale Oen. Den endelige sluttkostnaden er ennå ikke helt avklart, men ventes å bli nærmere 1.100 millioner kroner.

Vurdering

Alexander Dale Oen arena var preget av forsinkelser og en betydelig kostnadsøkning. I løpende kroner ble kostnaden mer enn femdoblet fra det første vedtaket om bygging av et svømmeanlegg ble fattet i 2002 til det sto ferdig 12 år senere. Prosessen etter det første vedtaket var preget av omkamper og lokaliseringsstrid. I 2011 anslo seniorarkitekt Einar Tønseth i Bergen kommune at valget om å flytte svømmeanlegget til Nygårdstangen kostet 200 millioner kroner alene (Tjeldflåt, 2014).

Det er først og fremst den store kostnadsøkningen som er påfallende med dette prosjektet. Uten grundige kostnads- og usikkerhetsanalyser vedtok man bygging av et stupe- og svømmeanlegg. Rekken av rene deterministiske estimat uten usikkerhetspåslag viste seg alle å være vesentlig underestimert.

I en forvaltningsrevisjon påpekte Deloitte at prosjektet var preget av manglende risikovurderinger og risikohåndtering og at dette førte til negative hendelser og mangelfull håndtering av disse. Fremdriftsplaner var urealistiske og beslutningsgrunnlaget generelt mangelfullt. Prosjektet ble etter hvert kvalitetssikret, men dette avdekket ifølge Deloitte ikke manglene som hadde negative konsekvenser for økonomistyringen og fremdriften i prosjektet (Deloitte, 2014).

En konsekvens av den høye kostnaden er at det er dyrt å drive og bruke anlegget. Dette har medført protester blant folk som mener billettprisene er usosiale og at pensjonister, trygdede, unge barnefamilier og lavtlønnede ikke har råd til å bruke det (Gjerstad, 2014). En periode ble også bydelsbassengene stengt for å trekke folk til AdO arena, men etter store protester måtte disse åpne igjen.

Den høye sluttkostnaden har også medført at annen idrett i Bergen kommune har fått redusert sine bevilgninger. I 2012 stakk svømmeanlegget av med 94 prosent av investeringsbudsjettet for idrett (Skotheim og Tomasgard, 2011). Den kommunale økonomien og de borgerlige byrådspartiene har vært nødt til å gjeninnføre eiendomsskatt i strid med sine valgløfter. I dag angrer flere av de opprinnelige pådriverne for anlegget: «Hadde vi visst hva totalkostnadene ville bli, ville vi nok funnet andre alternativer», har en av dem senere uttalt (Tjeldflåt, 2014).

Ut i fra et beslutningsperspektiv er det også andre mangler ved dette prosjektet. Det er uklart om det forelå et reelt behov for et stort stupe- og svømmeanlegg eller om behovet kunne vært løst innenfor de eksisterende

svømmehallene i bydelene og i sentrum. Det ble ikke formulert mål og det ble heller ikke utredet ulike konseptuelle løsninger. Alternativene besto av ulike lokaliseringssløsninger. Og i likhet med de fleste kommunale prosjekter ble det heller ikke utført noen samfunnsøkonomisk analyse.

Alexander Dale Oen arena er et problematisk prosjekt av mange grunner, men det vil ta tid før man kan felle noen endelig dom. En umiddelbar positiv konsekvens er at prosjektet har synliggjort behovet for grundige tidligfaseutredninger. Bergen kommune er nå i ferd med å utarbeide et investeringsreglement etter modell fra andre kommuner.

Referanser

Deloitte, 2014. *Forvaltningsrevisjon Bergen kommune. Anskaffelser og prosjektstyring i byggeprosjekter.*

Gjerstad, N.V., 2014. *En svømmehall for eliten* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.bt.no/meninger/debatt/En-svømmehall-for-eliten-3218821.html> Hentet 30. april 2015.

Skotheim, L. og Tomasgard, 2011. Svømmehallen tar 318 av 337 millioner [online] Tilgjengelig fra: <http://www.bt.no/nyheter/okonomi/Svømmehallen-tar-318-av-337-mill-2577675.html> Hentet 30. april 2015.

Tjeldflåt, G.M., 2014. *Tre år for sen og dobbel så dyr* [online]. Tilgjengelig fra: <http://www.bt.no/sporten/Tre-ar-for-sen-og-dobbel-sa-dyr-3225834.html> Hentet 30. april 2015.

Vedlegg 4: Leangen plasthall

I Trondheim førte idrettens lobbyvirksomhet og politisk press til at man endte opp med å anskaffe en hall som ble betydelig dyrere å bygge enn planlagt, og med langt høyere driftskostnader og energiforbruk enn først forutsatt. I tillegg har man anskaffet en type hall som lett får betydelige driftsutfordringer i dårlig vær.



Leangen plasthall

I forbindelse med behandlingen av Trondheim kommunes budsjett for 2011 ble det i bystyrets møte i desember gjort følgende vedtak:

Det bygges storhall med fire flater som settes i drift innen 1.september 2011. Rådmannen bes om å utrede lokalisering som er rimelig og enkel å ta i bruk. 3.7 millioner kroner fra tidligere bevilget beløp til haller omdisponeres til dette formålet. I tillegg bevilges 15 millioner kroner.

Bakgrunnen for vedtaket om ny storhall var et politisk ønske om å styrke kapasiteten for hallidrettene. Hallen er ikke omtalt i rådmannens forslag til budsjett for 2011, men fremkommer i budsjettforslaget fra AP, SV, SP og MDG som ble vedtatt. Rådmannen viser i sitt budsjettforslag til at kommunen har bygd fem nye idrettshaller til over 300 millioner kroner i perioden 2004-2009, og at kommunen står foran store utfordringer knyttet til driften av de kommunale anleggene på grunn av behov for omfattende vedlikehold og oppgradering. I ettertid erkjenner Ordfører Rita Ottervik (Ap) at det ble lagt et betydelig politisk press på hallprosjektet på Leangen: «*Det har også vært et*

betydelig press for å få økt hallkapasiteten i Trondheim. Det var idretten selv ved Håndballkretsen som foreslo plasthall. Men rådmannen har brukt altfor lang tid på disse prosjektene. Kunstisbanen på Leangen skulle vært ferdig i fjor, men er fortsatt ikke klar. Andre prosjekt er ikke gjennomført i det hele tatt. Slik kan vi ikke ha det» (Tiller, 2014).

Det ble etablert en prosjektgruppe for utredning av prosjekt storhall som besto av ansatte fra Enhet for idrett og friluftsliv, Trondheim bydrift, Trondheim eiendom / Utbyggingsenheten, Byplankontoret og Byggesakskontoret.

Prosjektgruppa utarbeidet en prosjektplan «Prosjekt storhall 2011» som utredet seks alternativer med ulike lokaliseringer og utforminger av hallen.

Prosjektgruppa kom frem til åtte kriterier for valg av lokalisering: tomtas planstatus, eierforhold, egnethet, sambruk på dagtid, tilgjengelighet/transport, tilknytning til idrettslag, behov for hallen/Idrettsrådets prioriteringer og gjennomførbarhet innen tidsfristen. Videre valgte man to økonomiske kriterier: investerings- og driftskostnader. Det fremgår av planen at hallen skulle være en stor, men enkel treningshall for ulike ballidretter.

Prosjektgruppa presiserte i planen at det ikke var rom for bygging av en tradisjonell idrettshall innenfor den økonomiske rammen, men en hall av typen «letthall», uten at dette ble spesifisert noe nærmere. De stipulerte kostnadsoverslagene viste at investeringskostnadene varierte fra 28 til 46 millioner kroner, noe som var langt over budsjettammen som ble vedtatt av bystyret et knapt halvår i forveien.

Prosjektplanen ble behandlet i formannskapet 8. februar 2011. I saksfremlegget opplyste rådmannen at utredningen om ny storhall viste at det ikke var mulig å realisere et slikt prosjekt innenfor den vedtatte budsjettammen på 18,7 millioner kroner. Rådmannen anbefalte alternativet *Leangen 1* da det ble påpekt at driftskostnadene med dette alternativet ville bli vesentlig mindre i forhold til de andre alternativene, blant annet fordi man ved å samlokalisere plasthallen med Leangen Ishall planla å bruke overskuddsvarme fra kjøleanlegget fra ishallen. Årlig driftskostnad ved Leangen 1 ble estimert til 1 million kroner, mens det for de andre alternativene lå på mellom 2 og 2,5 millioner kroner. I saken kom det frem at en samlokalisering mellom anlegg for skøyteidretten og ballidretter ville være innovativt og det første i sitt slag i Norge.

Formannskapet tok utredningen til etterretning, og vedtok at det skulle gjennomføres en anbudskonkurranse for en storhall i 2011 knyttet til to av alternativene (Eberg og Tiller), men at Leangen 1 alternativet skulle utredes videre. Videre vedtok formannskapet at saken skulle legges frem for endelig politisk behandling etter at anbudskonkurransen var gjennomført, med forslag til finansieringsløsning. Rådmannen skulle samtidig legge frem tidsplan som sikret ferdigstilling innen starten på håndballs sesongen 2011/12.

I etterkant av vedtaket sendte Strindheim idrettslag et brev til Trondheim kommune der de beklaget at ikke Leangen 1-alternativet ble valgt, men at de så frem til videre utredning av alternativene slik formannskapet vedtok. I forbindelse med vedtaket om ny hall i 2010 uttalte sportsdirektør Arne Högdahl til Adresseavisen: «*Strindheim med sine 80 lag er landets største håndballklubb og trenger hallflater. Vi tar gjerne imot en ny storhall i nærområdet, sier Arne Högdahl, som ser for seg håndballhall på Leangen og fotballhall i Granåsen* (Johansen, 2010). I mars 2011 kom samme idrettslag med ett nytt forslag til tomtealternativ - Leangen 3. Forskjellen på Leangen 1 og 3 er å finne i plasseringen. Leangen 1 var planlagt i direkte tilknytning til ishallen, mens Leangen 3 ligger på samme området, men litt lenger unna. Leangen 1 krevde imidlertid dispensasjon fra reguleringsplanen.

På samme tid gjennomførte kommunen en anbudskonkurranse for alternativene Eberg og Tiller som en totalentreprise, men da det bare kom inn ett tilbud ble konkurransen ansett som mislykket og ble avlyst. Kommunen valgte etter dette å dele opp anskaffelsen i flere delentrepriser. Undersøkelsen viser at etter avlysningen av anbudskonkurransen, gikk kommunen i direkte forhandlinger med en leverandør og ble enig om kjøp av en plashall. Denne anskaffelsen var ikke en totalentreprise og ble gjennomført som en direkteanskaffelse uten konkurranse (Trondheim kommunerevisjon, 2014).

Administrasjonen ga en orientering til formannskapet om anbudskonkurransen og videre arbeid med prosjektet der det ble oppgitt at man ønsket å vurdere en alternativ grusflate ved Leangen idrettsanlegg i det videre arbeidet for å minimere kostnadene til hallen (Leangen 3-alternativet). Det ble informert om at det trolig var mulig å realisere en 2-flaters hall på denne tomten innenfor den budsjetterte kostnadsrammen på cirka 19 millioner kroner. Det ble ikke fattet noe vedtak i formannskapet som følge av denne orienteringen.

Leangen 3-alternativet var det alternativet Trondheim kommune endte med å velge. Forskjellen på de to alternativene er å finne i plasseringen. Prosjektleder opplyser til kommunerevisjonen at innspillet fra Strindheim IL trolig var med på å gi en avgjørelse om valg av tomt. Årsaken var at de andre alternativene hadde dårlige grunnforhold og utfordringer knyttet til reguleringsplanene.

Alternativet med Leangen 1 ble aldri utredet videre slik formannskapet hadde vedtatt. Videre mangler det et formelt vedtak i bystyret om oppstart, kostnadskalkyle, finansiering og gjennomføring av prosjektet Leangen 3, slik investeringsreglementet krever. Det ble kun gitt en orientering om et tomtevalg rådmannen vurderte. Informanten i rådmannens fagstab opplyser til revisjonen at dette avviket skyldes tidspress med å få hallen ferdigstilt til september 2011 (Trondheim kommunerevisjon, 2014).

Oppsummert viser kommuneregnskapene i perioden 2011 til oktober 2014 at prosjektet kostet 33,3 millioner kroner, 14,6 millioner kroner dyrere enn den opprinnelige rammen på 18,7 millioner kroner. Allerede et knapt halvår at kostnadsrammen på 18,7 millioner ble vedtatt, estimerte man at investeringskostnaden ville bli nesten 10 millioner høyere ved valg av rimeligste alternativ. I det opprinnelige kostnadsanslaget inngikk det blant annet ikke kostnader til rekkefølgekrav etter plan- og bygningsloven, inventar og installering av gjenvinningsanlegg og tilkobling til kommunens sentrale driftssystem (SD). I tillegg ble noe av delentreprisene dyrere enn forventet (Trondheim kommunerevisjon, 2014).

Etter oppføring har hallen hatt betydelige driftsutfordringer med flere skader, feil og mangler ved plashallen i tillegg til høye strømutfgifter. Undersøkelsen har vist at plashallen har hatt et høyt samlet energiforbruk sammenlignet med andre haller, til tross for at det var estimert et langt lavere energiforbruk enn de andre alternativene. Idrettsenheten opplyste til revisjonen at plashallen ikke ville bli varmet opp til 16 grader i store deler av vinteren 2014 og 2015, slik idrettslagene krever. Det kan derfor bli aktuelt å la andre idretter som ikke krever så høy innetemperatur bruke hallen i perioden. Trondheim kommune har leid treningsareal hos Sør-Trøndelag fylkeskommune for å kompensere for noe av den tapte halltiden i plashallen. I prosjektplanen antok Idrettsenheten at de årlige driftsutgifter ville bli 1 million kroner til en dobbelt så stor hall enn det som ble bygget. For 2013 og 2014 lå netto driftsutgifter for hallen på rundt 1,4 millioner kroner eksklusive utgifter til strøm. Leangen plashall har fått energimerke F. Bygninger som er bygget etter tekniske forskrifter fra 2010 skal normalt energimerkes C. På grunn av at Curlinghallen på Leangen som åpnet i 2013 er knyttet til samme fjernvarmemåler som plashallen, har man ikke kunnet beregne komplette tall for energibruk i plashallen for 2013 og hittil i 2014. Tallene for 2012 er imidlertid representative og viser at energibruk for plashallen lå på i overkant av 300 kWh per kvadratmeter, mens energibruken for seks andre idrettshaller i Trondheim lå på mellom ca. 75-175 kWh per kvadratmeter (Trondheim kommunerevisjon, 2014).

I Trondheim kommunerevisjons gjennomgang av investeringen påpekes det at prosjektstyring, roller og ansvarsforhold var uklare, og prosjektet manglet gode rutiner for kontroll av kvalitet og økonomi. Utredningsarbeidet var mangelfullt, spesielt ble risikoene med valg av plashall ikke tilstrekkelig utredet og kommunisert til politisk nivå. Anskaffelsesprosessen har mangler knyttet til den politiske behandlingen og dokumentasjon. Kjøpet av plashallen ble foretatt direkte uten at det ble innhentet tilbud fra flere leverandører. Ved behandlingen av revisjonsrapporten fikk administrasjonen kraftig kritikk fra Bystyret.

Rådmannen ønsker nå å fjerne plashallen og å bygge en ny, isolert hall med stålkonstruksjon på grunnmuren i stedet og det har blitt innhentet et tilbud på

en slik hall på brutto 17 millioner kroner. I så fall vil den nye hallen, når den eventuelt står ferdig, ha kostet over tre ganger så mye som det første anslaget. Trondheim kommune har stevnet leverandøren for retten med krav om å heve kontrakten og om erstatning for det økonomiske tapet kommunen har lidd som følge av feil og mangler ved hallen. Kommunen mener at de ikke har fått den leveransen som er beskrevet i kontrakten, og mener plasthallen har flere feil og mangler. Det hevdes blant annet at hallen ikke er isolert i samsvar med kontraktens krav, at festeanordningene til isolasjonen er mangelfulle og at nødaggregatet ikke er dimensjonert for å levere nødvendig trykk når strømforsyningen faller ut. Leverandøren hevder på sin side at det ikke hefter noen mangler ved leveransen og viser til at det ikke er reklamert innen kontraktens frist på ett år etter overtakelse (Trondheim kommunerevisjon, 2014).

Vurdering

I dette prosjektet gikk mye galt fra begynnelsen av og kommunerevisjonen konkluderte med at det ble gjennomført på en lite tilfredsstillende måte. Ut i fra et beslutningsmessig ståsted, er det mest kritikkverdige at det alternativet som ble valgt aldri ble lagt frem for politisk behandling. Prosjektet mangler et formelt vedtak i bystyret om oppstart, kostnads kalkyle, finansiering og gjennomføring av prosjektet, slik investeringsreglementet til Trondheim kommune krever. Ifølge revisjonsrapporten skyldes dette tidspress med å få hallen ferdigstilt innen fristen satt i det opprinnelige bystyrevedtaket. Ordfører bekrefter også til Adresseavisen at det var et «*betydelig politisk press*» for å få ferdigstilt denne hallen. I tillegg kan det virke som om en av byens store håndballklubber, som hadde behov for hallkapasitet, bidro til å påvirke beslutningen om endelig valg av alternativ.

Ordfører bekrefter at det var Håndballkretsen som foreslo plasthall. Idrettsrådet som skal foreta prioriteringer på vegne av idrettslagene og være idrettens formelle talerør overfor kommunen ble aldri rådført i saken, og hadde ikke en innendørs idrettshall på sin prioriteringsliste. Som påpekt av Samset m.fl. (2013) er dette en svakhet i mange offentlige investeringsprosjekter der valg av konsept ofte er tatt allerede før arbeidet med utredningen starter på grunn av politiske føringer, forventninger fra publikum etc. Det gjør at det blir vanskelig å identifisere reelle og ulike konsepter.

I utredningen (prosjektplanen) «Storhall 2011» som ble benyttet som politisk beslutningsunderlag er det ikke gjort noe analyse av behovet for nye idrettshaller. Det fremgår heller ikke at en ny idrettshall var forankret i andre overordnede planer da beslutningen ble tatt.

I alle kommuner skal det være et felles organ for den organiserte idretten, som blant annet skal foreta prioriteringer på vegne av idrettslagene. Et viktig

prinsipp for samarbeidet er at alle saker som er av felles interesse for idretten, skal formidles til kommunen gjennom idrettsrådet. Idrettsrådet i Trondheim kommune ble ikke rådført i forkant av den politiske behandlingen av budsjettet i desember 2010. Idrettsrådet utarbeider årlig en prioriteringsliste over anlegg til bruk for administrasjonen og politikerne. På prioriteringslista som gjelder 2011 står det ingenting om en slik idrettshall, og Idrettsrådet opplevde dette som et brudd med prioriteringslista (Trondheim kommunerevisjon, 2014).

Den alternativvurderingen som ble gjort, var kun knyttet til lokalisering og ikke til prinsipielt ulike måter å løse behovet på. Det fremgår av prosjektplanen at hallen skulle være en stor, men enkel treningshall for ulike ballidretter. I planen ble det presisert at det ikke var rom for bygging av en tradisjonell idrettshall innenfor den økonomiske rammen, men en hall av typen «letthall».

Prosjektplanen utdyper ikke hvilken type hall dette er, eller hvilke ulike alternativer som finnes innenfor kategorien «letthall». Så sent som året før gjennomførte idrettsenheten i kommunen et prosjekt der man så på kostnader ved bygging av idrettshaller. Plasthaller ble sammenlignet med haller av andre bygningsmaterialer og det viste seg at stålhaller kunne være vel så rimelige som plasthaller, blant annet på grunn av nye energiregler med strengere isolasjonskrav som ville gjøre plasthaller mindre prisgunstige. Det fantes også rapporter som viste at det har vært flere utfordringer med slike plasthaller ulike steder i Norge i de to årene før Trondheim kommune gikk til anskaffelse av plasthallen. Flere av disse har kollapset på grunn av snø.

Kostnadene ved byggingen av plasthallen viste seg raskt å være kraftig underestimert. Sluttsummen på 33,3 millioner er nærmere 80 prosent høyere enn det første anslaget. I saksdokumentene fremkommer det ikke hvordan man har kommet frem til det opprinnelige kostnadsanslaget på 18,7 millioner. Det virker å fremkomme første gang i flertallskoalisjonens budsjettforslag uten noen nærmere begrunnelse eller utredning. Underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase er et kjent fenomen der man ofte bommer totalt på både omfang og tekniske spesifikasjoner, så også i dette prosjektet. Når man så senere får innhentet mer kunnskap og får mer presise kostnadsanslag, er man i realiteten bundet av det første vedtaket da det ligger en forventning om å gjennomføre prosjektet. Videre ble det ikke gjennomført usikkerhetsanalyse eller gjort påslag for usikkerhet. Det ble heller ikke gjennomført intern eller ekstern kvalitetssikring.

Og slutten på historien om den nye idrettshallen på Leangen har vi sannsynligvis ennå ikke sett. Rådmannen ønsker nå å skrote plasthallen til fordel for en ny stålhall som er anslått å koste 17 millioner kroner.

Referanser

Trondheim kommunerevisjon, 2014. *Rapport 18/2014-F Leangen plasthall.*

Tiller, H., 2014. Knallhard kritikk og åpen høring. *Adresseavisen*, 2. desember, s. 6.

Tiller, H., 2014. Alt gikk galt da håndballen skulle få ny plasthall. *Adresseavisen*, 28. november, s.16.

Johansen, Ø., 2010. Dragkampen i gang. *Adresseavisen*, 9. desember, s. 10.

Samset, K., Andersen, B. og Austeng, K., 2013. *Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg.* Concept rapport nr. 34. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Vedlegg 5: Rauma Helsehus

Rauma kommune ligger i Møre og Romsdal fylke og har om lag 7.500 innbyggere. Den demografiske utviklingen med en stadig høyere andel eldre og endrede forventninger i befolkningen gjør at Rauma kommune som andre kommuner i Norge står overfor store utfordringer nå det gjelder prioritering og ressursallokering innenfor helse- og omsorgstjenestene i fremtiden. Når tjenestebehovet er relativt usikkert er det viktig å legge planer som er fleksible og ha mulighet for å gjøre endringer når det er nødvendig. For å møte dette har flere kommuner samlokalisert helse- og omsorgstjenester i såkalte helsehus for å gi bedre utnyttelse av ressursene og der man kan få god tilrettelegging for samhandling mellom tjenesteutøvere.

I budsjettbehandlingen i desember 2012 vedtok kommunestyret at det skulle utarbeides et omstillingsprogram for kommunens tjenesteproduksjon som blant annet skulle øke kommunens økonomiske handlefrihet med 25 millioner kroner årlig. Som en del av dette ble det gjennomført en kostnadsanalyse for pleie og omsorg. Med bakgrunn i denne analysen ble det i 2013 utarbeidet et notat for omstilling i helse og omsorg i Rauma kommune. I rapportens konklusjon heter det blant annet

Det er bred enighet om behov for tjenesteomstilling, men ulike syn når det kommer til hvilke grep som skal tas for å nå målet. Det er i hovedsak en felles forståelse for å redusere antall institusjonsplasser i økonomiplanperioden, samt å styrke hjemmebaserte tjenester gjennom samorganisering med økt fokus på økt samhandling mellom ulike fagområder.

I desember 2013 vedtok kommunestyret et betydelig omstillingsprogram innenfor helse og omsorg hvor det viktigste grepet var omstilling innad i helse og omsorg til mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester. Et av de viktigste punktene var å legge ned og omstille de to sykehjemmene i kommunen og overføre midlene som ble frigjort til hjemmebaserte helse- og omsorgstjenestene som ble foreslått organisert i en kommunedekkende enhet. En fremskrivning av dagens tjenestemodell i helse og omsorg viser at Rauma vil ha behov for et antall sykehjemsplasser i 2030 som kommunen ikke er økonomisk bærekraftig for ifølge rådmannen.

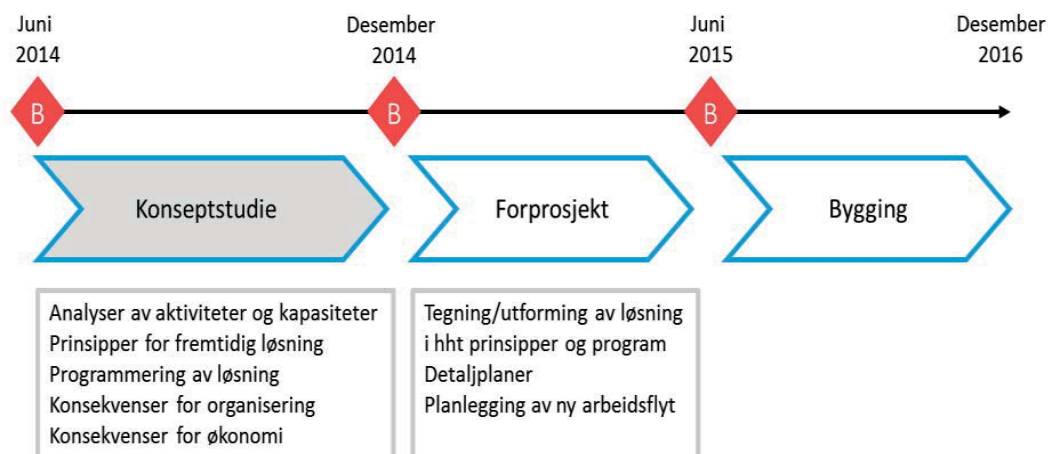
I dette pågående omstillingsarbeidet kom det også innspill fra Wenaas-gruppen som ønsket å bidra med 35 millioner kroner for å kunne realisere et sykehjem enda raskere. Med hovedkvarter i den lille bygda Måndalen i kommunen driver Wenaas-gruppen en av Skandinavias største hotelleiendomsselskaper, i tillegg til virksomhet innenfor shipping, alpinanlegg og sports- og fritidsstyr. Wenaas-gruppen har også tidligere gitt økonomiske tilskudd til kommunens

eldreomsorg og da kommunen bygget nytt kulturhus i 2007 dekket de 50 prosent av investeringskostnadene på 60 millioner kroner.

Kommunestyret vedtok å bestille en konseptutredning i juni 2014 og forespørsel ble sendt ut til tre tilbydere, hvor SINTEF ble valgt. Konseptrapporten fra SINTEF ble vedtatt i desember 2014 og kommunestyret vedtok iverksetting av en forprosjektfase for nytt helsehus i Rauma med grunnlag i konseptrapporten – dog med den endringen at det planlegges bare for ett byggetrinn i stedet for to som foreslått i konseptrapporten fra SINTEF. Forprosjektrapporten skal etter kommunestyrets vedtak fremlegges for kommunestyret til endelig godkjenning senest i kommunestyremøte 9. september 2015. Det ble ansatt en ekstern prosjektleder siden kommunen innså at de ikke hadde kompetanse til å gjennomføre prosjekter av denne størrelsen. Det ble satt av 2 millioner kroner til konseptfasen og 7,5 millioner kroner til forprosjektet.

I arbeidet med konseptfasen var det viktig for rådmannen å poengtere at det ikke primært var et bygg som skal oppføres, men at det var de fysiske og organisatoriske rammene for noen av de viktigste helse- og omsorgstjenestene frem mot minst 2070 som skulle på plass. Det var derfor viktig å bruke tid og ressurser på en god gjennomtenking og drøfting av behov og løsninger. Utgangspunktet for konseptstudien var at den først og fremst skulle utrede bygging av nytt sykehjem. I løpet av planprosessen gikk imidlertid prosjektet fra å være et sykehjemsprosjekt til å bli et helsehusprosjekt der man så helse- og omsorgstjenestene under ett. Dette hadde sin årsak i en analyse av kommunens tjenestetilbud der det ble avdekket betydelige mangler i kommunens tjenestetilbudet på lavere tjenestenivå enn de rene sykehjemsfunksjonene (langtidsplasser) som er de mest kostnadskrevende helsetjenestene kommunen yter. Kommunen har som mål at flere skal ha mulighet til å bo lenger i eget hjem og dette krever forebyggende og helsefremmende aktiviteter, bruk av velferdsteknologi og tilbud om korttidsopphold for avlastning, behandling og rehabilitering. Ved å samlokalisere dette med sykehjemsfunksjonen, håper kommunen på å kunne oppnå synergier mellom enhetene og utnytte ressursene på en mer effektiv måte.

I arbeidet med konseptrapporten har SINTEF tatt utgangspunkt i en metode for tidligfaseplanlegging som er benyttet i sykehusprosjekter og modifisert for kommunehelsetjenesten. Metoden er beskrevet i «Veileder for tidligfaseplanlegging», utgitt av Helsedirektoratet, og angir de ulike fasene i arbeidet: idefase, konseptfase og forprosjektfase, samt krav til utredninger for å komme frem til et beslutningsgrunnlag (B) underveis. I Rauma kommune er arbeidet i disse tidlige fasene benevnt som en Konseptstudie.



Figur 7-1: Planfaser og beslutningspunkter(B) for Rauma Helsehus, hvor nybygg planlagt å være ferdig i ved årsskifte 2016/2017

Et sykehjem har høy grad av kompleksitet, og gjennom tidligfasen (konseptstudie) ble grunnleggende spørsmål avklart før prosjektering startet i Forprosjektet. I tidligfasen ble både dagens og den fremtidige virksomheten analysert og alternative virksomhets- og løsningsmodeller vurdert og drøftet før man kom frem til et forslag som var «liv laga». Dette innebar at løsningen var økonomisk bærekraftig og gav riktig kvalitet for brukere og ansatte. Gjennom dette arbeidet sikret man at den detaljerte planleggingen og investeringene bygger på godt forankrede forslag til driftsmessige løsninger. Konseptstudien la grunnlaget for en strukturert plan og beslutningsprosess for hele perioden fra planlegging og prosjektering til gjennomføring av byggingen.

Arbeidet med konseptstudien ble organisert som et prosjekt, med en egen prosjektorganisasjon der Formannskapet har vært styringsgruppe for prosjektet og rådmannen prosjektansvarlig. Prosjektledelsen ble ivaretatt av SINTEF. Det ble videre opprettet en egen prosjektgruppe med ledere og nøkkelpersoner i kommunen som har bistått prosjektledelsen med informasjon, kunnskap og erfaringer fra helse- og omsorgstjenestene i kommunen. En referansegruppe bestående av formelle representanter for ulike ansattgrupper og brukergupper skulle sørge for å gi aktuelle interessenter en formell arena for å delta i utredningsarbeidet og legge frem sine behov og meninger. Tilknyttet prosjektet ble det også etablert en egen kommunikasjonsplan.

I konseptrapporten ble det foreslått et byggetrinn 1 med 80 sykehjemsplasser og ytterligere ti sykehjemsplasser i byggetrinn 2 pluss 42 nye omsorgsboliger. Kommunestyret vedtok etter rådmannens anbefaling at det kun planlegges for byggetrinn 1 som beskrevet i konseptrapporten, men med tillegg av de ti sykehjemsplassene som var tiltenkt i trinn 2. Årsaken til dette var at kommunen allerede har mer enn 42 omsorgsboliger som med enkle grep kan gis status som omsorgsboliger med bemanning.

Justert byggetrinn 1 med tillegget på 10 enheter har et beregnet bruttoareal på om lag 8.200 kvadratmeter og et samlet kostnadsoverslag er på 272 millioner kroner. Beregnede årskostnader er på 17,4 millioner kroner – herav 5,2 millioner kroner årlig i kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU). Ved estimering av investeringskostnadene for helsehuset er det benyttet nøkkeltall fra Norsk prisbok 2014, referanseprosjekter og erfaringstall fra SINTEF og Oslo kommune. For beregning av årskostnadene er Statsbyggs årskostnadsanalyseverktøy benyttet. Det er lagt til grunn et usikkerhetsspenning i kostnadsanslaget på +/- 20 prosent.

Tabell 7-1: Risikovurdering (skala 1-5) Rauma Helsehus

Usikkerhet	Sannsynlighet	Konsekvens	Total risiko	Tiltak
Gjennomføringsmodell - <i>konflikt, lite egnet, dårlig kompetanse</i>	3	4	12	Kvalitetssikring entrepriseform og gjennomføringsmodell
Tjeneste- og organisasjonsutvikling - <i>mangelfull</i>	3	4	12	Egnet prosjekt med midler til innkjøp av ekspertise
Reguleringsplan - <i>forsinkelse</i>	3	4	12	Framdrift/scoop reguleringsplan
Finansiering - <i>endring/ kø i Husbanken</i>	2	5	10	Tidlig og løpende dialog med Husbanken
Grunnforhold - <i>økte kostnader</i>	2	5	10	Grunnboring som ledd i reguleringsplanleggingen
Prosjektledelse/-styring - <i>mangelfull</i>	2	5	10	Kvalitetssikring av anskaffelsen prosjektleder styringsdokument
Anskaffelse - <i>rettslige konflikter</i>	2	4	8	Kompetanse + kvalitetssikring anskaffelsesprosesser

Sammen med tilskudd fra Husbanken, merverdiavgiftsrefusjon og ikke minst gavebidraget fra Wenaas-gruppen, er kommunens eget kapitalbehov for å realisere investeringen på samlet 272 millioner kroner kun 34,5 millioner kroner. Kommunens andel kan dekkes opp i en kombinasjon av egenkapital og lån.

Kommunen gjennomførte også risikovurdering av det de vurderte som kritiske faktorer i prosessen. Usikkerhetsmatrisen ble utarbeidet av rådmannen som Concept rapport nr. 45

har tidligere erfaring som prosjektleder, og formålet var å kommunisere til politiske hold at det var en rekke usikkerhetsfaktorer i et prosjekt av denne størrelsen.

I konseptrapporten ble også ulike gjennomføringsmodeller utredet (blant annet ulike entreprisereformer, OPS og samspillmodell). Kommunen valgte en samspillsmodell som anbefalt i rapporten, der en samspillspartner kontraheres umiddelbart etter utredningsfasen. Den tradisjonelle fremgangsmåten når en kommune skal bygge et nytt bygg er at det først utlyses en arkitektkonkurranse. Når kommunen har valgt løsning og arkitekt, sendes byggeprosjektet ut på anbud.

Til Romsdal Budstikke uttalte rådmann Oddbjørn Vassli at «i stedet for at kommunen skal tegne eller få tegnet bygget, og så sende det ut på anbud, ser vi for oss at kommunen stiller krav til hva bygget skal inneholde. Deretter inviteres tre-fire-fem entreprenører til å lage hvert sitt løsningsforslag, og komme med en fast pris. Denne måten å kjøre prosjektet på forutsetter at entreprenøren og arkitekten setter seg sammen, finner gode løsninger og kommer med en ferdig løsning fullt i samsvar med kommunens bestilling, forklarer Vassli» (Nergaard, 2015). Etter det rådmannen kjenner til er dette første gang en slik entreprisereform brukes for et omsorgssenter. I skrivende stund deltar seks entreprenører i anbudsprosessen som avsluttes i juli 2015.

Nabokommunen Aukra kommune skal også bygge et nytt helsehus men valgte i utgangspunktet den tradisjonelle fremgangsmåten med å få tegnet bygget først. De har nå reversert denne prosessen for å få gjort en grundigere behovsvurdering og for å vurdere flere alternativer. Kommunen planlegger å bruke samme samspillsmodell som Rauma nå gjennomfører og deltar som observatør i prosessen.

Kommunen er nå inne i forprosjektfasen som skal føre frem til et grunnlag for gjennomføringstiltak inkludert kostnadsramme i 3. kvartal 2015. I denne fasen kvalitetssikres romprogram og det utarbeides romliste og romfunksjonsprogram. Andre planer/utredninger som gjennomføres er: skisse-/forprosjekt med arkitekt og rådgiverfag, teknisk program, energi og miljø, økonomiske analyser og usikkerhetsanalyse og plan for detaljprosjektering og bygging.

Vurdering

Rauma kommune har gjort mye riktig i tidligfasen av Rauma Helsehus og lagt et godt grunnlag for gjennomføringsfasen. Konseptrapporten har tatt utgangspunkt i en metode for tidligfaseplanlegging som er benyttet i sykehusprosjekter og modifisert for kommunehelsetjenesten.

Kommunen har ikke rutiner eller reglement for prosjektstyring eller investeringer. Ideen om en konseptstudie kom litt tilfeldig ved at kommunen etter å ha deltatt i idefasen til nytt sykehus i Møre og Romsdal innså at en grundig utredning burde gjøres forut for en så stor investering som kommunen nå skulle gjøre. I tillegg følte man seg ikke moden til å starte prosessen med å sette seg ned med tegnebrettet slik tradisjonelle byggeprosjekter gjerne starter. Rådmannen så behov for å bruke tid og ressurser på en grundig gjennomtenking og drøfting av behov og løsninger. Det er ikke primært et bygg som skal oppføres, men de fysiske og organisatoriske rammene for noen av de viktigste helse- og omsorgstjenestene frem mot minst 2070 som skal på plass.

Kommunen har gjennomført en grundig behovsanalyse av kommunens langsiktige behov innenfor helse- og omsorgstjenester frem mot 2040 der man har forsøkt å tilpasse seg til endringer i demografi, velferdsteknologi, brukernes preferanser og oppgavefordeling mellom myndighetsnivåene. I tillegg har man sett at dagens tjenestetilbud har sine mangler i tillegg til at det ikke er økonomisk bærekraftig på sikt med så høy institusjonsandel. Rådmannen beskriver prosessen med konseptstudien som meget vellykket – SINTEF stilte med ekspertise på behovsutredninger med mer og klarte å påpeke behov som kommunen selv ikke så. Ved oppstart av prosessen trodde man i kommunen at man skulle bygge et tradisjonelt sykehjem, men konseptstudien klarte å flytte prosessen og gi ny forståelse av situasjonen.

I konseptrapporten hadde man et samfunns mål som er hentet fra målsettingen i kommuneplanen 2006-2017: Kommunen skal være et trygt og godt samfunn for alle, der en får bruke seg selv og oppleve seg selv, som et viktig element både i nærmiljø og storsamfunn, uavhengig av kjønn, kulturell bakgrunn, alder og funksjonsnivå. Samfunns målet skal beskrive hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under og er knyttet til virkninger for samfunnet. I dette prosjektet blir kommuneplanens mål noe vagt og generelt. Man har imidlertid konkretisert og tydeliggjort samfunns målene i styringsdokumentet for prosjektet som ble vedtatt i etterkant av konseptstadiet. Prosjektet har også effekt- og resultatmål som beskriver hvilke virkninger prosjektet skal ha og spesifiserer leveransen.

Kommunen har hatt fokus på virkningene av prosjektet (effektmål) fremfor de tekniske løsningene. I stedet for å velge den tradisjonelle løsningen med først å få tegnet bygget og så sendt det ut på anbud, ville kommunen heller stille krav til hva bygget skulle inneholde. Rådmannen sier det var helt bevisst at man ville diskutere innhold og behov på ledelses- og tjenestenivå før man slapp til arkitektene og ingeniørene.

Basert på behovsutredningen i konseptfasen gikk prosjektet fra å være et rent sykehjemsprosjekt til å bli et helsehusprosjekt der man så helse- og

omsorgstjenestene under ett. I utgangspunktet var det fra kommunen gitt at utfordringen skulle løses med ett nytt sykehjemsbygg. I konseptrapporten tok man utgangspunkt i det opprinnelige forslaget om et sykehjem som i 0-alternativet, i tillegg til at man utredet i tre andre alternativer med ulikt innhold/funksjoner.

Når det gjelder estimering av kostnader har man brukt nøkkel- og erfaringstall for sykehjem og referanseprosjekter. Det ble lagt inn et usikkerhetsspenn på +/- 20 prosent for investeringskostnaden i tidligfasen. Det endelige grunnlaget for gjennomføringstiltak inkludert kostnadsramme og foreligger etter endt forprosjekt i 3. kvartal 2015. Det er ikke gjennomført ekstern kvalitetssikring av prosjektet eller tallene.

Referanser

Nergaard, R., 2015. *Har samme plan*. Romsdals Budstikke, 3. februar, s. 2-3.

Rauma kommune, 2015. *Styringsdokument for prosjekt nytt helsebus i Rauma*.

SINTEF, 2014. *Konseptrapport for Helsebus i Rauma kommune*.

Vedlegg 6: Oppsummering av kommunenes prosjektmodeller

Dette vedlegget inneholder noe mer utfyllende informasjon om kommunenes prosjektmodeller med hovedvekt på tidligfasen.

Oslo kommune



Bergen kommune

Fase	Beskrivelse
Behovsfase	Fagbyrådsavdelingene har ansvar for planarbeidet innenfor sine fagområder, blant annet ved å avklare investeringsbehov på kort og lengre sikt. Et eksempel på et slikt planarbeid er skolebruksplanen, som blant annet inneholder en beskrivelse av hva som er behovet for skolebygg i kommende periode.
Byggeprogram	Etter at investeringer er politisk besluttet, blir det opprettet en Byggprosjektgruppe som ledes av EFU. Byggprosjektgruppens oppgave er å utarbeide byggeprogram innenfor vedtatt investeringsprogram og tidsfrister. Byggeprogrammet beskriver prosjektets omfang, kvalitet, organisering og gjennomføringsplan.
Skisse/ forprosjekt	EFU utarbeider forprosjekt der blant annet entrepriseform velges. Endelig politisk vedtak for prosjektgjennomføring avhenger noe av den valgte entrepriseformen. Vanligvis skjer endelig vedtak med forprosjekt som beslutningsunderlag, men dersom det eksempelvis er en totalentreprise, skjer vedtaket ofte noe før forprosjektet er ferdigstilt.
Detaljprosjekt -fase	Etter fastsatt kostnadsramme og gitt bevilgning viderefører EFU prosjektet i detaljprosjekteringsfasen. Dette skjer formelt med grunnlag i et nytt oppdrag fra byrådsavdelingen som overordnet utfører. Her skal prosjektet utredes i tilstrekkelig detalj slik at det kan gjennomføres kontrahering av entreprenør.

Trondheim kommune

Fase	Beskrivelse
Program, hovedplaner eller behovsanalyser	Avklarer investeringsbehov. <i>Økonomiplan</i> utarbeides med bakgrunn i behovsanalyser (vurdering av om eventuelle investeringsbehov er nødvendige ut fra tjenestemessige, økonomiske og juridiske hensyn), utbyggingsprogram eller hovedplaner. Kostnadsoverslag for enkeltprosjekt er i denne fasen beheftet med stor usikkerhet.
Forprosjekt	Grunnlaget for utarbeiding av kostnadsoverslag. I denne fasen avklares hovedløsninger, kostnader og usikkerhet. Kostnadsoverslaget er inklusive forventet prisstigning og nærmere angitt sikkerhetsmargin. Omfanget av forprosjektarbeidet avhenger av prosjektets størrelse og kompleksitet. Forprosjektet skal gi et godt grunnlag for prioritering mellom investeringer/prosjekt og for valg av detaljløsninger. Årsbudsjett utarbeides på dette grunnlaget.

Stavanger kommune

Fase	Beskrivelse
Initiativ	<p>Politiske organer/avdelinger eller rådmannen tar initiativ til et nytt byggeprosjekt. Her skal det redegjøres for følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Behov for nybygg, tilbygg eller rehabilitering. • Prioritering i forhold til andre byggeoppgaver. • Ledd i handlingsplan/økonomiplan mv. • Byggeprosjektets identitet. • Ansvar for driftsmessige konsekvenser. • Forvaltning, drift & vedlikehold (FDV). <p><u>Beslutningspunkt 1:</u> Formannskapet eller kommunalstyret for miljø og utvikling (KMU) fatter vedtak om igangsetting av utredning.</p>
Utredning	<p>Formannskapet eller kommunalstyret for miljø og utvikling (KMU) fatter vedtak om igangsetting på bakgrunn av vedtatt budsjett eller egne vedtak. En romprogramkomitee utarbeider på bakgrunn av dette et utkast til program som blant annet omfatter bakgrunn for prosjektet, behovsanalyser, krav til planløsning/funksjoner, spesifisert romprogram, kostnadsoverslag og årskostnader (forvaltning, drift og vedlikehold). I romprogramkomiteen deltar en rådgivende representant fra det tjeneste-/fagområdet investeringen gjelder.</p> <p>Ved mindre byggeprosjekter og ved prosjekter som på forhånd er klart definert kan utredningen i programkomiteen utgå og man starter direkte på forprosjektarbeidet.</p> <p><u>Beslutningspunkt 2:</u> Formannskapet fatter vedtak om endelig program og igangsetting av forprosjekt.</p>
Forprosjekt	<p>Kommunalstyret for miljø og utvikling forestår prosjektutviklingen mens SE har ansvar for utarbeidelsen av forprosjektet. Først fastsettes entreprisreform, og eiendomssjefen velger, eller engasjerer en prosjektleder som skal fungere som administrativ leder av prosjektet.</p> <p>Prosjektleder engasjerer arkitekt og rådgivere og nedsetter en administrativ prosjektgruppe som skal også bestå av representanter fra den aktuelle avdelingen, en representant fra de ansatte og representanter fra Forvaltningsseksjonen i SE.</p> <p>Prosjektgruppens utredningsarbeid skal utgjøre grunnlaget for Stavanger Eiendoms arbeid med forprosjektet og skal omfatte saksfremstilling om tidligere politisk behandling og bevilgninger, beskrivelse av en rekke bygg- og planmessige forhold, tegninger, kostnadsoverslag, årskostnadsberegninger, fremdriftsplan og innstilling med finansieringsplan.</p> <p><u>Beslutningspunkt 3:</u> Forprosjektet fremmes til politisk behandling i KMU. Dersom prinsipielle eller økonomiske hensyn tilsier det, fremmer rådmannen forprosjektet til behandling i formannskapet.</p>

Bærum kommune

Fase	Beskrivelse
Idé- og utredningsfasen	<p>I denne fasen skal man definere og avklare rammer for prosjektet og utrede alternative løsninger. Det innebærer å:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kartlegge dagens situasjon (tomt, regulering, tilstand eksisterende bygg etc.) • Kartlegge overordnede prosjektbehov, tomt, funksjon, areal. • Mulighetsstudie – vurdere alternative løsninger. • Avklare ambisjonsnivå for arkitektur, miljø o.l. • Spesifisere prosjektets mål. <p>Man skal i denne fasen utarbeide et kortfattet styringsdokument for prosjektet, prosjektbeskrivelse, fremdriftsplan og prosjektanslag. Styringsgruppen vedtar om idéprosjektet skal videreføres og sender det til videre politisk behandling.</p>
Programfasen	<p>I programfasen skal man avklare behov (areal og funksjon, byggeiers krav til tekniske løsninger og prosjektets mål (miljø, arkitektur, profil osv.).</p> <p>Krav til leveranse i denne fasen er et revidert styringsdokument, byggeprogram (prosjektbeskrivelse), fremdriftsplan og prosjektanslag (PA).</p> <p>Styringsgruppens godkjenner styringsdokumentet og gir klarsignal til å gå videre med prosjektet. Prosjekter over 60 millioner skal fremmes til politisk behandling som egen sak for forankring av mål og fremdrift.</p>
Skisse- og forprosjektfasen	<p>I denne fasen skal man utvikle og konkretisere konsepter/prosjekt i tråd med byggeprogram og sikre at prosjektet er på rett vei innenfor vedtatte rammer.</p> <p>Styringsgruppen godkjenner styringsdokumentet for eventuelt klarsignal gis for å gå videre til detaljprosjekteringsfasen.</p>
Detaljprosjekteringsfase	<p>Det godkjente forprosjekt videreutvikles til ferdig detaljprosjekt som underlag for gjennomføring. Styringsdokumentet oppdateres i tråd med dette og man utarbeider prosjektbudsjett basert på innhentede priser.</p> <p>Før prosjektet iverksettes skal detaljprosjektet kvalitetssikres. Man går deretter over i produksjonsfasen med målsetting om å realisere prosjektet innenfor vedtatte rammer for kostnad, kvalitet og tid. Prosjektet avsluttes med garanti- og reklamasjonsfase/driftsfase hvor anlegget overleveres til byggeier og man sikrer oppretting av feil og mangler som fremkommer i garantitiden.</p>

Kristiansand kommune

Fase	Beskrivelse
Behovsfase	Bestillersektor utarbeider et «startdokument» som beskriver bakgrunn, mål og krav. Kristiansand Eiendom sammenstiller de ulike startdokumentene og vurderer innmeldte behov opp mot hverandre.
Skisse/forprosjekt	<p>Kristiansand Eiendom overtar prosjektansvaret. Forprosjekt skal inneholde følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beskrivelse av prosjektets bakgrunn, mål og hensikt - Brukerbehov og effektmål. - Vurdering av måloppnåelse opp mot prosjektets overordnede resultat- og effektmål. - Kritiske suksessfaktorer for gjennomføring. - Forslag til endelig fremdrifts- og kostnadsramme. - Kontraktstrategi (entrepriseform). - Skisseprosjekt-/forprosjekt som godkjennes av bestiller (eieren av behovsutredningen). - Signert prosjektavtale.
Skisse/ forprosjekt	EFU utarbeider forprosjekt der blant annet entrepriseform velges. Endelig politisk vedtak for prosjektgjennomføring avhenger noe av den valgte entrepriseformen. Vanligvis skjer endelig vedtak med forprosjekt som beslutningsunderlag, men dersom det eksempelvis er en totalentreprise, skjer vedtaket ofte noe før forprosjektet er ferdigstilt.
Detaljprosjekt -fase	Grad av prosjektering avhenger av kontraktsform.

Fredrikstad kommune

Fase	Beskrivelse
Planfase	Planleggingsfasen legger grunnlaget for en beslutning om et byggeprosjekt skal gjennomføres eller ikke. Fasen skal avklare behov og økonomiske konsekvenser i forhold til gjennomføring av prosjektet og de fremtidige driftskonsekvensene. Dette blir beslutningsgrunnlaget for kommuneledelsen i forhold til de politiske prioriteringene det legges opp til i bystyret.
Behovs- utredning	Alle prosjekter skal starte med en behovsutredning i samarbeid med fremtidige brukere av bygget og skal blant annet avklare behovsdekning, funksjonskrav til arealene, lokalisering, alternative løsninger og økonomiske analyser av økonomiske konsekvenser.
Byggeprogram	<p>Utarbeidelse av byggeprogram er neste steg i planfasen. Byggeprogrammet består bl.a. romprogram (funksjons- og arealprogram), total kostnadsramme, vurdering av driftskostnader, stedsvalg, fremdriftsplan og plantegninger. Representanter for brukerne, ansatte og administrasjonen ved den aktuelle seksjonen (tjenesteområdet) skal delta i arbeid med byggeprogrammet.</p> <p>Reglementet for bygge- og rehabiliteringsprosjekter angir at den enkelte seksjon (utdanning og oppvekst, helse og velferd, kultur-, miljø- og byutvikling) er ansvarlig for å fremme prioritering av sitt behov. Deretter foretar rådmannen den endelige prioriteringen og beslutter eventuelle igangsetting av behovsutredning og videre prosedyrer. Plan- og byggekomiteen utarbeider kvalitetssikret beslutningsgrunnlag (behovsutredning og byggeprogram) som rådmannen skal benytte i sin prioritering og anbefaling overfor Bystyret.</p> <p>Plan- og byggekomiteen har et omfattende ansvar i kommunens investeringsprosjekter og skal blant annet utarbeide nødvendig prosjektmateriale på bakgrunn av vedtatt byggeprogram, velge gjennomføringsform, og sikre at kontroll- og rapporteringsrutiner er etablert og følges. Videre har komiteen ansvar for den økonomiske styringen i byggesaken og at økonomiske avvik i prosjektet behandles på ny i formannskap og kommunestyre.</p>
Videre prosjektering/ kontrahering/ byggearbeid	På grunnlag av det godkjente prosjektet iverksettes prosjektet. Før prosjektet iverksettes skal plan og byggekomiteen klarlegge om alle nødvendige vedtak er fattet og bevilgninger gitt.

Sandnes kommune

Fase	Beskrivelse
Idefase	<p>Hovedansvaret for idefasen er lagt til tjenesteområdet som ut fra grundige behovsanalyser (f.eks. med bakgrunn i planer og utredninger) skal utforme spesifikasjoner og prosjektkalkyle for nye prosjekter som er aktuelle å foreslå utført i kommende fireårs-periode (økonomiplan/handlingsplan).</p>
Programfase	<p>Med grunnlag i bystyrets vedtak om økonomiplan, sender rådmannen oppdragsbrev til stab for byggeprosjekter. Oppdragsbrevet klargjør rammebetingelser for det enkelte prosjektet, slik som økonomi, fremdrift og prosjektets innhold og omfang.</p> <p>Basert på opplysningene i prosjektkalkylen og vedtatt økonomiplan utarbeides et byggeprogram som omhandler forutsetninger, funksjoner, romprogram, fremdriftsplan, kostnadskalkyle og valg av entreprisreform. Byggeprogrammet skal behandles av det politiske utvalget for brukeravdelingen (tjenesteområdet) og godkjennes av formannskapet.</p>
Prosjekterings-fase	<p>Prosjekteringsfasen er noe ulik avhengig av om man velger delt entreprise eller totalentrepriser.</p> <p>Ved delt entreprise følger man følgende saksgang:</p> <p><u>Skisseprosjekt:</u> arkitekt og rådgivende ingeniør engasjeres og det utarbeides planskisser og tegninger. Kostnadsestimat K0 settes opp basert på investeringskalkylen i økonomiplanen. Det skal foretas en grundig granskning av skisseprosjektet og kalkylen, med bred sammensatt ekspertise.</p> <p><u>Forprosjekt:</u> Det tas valg av byggesystem, materialbruk, innemiljø, utemiljø og tekniske installasjoner. Kostnadsoverslag I (KI) utarbeides og det settes opp en prosjektreserve på 8- 12 prosent. Sak med kostnadsoverslag KI legges frem for formannskapet.</p> <p><u>Detaljprosjektering:</u> Detaljprosjektering utføres og arbeidet settes ut på anbud. Det anbefales kvalitetsrevisjon av prosjekteringsarbeidet. Kostnadsoverslag KII og endelig fremdriftsplan utarbeides basert på mottatte anbud. Prosjektreserven settes til 3-6 prosent, eventuelt noe høyere for kompliserte bygg. Sak med kostnadsoverslag KII legges frem for formannskapet.</p> <p>Overskridelser til kostnadsoverslag KI og KII på 5 prosent eller mer medfører at prosjektet må legges frem for bystyret for godkjenning.</p> <p>Ved totalentreprise opprettes en forprosjektgruppe som på bakgrunn av vedtatt byggeprogram definerer forutsetninger og vedtar krav til standard, kvalitet og funksjon på bygget. Etter anbudsrunde inngås kontrakt med en totalentreprenør som får ansvar for all prosjektering og bygging. På samme måte som ved delt entreprise utarbeides kostnadsoverslag KI og KII med tilhørende avviksramme på 5 prosent og politiske beslutningspunkter.</p>

Tromsø kommune

Fase	Beskrivelse
Idéfase	<p>I selve idéfasen avgjør man om prosjektet er relevant i forhold til de problemer som skal løses og de økonomiske rammene man har til rådighet. Idéfasen skal munne ut i en idéfaserapport som bør inneholde følgende:</p> <ul style="list-style-type: none">• Organisering og mandat for arbeidet med idéfasen.• Bakgrunn, mål og rammer for prosjektet.• Dimensjonerende forutsetninger.
Konseptfase	<p>I konseptfasen skal man gjennomføre utredninger og analyser av inntil tre alternative, konseptuelle løsningsforslag som foreligger fra idéfasen. Kravet er at det skal utredes minst to alternative konsept i tillegg til nullalternativet for deretter å rangere dem og komme frem til et anbefalt alternativ. Dette alternativet skal videreutvikles til et optimalt konsept.</p> <p>Konseptfasen avsluttes med en utarbeidelse av en konseptrapport. Det er et viktig krav at konseptrapporten viser hvordan de anbefalinger og løsninger som man konkluderer med bidrar til måloppnåelse.</p>
Forprosjektfase	<p>I forprosjektfasen er målsetningen at man gjennom prosjekteringen skal detaljere det valgte konseptet fra konseptfasen. Dette danner igjen grunnlaget for beregningen av endelig kostnadsoverslag og beslutning om detaljprosjektering og byggestart.</p>

Drammen kommune

Fase	Beskrivelse
Prosjektutredning	Ved prosjektoppstart utarbeides det en prosjektplan som inneholder informasjon om prosjektorganisasjon, premisser for arealbehov, kvalitet, økonomi, fremdrift, prosess og gjennomføringsmodell. Tidligkalkyler av kostnader er i stor grad basert på nøkkelpriiser og benchmarking av lignende prosjekter. Prosjektplanen presenteres og forankres i styringsgruppen. DEKF utarbeides et beslutningsdokument som grunnlag for styring av økonomien og fremdriften (Budsjett 0).
Skisse- /forprosjektet	I skisse-/forprosjektet kvalitetssikres prosjektet internt og det utarbeides budsjett 1 (som grunnlag for entreprisekonkurranse) og budsjett 2 (etter gjennomført anbud). Prosjektet behandles i styret i DEKF før det iverksettes. Bystyret vedtar iverksetting av prosjektet basert på budsjett 2.

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.ntnu.no/concept/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 1	Styring av prosjektporteføljer i staten. Usikkerhetsavsetning på porteføljenivå <i>Project Portfolio Management. Estimating Provisions for Uncertainty at Portfolio Level.</i>	Stein Berntsen og Thorleif Sunde
Nr. 2	Statlig styring av prosjektledelse. Empiri og økonomiske prinsipper. <i>Economic Incentives in Public Project Management</i>	Dag Morten Dalen, Ola Lædre og Christian Riis
Nr. 3	Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekt <i>Decisions and the Basis for Decisions in Major Public Investment Projects</i>	Stein V. Larsen, Eilif Holte og Sverre Haanæs
Nr. 4	Konseptutvikling og evaluering i store statlige investeringsprosjekt <i>Concept Development and Evaluation in Major Public Investment Projects</i>	Hege Gry Solheim, Erik Dammen, Håvard O. Skaldebø, Eystein Myking, Elisabeth K. Svendsen og Paul Torgersen
Nr. 5	Bedre behovsanalyser. Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekt <i>Needs Analysis in Major Public Investment Projects. Lessons and Recommendations</i>	Petter Næss
Nr. 6	Målformulering i store statlige investeringsprosjekt <i>Alignment of Objectives in Major Public Investment Projects</i>	Ole Jonny Klakegg
Nr. 7	Hvordan trur vi at det blir? Effektvurderinger av store offentlige prosjekt <i>Up-front Conjecture of Anticipated Effects of Major Public Investment Projects</i>	Nils Olsson
Nr. 8	Realopsjoner og fleksibilitet i store offentlige investeringsprosjekt <i>Real Options and Flexibility in Major Public Investment Projects</i>	Kjell Arne Brekke
Nr. 9	Bedre utforming av store offentlige investeringsprosjekter. Vurdering av behov, mål og effekt i tidligfasen <i>Improved Design of Public Investment Projects. Up-front Appraisal of Needs,</i>	Petter Næss med bidrag fra Kjell Arne Brekke, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.ntnu.no/concept/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
	<i>Objectives and Effects</i>	
Nr. 10	Usikkerhetsanalyse – Kontekst og grunnlag <i>Uncertainty Analysis – Context and Foundations</i>	Kjell Austeng, Olav Torp, Jon Terje Midtbø, Ingemund Jordanger, og Ole M Magnussen
Nr. 11	Usikkerhetsanalyse – Modellering, estimering og beregning <i>Uncertainty Analysis – Modeling, Estimation and Calculation</i>	Frode Drevland, Kjell Austeng og Olav Torp
Nr. 12	Metoder for usikkerhetsanalyse <i>Uncertainty Analysis – Methodology</i>	Kjell Austeng, Jon Terje Midtbø, Vidar Helland, Olav Torp og Ingemund Jordanger
Nr. 13	Usikkerhetsanalyse – Feilkilder i metode og beregning <i>Uncertainty Analysis – Methodological Errors in Data and Analysis</i>	Kjell Austeng, Vibeke Binz og Frode Drevland
Nr. 14	Positiv usikkerhet og økt verdiskaping <i>Positive Uncertainty and Increasing Return on Investments</i>	Ingemund Jordanger
Nr. 15	Kostnadsusikkerhet i store statlige investeringsprosjekter; Empiriske studier basert på KS2 <i>Cost Uncertainty in Large Public Investment Projects. Empirical Studies</i>	Olav Torp (red.), Ole M Magnussen, Nils Olsson og Ole Jonny Klakegg
Nr. 16	Kontrahering i prosjektets tidlige fase. Forsvarets anskaffelser. <i>Procurement in a Project's Early Phases. Defense Acquisitions</i>	Erik N. Warberg
Nr. 17	Beslutninger på svakt informasjonsgrunnlag. Tilnærminger og utfordringer i prosjekters tidlige fase <i>Decisions Based on Scant Information. Challenges and Tools During the Front-end Phases of Projects</i>	Kjell Sunnevåg (red.)
Nr. 18	Flermålsanalyser i store statlige investeringsprosjekt <i>Multi-Criteria Decision Analysis In Major Public Investment Projects</i>	Ingemund Jordanger, Stein Malerud, Harald Minken, Arvid Strand
Nr. 19	Effektvurdering av store statlige	Bjørn Andersen, Svein Bråthen, Tom Fagerhaug,

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.ntnu.no/concept/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
	investeringsprosjekter <i>Impact Assessment of Major Public Investment Projects</i>	Ola Nafstad, Petter Næss og Nils Olsson
Nr. 20	Investorers vurdering av prosjekters godhet <i>Investors' Appraisal of Project Feasibility</i>	Nils Olsson, Stein Frydenberg, Erik W. Jakobsen, Svein Arne Jessen, Roger Sørheim og Lillian Waagø
Nr. 21	Logisk minimalisme, rasjonalitet - og de avgjørende valg <i>Major Projects: Logical Minimalism, Rationality and Grand Choices</i>	Knut Samset, Arvid Strand og Vincent F. Hendricks
Nr. 22	Miljøøkonomi og samfunnsøkonomisk lønnsomhet <i>Environmental Economics and Economic Viability</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 23	The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – A Theoretically Based Analysis and Evaluation	Tom Christensen
Nr. 24	Markedsorienterte styringsmetoder i miljøpolitikken <i>Market oriented approaches to environmental policy</i>	Kåre P. Hagen
Nr. 25	Regime for planlegging og beslutning i sykehusprosjekter <i>Planning and Decision Making in Hospital Projects. Lessons with the Norwegian Governance Scheme.</i>	Asmund Myrbostad, Tarald Rohde, Pål Martinussen og Marte Lauvsnes
Nr. 26	Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter <i>Political Control, Local Rationality and Complex Coalitions. Focus on the Front-End of Large Public Investment Projects</i>	Erik Whist, Tom Christensen
Nr. 27	Verdsetting av fremtiden. Tidshorisont og diskonteringsrenter <i>Valuing the future. Time Horizon and Discount Rates</i>	Kåre P. Hagen

Concept rapport nr. 45

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.ntnu.no/concept/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 28	Fjorden, byen og operaen. En evaluering av Bjørvikautbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv <i>The Fjord, the City and the Opera. An Evaluation of Bjørvika Urban Development</i>	Erik Whist, Tom Christensen
Nr. 29	Levedyktighet og investeringstiltak. Erfaringer fra kvalitetssikring av statlige investeringsprosjekter <i>Sustainability and Public Investments. Lessons from Major Public Investment Projects</i>	Ola Lædre, Gro Holst Volden, Tore Haavaldsen
Nr. 30	Etterevaluering av statlige investeringsprosjekter. Konklusjoner, erfaringer og råd basert på pilotevaluering av fire prosjekter <i>Evaluating Public Investment Projects. Lessons and Advice from a Meta-Evaluation of Four Projects</i>	Gro Holst Volden og Knut Samset
Nr. 31	Store statlige investeringers betydning for konkurranse- og markedsutviklingen. Håndtering av konkurransemessige problemstillinger i utredningsfasen <i>Major Public Investments' Impact on Competition. How to Deal with Competition Issues as Part of the Project Appraisal</i>	Asbjørn Englund, Harald Bergh, Aleksander Møll og Ove Skaug Halsos
Nr. 32	Analyse av systematisk usikkerhet i norsk økonomi. <i>Analysis of Systematic Uncertainty in the Norwegian Economy.</i>	Haakon Vennemo, Michael Hoel og Henning Wahlquist
Nr. 33	Planprosesser, beregningsverktøy og bruk av nytte-kostnadsanalyser i vegsektoren. En sammenlikning av praksis i Norge og Sverige. <i>Planning, Analytic Tools and the Use of Cost-Benefit Analysis in the Transport Sector in Norway and Sweden.</i>	Morten Welde, Jonas Eliasson, James Odeck, Maria Börjesson
Nr. 34	Mulighetsrommet. En studie om konseptutredninger og konseptvalg <i>The Opportunity Space. A Study of Conceptual Appraisals and the Choice of Conceptual Solutions.</i>	Knut Samset, Bjørn Andersen og Kjell Austeng
Nr. 35	Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring	Knut Samset og Gro Holst Volden

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.ntnu.no/concept/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 36	Investing for Impact. Lessons with the Norwegian State Project Model and the First Investment Projects that Have Been Subjected to External Quality Assurance	Knut Samset og Gro Holst Volden
Nr. 37	Bruk av karbonpriser i praktiske samfunnsøkonomiske analyser. En oversikt over praksis fra analyser av statlige investeringsprosjekter under KVVU-/KS1-ordningen. <i>Use of Carbon Prices in Cost-Benefit Analysis. Practices in Project Appraisals of Major Public Investment Projects under the Norwegian State Project Model</i>	Gro Holst Volden
Nr. 38	Ikke-prissatte virkninger i samfunnsøkonomisk analyse. Praksis og erfaringer i statlige investeringsprosjekter <i>Non-Monetized Impacts in Economic Analysis. Practice and Lessons from Public Investment Projects</i>	Heidi Bull-Berg, Gro Holst Volden og Inger Lise Tyholt Grindvoll
Nr. 39	Lav prising – store valg. En studie av underestimering av kostnader i prosjekters tidligfase <i>Low estimates – high stakes. A study of underestimation of costs in projects' earliest phase</i>	Morten Welde, Knut Samset, Bjørn Andersen, Kjell Austeng
Nr. 40	Mot sin hensikt. Perverse incentiver – om offentlige investerings-prosjekter som ikke forplikter <i>Perverse incentives and counterproductive investments. Public funding without liabilities for the recipients</i>	Knut Samset, Gro Holst Volden, Morten Welde og Heidi Bull-Berg
Nr. 41	Transportmodeller på randen. En utforskning av NTM5-modellens anvendelsesområde <i>Transport models and extreme scenarios. A test of the NTM5 model</i>	Christian Steinsland og Lasse Fridstrøm
Nr. 42	Brukeravgifter i veisektoren <i>User fees in the road sector</i>	Kåre Petter Hagen og Karl Rolf Pedersen
Nr. 43	Norsk vegplanlegging: Hvilke hensyn styrer anbefalingene <i>Road Planning in Norway: What governs the selection of projects?</i>	Arvid Strand, Silvia Olsen, Merethe Dotterud Leiren og Askill Harkjerr Halse
Nr. 44	Ressursbruk i transportsektoren – noen mulige forbedringer	James Odeck (red.) og Morten Welde (red.)

Concept rapport nr. 45

Concept rapportserie

Papirtrykk: ISSN 0803-9763

Elektronisk utgave på internett: ISSN 0804-5585

Lastes ned fra: www.ntnu.no/concept/publikasjoner/rapportserie

Rapport	Tittel	Forfatter
Nr. 45	<i>Resource allocation in the transport sector – some potential improvements</i> Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag. <i>Municipal investment practices in Norway</i>	Morten Welde, Jostein Aksdal og Inger Lise Tyholt Grindvoll

Forskningsprogrammet Concept skal utvikle kunnskap som sikrer bedre ressursutnytting og effekt av store, statlige investeringer. Programmet driver følgeforskning knyttet til de største statlige investeringsprosjektene over en rekke år. En skal trekke erfaringer fra disse som kan bedre utformingen og kvalitetssikringen av nye investeringsprosjekter før de settes i gang.

Concept er lokalisert ved Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet i Trondheim (NTNU), ved Fakultet for ingeniørvitenskap og teknologi. Programmet samarbeider med ledende norske og internasjonale fagmiljøer og universiteter, og er finansiert av Finansdepartementet.

The Concept research program aims to develop know-how to help make more efficient use of resources and improve the effect of major public investments. The Program is designed to follow up on the largest public projects over a period of several years, and help improve design and quality assurance of future public projects before they are formally approved.

The program is based at The Norwegian University of Science and Technology (NTNU), Faculty of Engineering Science and Technology. It cooperates with key Norwegian and international professional institutions and universities, and is financed by the Norwegian Ministry of Finance.

Address:

The Concept Research Program
Høgskoleringen 7A
N-7491 NTNU
Trondheim
NORWAY

ISSN: 0803-9763 (papirversjon)
ISSN: 0804-5585 (nettversjon)
ISBN: 978-82-93253-43-3 (papirversjon)
ISBN: 978-82-93253-44-0 (nettversjon)

